

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	3
2	A AMÉRICA LATINA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO FINAL DO SÉCULO XIX E INÍCIO DO SÉCULO XX.....	9
2.1	Introdução.....	9
2.2	Perspectiva histórica.....	10
2.2.1	Comércio internacional no final do século XIX e início do século XX.....	10
2.2.2	Comércio internacional no período entre guerras.....	17
2.2.2.1	América Latina.....	23
2.3	Conclusão.....	30
3	TEORIA NEOCLÁSSICA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	31
3.1	Introdução.....	31
3.2	O modelo ricardiano.....	31
3.2.1	Introdução.....	31
3.2.2	Hipóteses do modelo.....	32
3.2.3	Modelo de comércio Ricardiano.....	33
3.2.4	Conclusões do modelo.....	35
3.3	Moderna teoria de comércio internacional.....	36
3.3.1	Introdução.....	36
3.3.2	Modelo Heckscher-Ohlin.....	37
3.3.2.1	Introdução.....	37
3.3.2.2	Hipóteses do modelo.....	37
3.3.2.3	Modelo H-O.....	38
3.3.2.4	Efeito Rybczynski.....	39
3.3.2.5	Conclusões do modelo.....	40
3.3.3	Ganhos com o comércio.....	41
3.3.4	Efeito sobre a distribuição de renda.....	43
3.3.4.1	Introdução.....	43
3.3.4.2	Efeito sobre a distribuição de renda com o comércio.....	44
3.3.4.3	Conclusão.....	45
3.3.5	Equalização dos preços dos fatores.....	46
3.3.5.1	Introdução.....	46
3.3.5.2	Equalização total dos preços dos fatores.....	47
3.3.5.3	Conclusão.....	49
3.3.6	Conclusão.....	51
3.4	Críticas ao modelo neoclássico de comércio internacional.....	51
3.4.1	Introdução.....	52
3.4.1.1	Não mobilidade dos fatores e rigidez dos preços dos fatores.....	52
3.4.1.2	Evidências empíricas.....	55
3.4.1.3	Conclusão.....	58
3.5	Conclusão.....	58
4	PREBISCH – COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO EM SUAS OBRAS INICIAIS.....	61
4.1	Introdução.....	61
4.1.1	Especificidades no contexto externo.....	64
4.2	1949 – O Desenvolvimento da América Latina e alguns de seus principais problemas.....	66
4.2.1	Contexto histórico.....	66
4.2.2	Reflexão teórica.....	68

4.2.3	Implicações sobre política na América Latina	74
4.3	1954 – A cooperação internacional na política de desenvolvimento latino-americana .	77
4.3.1	Contexto histórico.....	77
4.3.2	Reflexão teórica.....	79
4.3.3	Implicações sobre política na América Latina	87
4.4	1959 – A política comercial nos países insuficientemente desenvolvidos.....	90
4.4.1	Contexto histórico.....	90
4.4.2	Reflexão teórica.....	92
4.4.3	Implicações sobre política na América Latina	97
4.5	Conclusão	98
5	PREBISCH - DÉCADA DE 60: AMPLIANDO A ANÁLISE.....	101
5.1	Introdução.....	101
5.2	1963 – Dinâmica do desenvolvimento latino-americano	101
5.2.1	Contexto histórico.....	101
5.2.2	Reflexão Teórica.....	103
5.2.3	Implicações sobre política na América Latina	110
5.3	1964 – Nova política comercial para o desenvolvimento	113
5.3.1	Contexto histórico.....	113
5.3.2	Reflexão Teórica.....	115
5.3.3	Implicações sobre política na América Latina	120
5.4	Conclusão	123
6	CONCLUSÃO.....	125
	REFERÊNCIAS	129

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico está em grande parte associado ao padrão comercial dos países. A presença de desequilíbrios comerciais limita as possibilidades de crescimento de um país, assim como uma situação de superávits comerciais, permite uma maior margem de política macroeconômica. Sendo assim, a política comercial e o padrão de inserção no cenário internacional são questões fundamentais ao se tratar o desenvolvimento econômico. No caso latino-americano, o comércio internacional determinou significativamente o ritmo de crescimento econômico, e definiu sua trajetória histórica, desde seu descobrimento. Pela importância que o comércio exercia sobre a economia nacional, os estudos sobre o desenvolvimento latino-americano tinham as relações internacionais como um tópico central.

Seria difícil, portanto, dissociar a análise do desenvolvimento econômico latino-americano do padrão de comércio à que estava exposto. É nesse sentido que devemos entender as obras iniciais de Prebisch, e o peso conferido pelo autor ao setor externo. Ao analisar o desenvolvimento latino-americano no início do século XX, e sua posição atrasada em relação às economias centrais, inevitavelmente o autor se defronta com questões ligadas às especificidades do crescimento econômico latino-americano, especificidades estas que estão relacionadas com um quadro histórico de posição subordinada aos interesses das economias centrais.

Essa determinação histórica da importância do setor externo nas economias latino-americanas, associadas com uma estrutura interna repleta de desigualdade não é uma característica que se restringe ao período que iremos analisar no presente trabalho. Pelo contrário, muitos dos problemas que iremos explorar aqui, não são resolvidos, se estendendo até os dias de hoje, e muitas vezes se ampliando e sempre condicionando a trajetória de crescimento latino-americano. Neste sentido, por mais que os problemas atuais não coincidam com os do período que iremos analisar, as suas origens são coincidentes, de modo que muito se pode aprender com a releitura da obra de Prebisch.

Vemos assim, um certo grau de atualidade em suas idéias, pois vários pontos abordados pelo autor, ainda estão presentes na economia latino-americana, mas se entrelaçam com outras

questões que se desenvolveram em paralelo ao caminho traçado por estes países na segunda metade do século XX. É, portanto, a importância histórica no desenvolvimento latino-americano dada por Prebisch, e a ausência de um contínuo planejamento que prevesse a ruptura com o atraso latino-americano que faz de sua obra uma importante fonte para a análise e para a contribuição de novas soluções para o desenvolvimento latino-americano.

Entretanto, não se deve entender por isso que as soluções sejam as mesmas daquelas expostas por Prebisch, já que as transformações vividas pela América Latina, deram outro contorno para as especificidades latino-americanas. Mas, conforme mencionamos, muitos problemas apresentam aspectos comuns, como por exemplo, a vulnerabilidade externa pela dependência da exportação de produtos agrícolas, a instabilidade da Balança de Pagamentos, a não difusão do progresso técnico, o excedente de mão-de-obra, as falhas na infra-estrutura, a desigualdade de renda, a baixa poupança interna, dentre outros.

Dada essa similaridade nos obstáculos ao desenvolvimento latino-americano, e a importância para o entendimento da concepção de uma teoria do desenvolvimento econômico acreditamos que o presente trabalho possa contribuir não somente para analisarmos a obra de Prebisch como uma abordagem alternativa a teoria de comércio internacional neoclássica, mas também para refletirmos sobre a situação (até hoje) periférica da América Latina.

Tendo essa perspectiva em mente, iremos explorar as idéias de Prebisch em relação ao desenvolvimento latino-americano e o comércio internacional. Mas, para isso, temos que, em primeiro lugar, entender o quadro internacional do final do século XIX ao início do século XX e, em particular, o caso da América Latina. Faremos isso no próximo capítulo. A questão comercial será o eixo central deste capítulo, por dois motivos principais e relacionados. Em primeiro lugar, como já apontamos acima, pelo peso conferido a esta questão pelo autor. E, em segundo lugar, pelo papel da atividade exportadora no crescimento econômico da América Latina no período, o que explica a abordagem adotada por Prebisch.

O objetivo do capítulo dois deste trabalho é de contextualizarmos as idéias de Prebisch, para entendermos o quadro histórico de sua argumentação e propriamente o seu objeto de estudo. A própria intenção do autor, em buscar respostas para a posição assimétrica da América Latina no sistema internacional de comércio, leva a necessidade de refletirmos sobre a realidade econômica destes países. Estes, por questões históricas, tinham especificidades

sociais e políticas que não poderiam ser deixadas de fora de uma teoria que visasse o realismo. É importante termos em mente este contexto, pois os fatores históricos certamente definiram a formação da teoria de comércio internacional e da estrutura centro-periferia que foi defendida por Prebisch já no final da década de 40.

Com esta finalidade iremos expor, no capítulo dois, o padrão de desenvolvimento dos países desenvolvidos e da América Latina, entre o final do século XIX e a Segunda Guerra Mundial. Nosso objetivo será proporcionar com essa apresentação, as condições para compreendermos o porquê da abordagem alternativa de Prebisch, que se baseia basicamente na constatação de que os princípios postulados pela teoria neoclássica não estavam sendo verificados na prática. A experiência latino-americana neste período traz indicativos de que as leis de mercado não eram suficientes para que houvesse um processo de convergência econômica em direção aos países centrais. Sendo assim, seria um erro se as políticas econômicas estivessem sendo traçadas com base numa teoria que não refletisse a realidade dos países. Para o autor, a incorporação da perspectiva histórica na análise do comércio internacional torna fundamental considerar para os estudos do desenvolvimento latino-americano, a posição desfavorecida que estes países ocupam na economia internacional.

Um elemento importante, portanto, da análise de Prebisch sobre o desenvolvimento latino-americano é seu forte componente crítico. Para que possamos visualizar em sua obra este elemento, precisaremos antes conhecer as teorias as quais ele se contrapõe. Sendo assim, dedicaremos o terceiro capítulo deste trabalho para a exposição das principais teorias, teoremas e proposições da corrente de pesquisa neoclássica sobre comércio internacional. Além disso, destacaremos seus principais resultados em termos de política econômica a ser adotada pelos países, pois era este o suporte teórico predominante no início do século XX.

Na análise das teorias de comércio internacional prevalentes, iremos dar destaque às teorias que tiveram maior contribuição na formulação de políticas de comércio exterior na primeira metade do século XX. Com essa intenção, iremos expor brevemente o modelo denominado Ricardiano de vantagens comparativas, pois se trata de um modelo simples, mas que deu luz à consolidação da corrente de pesquisa que defendeu a especialização dos países, como forma de obterem ganhos no comércio. Trataremos também do modelo Heckscher e Ohlin, e seus avanços, como a contribuição de Samuelson ao modelo. Por último, destacaremos dois

trabalhos que apresentam críticas ao modelo, para compararmos com a postura crítica e contestadora de Prebisch.

Nos dois capítulos seguintes, analisaremos alguns trabalhos de Prebisch. Procuraremos destacar o conteúdo e os limites, caso existam, da crítica do autor à teoria de comércio internacional predominante nas décadas de 30 e 40. Em particular, a relação destas críticas com a teoria neoclássica, captando a forma pela qual Prebisch absorve alguns de seus conceitos, emprega-os em sua formulação, mas contesta suas principais conclusões como sendo apropriadas para uma análise mais realista dos países periféricos. Dada a abrangência da produção teórica de Prebisch, e o limite de tempo desta pesquisa, focamos principalmente em seus trabalhos iniciais, até o início da década de 60.

Ao analisarmos as teorias de Prebisch, nos concentramos àquelas ligadas a economia internacional. Procuramos formular uma análise de tal forma a entender as motivações que o levaram a estabelecer uma nova abordagem sobre a economia internacional, tendo em vista sua formação teórica e a evolução de seu pensamento. O caráter crítico do autor esteve presente desde seus primeiros trabalhos. Nosso objetivo é mostrar como as idéias de Prebisch justificaram a não aceitação dos resultados da teoria neoclássica de comércio internacional, com vistas a América Latina.

Dedicaremos o quarto capítulo a três trabalhos do autor, escritos em 1949, 1954 e 1959. Com base neles, tentaremos expor as principais contribuições do autor sobre o padrão comercial latino-americano, e porque esse padrão leva a necessidade da adoção de políticas que contrariam as defendidas pelos autores neoclássicos. Os três textos a serem apresentados se sustentam em argumentos comuns e, estão centrados em questões de natureza externa, por isso a escolha em agrupá-los em um capítulo.

A partir da década de 60 há uma mudança quanto ao foco de sua análise, através da introdução de novos elementos. Cada vez mais Prebisch deixa claro que para entender a situação periférica da América Latina não basta olharmos os problemas na relação externa, mas sim também vários problemas de origem interna, que perpetuam as assimetrias no plano externo. Além disso, Prebisch passa a dar maior importância para a relação entre comércio e desenvolvimento, de forma que o primeiro seja direcionado a elevar o nível de desenvolvimento econômico dos países.

Separamos, portanto, para o capítulo cinco a análise de dois trabalhos de Prebisch, de 1963 e 1964, que incorporam essas novas idéias. Perceberemos como o autor passa a dar maior importância às interações entre os países, e a forma como esta deva ser usada para promoção do desenvolvimento. Portanto, mostraremos neste capítulo, como o pensar sobre a situação comercial da América Latina levou a necessidade de uma análise mais profunda da estrutura interna latino-americana e das relações de cooperação entre os países.

A intenção central deste trabalho será identificar na obra de Prebisch, que apesar dele não negar diversos conceitos empregados pela teoria neoclássica, ele não acreditar que sejam utilizáveis para uma adoção de política para a América Latina. Neste sentido ele contesta a teoria neoclássica sobre economia internacional, pois esta não é capaz de explicar as diferenças no grau de desenvolvimento dos países, e não as inclui em seus modelos. Por isso, não possui um valor realista, não sendo adequada para formulação de políticas econômicas que visem à eliminação dessas diferenças. Como seu interesse está centrado nas economias periféricas, passa a contestar a teoria convencional por não considerar as especificidades de tais economias, e por assim, universalizar uma teoria, que na verdade está circunscrita aos países centrais.

2 A AMÉRICA LATINA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO FINAL DO SÉCULO XIX E INÍCIO DO SÉCULO XX

2.1 Introdução

Para analisarmos as idéias e críticas na obra de Prebisch, faz-se necessário primeiramente entender o quadro histórico à que ele se propõe estudar. O artigo principal do autor, de 1949, está voltado para a situação comercial da América Latina entre a crise de 1929 e o final da Segunda Guerra Mundial. Sendo assim, é fundamental para o propósito de nosso trabalho, termos uma visão clara deste cenário, para que possamos entender qual o pano de fundo da discussão de Prebisch.

O período em questão é marcado por mudanças políticas, econômicas e sociais significativas no cenário internacional. As circunstâncias de tais mudanças se originam nos países centrais, e são diretamente refletidas nos países periféricos, principalmente via suas relações comerciais. Estas eram o elo mais importante entre os dois grupos de países nesta época, e uma alteração nestas relações tinha impacto crucial no desenvolvimento dos países periféricos.

Devido à importância dessas mudanças sobre o desenvolvimento latino-americano, procuraremos neste capítulo descrever as principais características do comércio internacional e da divisão internacional do trabalho no início do século XX. Mas, a compreensão da conjuntura internacional do entre guerras, e as mudanças que com a guerra advieram, requer primeiramente que se tenha em mente o padrão que vigorava antes deste período de instabilidade. Trataremos brevemente, portanto, dos principais aspectos econômicos, políticos e de relações internacionais do final do século XIX até o início da Primeira Guerra Mundial, pois é neste período que se consolidam muitas das relações comerciais que irão permear e definir o padrão de desenvolvimento latino-americano posterior.

Dentre os aspectos econômicos, iremos destacar as questões comerciais e de crescimento econômico, tanto pelo papel desempenhado pelo comércio no período, quanto pela relevância destas questões na obra de Prebisch. Procuraremos explicitar a estrutura internacional e os

papeis dentro desse sistema dos países, dando destaque para a América Latina e para os países industrializados.

Como apontamos, uma das mais significativas ligações entre os países se dá por meio do comércio internacional. Através dele os países puderam se beneficiar de uma maior diversidade de bens, como por exemplo, bens que não pudessem ser antes consumidos devido à falta de acesso a tecnologias ou a fatores de produção. Neste aspecto, o comércio é importante não apenas pelo acesso a bens, como também a tecnologias, e é assim, um dos mecanismos mais importantes na estrutura internacional, por colocar os diversos países em um sistema de mútua dependência. No entanto, se por um lado essa dependência é para alguns países, uma nova fonte de mercados para seus produtos e de acesso a outros por preços mais baixos, ou não disponíveis em seus países; para outros países essa dependência se torna muito mais significativa, pelo peso do setor exportador na atividade econômica do país e pela dependência da importação de tecnologia.

Procuraremos mostrar neste capítulo, que mais do que condicionados pelas dotações de fatores na definição dos bens a serem produzidos por cada país, existe um forte fator histórico que determinará o sistema de divisão internacional do trabalho no século XIX. E esta definirá o papel dos países latino-americanos no cenário internacional no século XX. A configuração comercial e de relações econômicas definidas no processo de colonização latino-americana, e a importância do comércio em seu crescimento irão condicionar por todo o período o crescimento latino-americano e sua posição de atraso em relação à tecnologia e as condições econômicas e sociais dos países centrais. E, conforme esse atraso se perpetue, mais profunda se torna a dificuldade da América Latina de se desenvolver economicamente e ganhar uma maior autonomia econômica.

2.2 Perspectiva histórica

2.2.1 Comércio internacional no final do século XIX e início do século XX

O comércio internacional ganhou bastante expressividade a partir dos ganhos de escala e da introdução de novos bens alcançados através da Primeira Revolução Industrial, no século XVIII. Isto encadeou tanto uma maior exportação destes bens industriais pelos países avançados como também uma maior demanda de importação destes países por bens primários. Essas novas ofertas e demandas irão consolidar a divisão internacional do trabalho, na qual os países periféricos seriam responsáveis pela produção de matérias primas, enquanto os países centrais o seriam pelos produtos industrializados.

Impulsionada por essa mudança no setor produtivo, o período entre 1800 e 1913 foi caracterizado por altas taxas de crescimento do comércio internacional. E, mais do que isso, de acordo com Kenwood e Lougheed, a taxa de crescimento do comércio foi mais alta do que a do crescimento do produto mundial no mesmo período:

Até 1913, o volume de comércio exterior per capita havia crescido em mais de 15 vezes ao que havia sido em 1800, enquanto o produto mundial per capita havia crescido apenas 2,2 vezes no mesmo período. Isso significa que durante o período 1800-1913 a proporção de comércio exterior, ou seja, a razão do comércio mundial sobre o produto mundial, cresceu em mais de 11 vezes sobre seu nível inicial. (1992, p.79).¹

O crescimento do comércio favorecido pela Primeira Revolução Industrial foi mantido pelas novas demandas criadas na Segunda Revolução Industrial. No final do século XIX, novos materiais (química e aço), energia (elétrica) e equipamentos (máquinas funcionando a base da combustão) alavancam a produção industrial, que por sua vez se reflete na expansão do comércio. Esta relação entre comércio e crescimento é verificada pela média de crescimento do volume do comércio e a média de crescimento do produto (HIRST e THOMPSON, 1996, p.22). Os autores apresentam uma tabela, que indica um crescimento até superior do comércio em relação ao produto para dois períodos, 1853-1872 e 1899-1911, reforçando a exposição acima indicada, de Kenwood e Lougheed. No primeiro, a média do crescimento do volume comercializado foi de 4,3% por ano, enquanto que a média do crescimento do produto foi de 3,7% por ano. Já no período 1899-1911, os crescimentos foram de 3,9% por ano e 3,6% por ano, respectivamente. No período entre esses dois, ou seja, entre 1872-1899, os crescimentos foram bastante próximos: a média de crescimento do volume comercializado foi de 3,1% por ano, enquanto que a média de crescimento do produto foi de 3,3% por ano.

¹ *By 1913, the volume of foreign trade per capita had grown to over 25 times what it had been in 1800, whereas world output per head had grown only 2.2 times over the same period. This means that during the period 1800-1913 the foreign trade proportion, that is, the ratio of world trade to world product, rose to over 11 times its initial level.*

Essa expansão comercial se deu tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Estes, no entanto, cresceram ainda mais, de acordo com Kenwood e Lougheed, devido a sua inserção mais tardia no mercado internacional. Apesar deste crescimento, grande parte do comércio no século XIX se dava dentro da própria Europa. Mesmo tendo aumentado a participação latino-americana no comércio internacional entre 1876 e 1913, ela ainda representava um percentual pequeno do comércio total, 7,6%, como mostra a tabela 1 a seguir. A mesma tabela aponta que a Europa, praticamente dominava o comércio internacional em 1913, sendo responsável por 62% do comércio mundial.

Tabela 1 - Distribuição regional do comércio internacional, 1876-1913

(Em porcentagem)

Região	1876-80			1913		
	Exportações	Importações	Comércio total	Exportações	Importações	Comércio total
Europa ^a	64,2	69,6	66,9	58,9	65,1	62,0
América do Norte	11,7	7,4	9,5	14,8	11,5	13,2
América Latina ^b	6,2	4,6	5,4	8,3	7,0	7,6
Ásia	12,4	13,4	12,9	11,8	10,4	11,1
África	2,2	1,5	1,9	3,7	3,6	3,7
Oceania	3,3	3,5	3,4	2,5	2,4	2,4
Mundo	100	100	100	100	100	100

Notas: a. Inclui Rússia. b. América Central e América do Sul, incluindo todos os territórios coloniais no hemisfério oeste.

Fonte: Kenwood e Lougheed, p.81, tabela 8.

Em relação ao padrão do comércio em termos da composição de bens na pauta de exportação e importação, os países desenvolvidos eram basicamente exportadores de manufaturas e importadores de matérias primas durante o século XIX, enquanto que os países subdesenvolvidos exportavam basicamente matérias primas e importavam manufaturas. Conforme indica a tabela 2 abaixo, entre 1876 e 1880, as exportações de produtos primários dos países subdesenvolvidos representavam 97,6% da sua pauta de exportação, e as importações de manufaturados representavam 69,1% de suas importações totais. Apesar de haver uma queda nessas participações até 1913, a grande parte das exportações permanecia sendo de matérias primas, e as importações de manufaturados. Para o Reino Unido e Irlanda, se verifica exatamente o oposto, grande parte de suas exportações era composta por manufaturados (88,1% entre 1876 e 1880) e a maior parte de suas importações era de produtos primários (85,8% entre 1876 e 1880).

Tabela 2 - Participação dos produtos primários e manufaturados no comércio total em cada região, 1876-1913

Região	1876-80		1896-1900		1913	
	Produtos primários	Manufatura dos	Produtos primários	Manufatura dos	Produtos primários	Manufatura dos
Exportação						
Reino Unido e Irlanda	11,9	88,1	17,2	82,8	30,3	69,7
Noroeste da Europa	43,8	56,2	50,5	49,5	48,0	52,0
Outra Europa	78,1	21,9	74,9	25,1	75,6	24,4
EUA e Canadá	85,7	14,3	81,0	19,0	74,1	25,9
Países subdesenvolvidos e resto do mundo	97,6	2,4	91,6	8,4	89,1	10,9
Mundo	61,9	38,1	62,8	37,2	61,8	38,2
Importação						
Reino Unido e Irlanda	85,8	14,2	82,6	17,4	81,2	18,8
Noroeste da Europa	60,9	39,1	62,0	38,0	59,9	40,1
EUA e Canadá	63,5	36,5	63,0	37,0	63,4	36,6
Países subdesenvolvidos e resto do mundo	30,9	69,1	29,2	70,8	40,2	59,8
Mundo	64,9	35,1	65,6	34,3	65,0	35,0

Fonte: Kenwood e Lougheed, p.89, tabela 11.

Além do impulso dado pela introdução de bens industriais ao comércio, as mudanças advindas nas atividades industriais, com a introdução de novos insumos e energia modificaram também a demanda por produtos primários, de forma que o comércio se expande e modifica por meio destes dois canais. O próprio crescimento econômico e o aumento da renda levaram também a uma maior demanda por produtos primários, no início principalmente de alimentos e matérias primas agrícolas. A produção de bens primários também se beneficia da Revolução Industrial, pela introdução de novas tecnologias e insumos no seu processo produtivo, aumentando a escala de sua produção. Com isso, os laços comerciais entre os países produtores destes dois tipos de bens: industriais e primários se fortalecem e ganham novo impulso.

Um outro fator que também colabora para o aumento do comércio foi o desenvolvimento nos transportes e na comunicação. As mudanças nesses setores se iniciam com as inovações da Primeira Revolução Industrial. Principalmente, o uso da máquina a vapor e o uso do carvão como fonte de energia dão impulso à indústria dos transportes, propiciando uma maior facilidade de conexão a longas distâncias. E, com isso, se cria um incentivo para um

aprimoramento na infra-estrutura, terrestre e fluvial, através da melhoria na construção de estradas, de um aumento significativo da malha ferroviária e a construção de canais e obras fluviais. Além da importância que isso tinha na ampliação dos mercados, as novas indústrias que surgiam davam um maior dinamismo para a produção industrial:

[...] todos esses artigos – ferro, produtos têxteis, produtos químicos – dependiam de uma movimentação de mercadorias em larga escala, por terra e por mar, desde as fontes das matérias-primas até as fábricas, e novamente até os mercados, próximos ou distantes. A oportunidade assim criada e as possibilidades da nova tecnologia combinaram-se para produzir as ferrovias e a navegação a vapor, que, evidentemente, aumentaram a demanda de ferro e de combustíveis, ao mesmo tempo que expandiam o mercado de produtos manufaturados. E assim sucessivamente, em círculos cada vez mais amplos. (LANDES, 1994, p.7)

Os avanços no transporte e na comunicação são ainda maiores no final do século XIX com a Segunda Revolução Industrial, e com a série de avanços relacionados a ela, como a energia elétrica e os motores elétricos, o motor de combustão interna e os dispositivos automotores. Além disso, o desenvolvimento organizacional impulsionado por esses avanços, como a produção de linha de montagem, amplia a possibilidade de produção em larga escala dos diversos bens ligados à indústria de transportes e de comunicação.

São assim, diversos os fatores que contribuíram para o crescimento do comércio no século XIX. Do ponto de vista da institucionalidade comercial, até 1850 o protecionismo era utilizado como política comercial pela maior parte dos países. Mas, a partir de então começa um movimento em direção ao livre comércio, liderado primeiramente pela Inglaterra² e sendo seguido pelos demais países europeus através da adoção de tratados e acordos comerciais. Esta mudança na política comercial implicou em uma maior relação econômica e política entre os países. Inicia-se um deslocamento para o comércio multilateral, principalmente após a adoção da cláusula da nação mais favorecida entre Inglaterra e França em 1860. Fora da Europa, a diminuição de práticas protecionistas foi menos evidente.

O crescimento econômico e a necessidade de acesso a novos mercados tanto para importação quanto para exportação levaram, portanto, a uma maior liberalização comercial, assim como favoreceram uma diminuição nos controles sobre fluxo de capital e de trabalho em grande parte do século XIX e início do século XX. Do lado do comércio, as tarifas eram

² Um dos fatos que marcam essa mudança na política comercial da Inglaterra foi a abolição da “Corn Law” em 1846, que protegia os produtores nacionais de cereais. Com a diminuição do setor agrícola na Inglaterra, e a necessidade de se importar alimentos, devido ao aumento populacional, torna-se possível, e necessário, eliminar a proteção aos cereais, o que marca um novo rumo da política inglesa, dentro do novo contexto da economia internacional.

significativamente baixas, e praticamente não eram adotadas cotas e proibições à importação. Para Landes, a redução das barreiras ao comércio internacional assumiu três formas:

[...] (1) a eliminação ou redução das restrições e cobranças de tributos sobre o tráfego em vias navegáveis internacionais [...]; (2) a simplificação da confusão de moedas [...]; e, o mais importante, (3) uma série de tratados comerciais que proporcionaram uma diminuição substancial das taxas alfandegárias entre as principais nações industrializadas da Europa [...]. (1994, p.207).

Esse quadro institucional colaborou para uma maior integração das economias nacionais dentro de um sistema internacional de divisão do trabalho e para um aumento expressivo do comércio no período. Essa posição prática adotada pelos países era uma resposta às outras mudanças que vinham ocorrendo na economia e na sociedade européia, mas estava em grande parte baseada teoricamente nos pressupostos clássicos das vantagens do livre comércio e da especialização produtiva dos países, idéias as quais abordaremos no capítulo subsequente.

Conforme apontamos, a especialização produtiva e o conseqüente aumento do comércio foram sustentados pela maior mobilidade e acesso ao capital e a mão-de-obra estrangeiros. O fluxo de capital e mão-de-obra para novas áreas, possibilitou o estímulo à produção de novos bens e o acesso a matérias primas e bens agrícolas. Além desse importante fluxo entre os países, facilitado pelos aperfeiçoamentos nos transportes, foram também significativos os investimentos estrangeiros realizados no período. Estes investimentos eram realizados pelos países avançados em países não industrializados, e tinham como finalidade contribuir para a promoção da especialização internacional.

O comércio cresceu durante esses anos com poucas barreiras, mas depois de 1880 inicia-se uma volta ao protecionismo na Europa. Isto é justificado por Kenwood e Lougheed por dois motivos econômicos e políticos gerais e dois motivos específicos. Os primeiros referem-se, do ponto de vista econômico, ao aumento da competição e o desenvolvimento industrial de novos países, levando a busca de criação de condições que favorecessem a melhoria de suas posições competitivas no mercado externo. E, do ponto de vista político a volta do nacionalismo. Os motivos econômicos específicos, segundo os autores seriam: a grande entrada de grãos baratos na Europa, provindos dos Estados Unidos e da Rússia e; a depressão de 1873-1879. Influenciados por estes fatores diversos países aumentaram seu grau de protecionismo, fato que foi se agravando até 1913. De acordo com os autores, apenas três países (Inglaterra, Holanda e Dinamarca) mantiveram a política de livre comércio durante o período 1880 e 1913.

Apesar do aumento do protecionismo pós 1880, o comércio continuou crescendo até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Uma das justificativas para isso, é que em paralelo aos fatores que levavam ao protecionismo, vários acordos comerciais entre países foram mantidos. Além disso, o aumento da concorrência e o conseqüente aumento da produtividade possibilitaram que mesmo com o protecionismo, o comércio ainda fosse importante para o crescimento dos países.

Do ponto de vista do sistema monetário internacional, um dos fatores que facilitou o avanço das relações comerciais entre os diversos países, no final do século XIX e início do século XX foi a adoção do padrão ouro. Em paralelo a isso, houve um avanço institucional nos mercados de capital, de crédito e cambial, que facilitou os pagamentos e empréstimos entre os países. O sistema do padrão ouro foi particularmente favorável ao crescimento do comércio, pela estabilidade gerada nas taxas cambiais, e pela diminuição nos riscos de uma eventual instabilidade através do papel desempenhado pela Inglaterra como centro financeiro e comercial. A Inglaterra, com sua significativa abertura econômica, atuava no sentido de minimizar eventuais situações de desequilíbrios comerciais de países importantes no cenário comercial. E, a credibilidade passada por ela levou a aceitação generalizada da libra esterlina como moeda internacional, o que lhe possibilitou o papel de prestador de última instância em caso de desequilíbrios.

De forma geral o século XIX reforçou a divisão internacional do trabalho entre um centro e uma periferia. O desenvolvimento desta estava condicionado a suas exportações e, portanto, a demanda dos países centrais. Em certo grau, houve uma difusão da tecnologia dos países centrais nos países periféricos, mas que em grande parte se restringiu as atividades ligadas ao setor exportador, havendo um aumento da produtividade apenas nestes setores. Ao mesmo tempo, o crescimento dos países centrais e o avanço industrial destes levaram a um aumento na demanda por matérias primas e alimentos, e a uma diversificação em torno destes bens, fortalecendo as relações entre o centro e a periferia.

De acordo com Conde, as exportações de bens primários pela América Latina levaram a um aumento inicial da riqueza. No entanto, com o tempo foi gerando retornos decrescentes, ou houve uma diminuição no crescimento devido a mudanças nas condições da demanda externa. Sendo assim, as economias latino-americanas tiveram um alto grau de flutuação. Em paralelo

a isso, o autor complementa que entre 1870 e 1895 houve uma queda nos preços internacionais, especialmente de bens agrícolas. E, quando esses preços aumentaram, no início do século XX, houve uma superprodução, levando novamente a uma queda nos preços. (CONDE, 1992, p.165).

No caso específico da América Latina, o aumento da riqueza advinda com o crescimento de suas exportações primárias no século XIX não levou a um desenvolvimento das atividades internas. A difusão tecnológica vinda do centro também não teve um reflexo nestas atividades. Os fatores que justificam são vários, e vão além da divisão internacional do trabalho, na qual coube a América Latina se especializar em bens primários. São significativos também os fatores de natureza interna. Em parte a estrutura política, ligada a aristocracia agrária, a inexistência de uma classe social que tivesse interesse por uma industrialização nacional, a ausência de uma infra-estrutura interna que criasse condições e incentivasse o desenvolvimento de novas atividades, a má distribuição de renda, e a baixa acumulação de capital, dentre outros fatores, contribuíram para a ausência de desenvolvimento de atividades internas. São fatores que geram um ciclo vicioso entre dependência externa e ausência de desenvolvimento interno, que se perpetua por todo o século XIX até o início do século XX.

Como indicamos, no final do século XIX a economia mundial estava se expandindo, favorecendo as exportações da América Latina. Até o início do século XX a economia latino-americana estava crescendo, impulsionada por este crescimento externo, e pelo aumento da renda per capita nos países centrais e, conseqüentemente, pela maior demanda por minérios e alimentos. Contribuiu também para a expansão da economia latino-americana a entrada de fluxos de capitais, principalmente em infra-estrutura.

Apenas quando as condições externas se alteram com o advento da Primeira Guerra Mundial, afetando indiretamente a América Latina por meio da queda nos preços dos bens primários, e pelo menor acesso as importações dos países centrais, é que se inicia um movimento em direção ao desenvolvimento da economia interna, a industrialização.

2.2.2 Comércio internacional no período entre guerras

A Primeira Guerra Mundial altera fortemente a estrutura internacional do comércio, dos fluxos de capital e a estrutura financeira na qual as relações entre os países estava assentada. O fim do padrão ouro no entre-guerras foi uma das conseqüências que impactaram fortemente e colaboraram em dificultar as relações comerciais entre os países. Em paralelo a isso, a guerra e as instabilidades associadas ao período, resultaram em desequilíbrios internos, como o aumento do desemprego e queda na produção, que favoreceram a adoção de políticas mais nacionalistas. Essa conseqüente prioridade que os países passaram a dar às questões internas levou a que eles adotassem políticas externas mais protecionistas.

O aumento do controle sobre o comércio foi adotado tanto pelo aumento das tarifas sobre importação quanto pela imposição de restrições quantitativas, como as cotas. O principal motivo pelo qual os países centrais optaram pela adoção de cotas foi o de tentar proteger a indústria e a agricultura doméstica da competição externa, de modo, a tornar possível a recuperação dos setores produtivos domésticos. Evidentemente, que medidas desta natureza implicam numa retração direta da expansão do comércio internacional. E, pela posição principal do setor exportador nas economias latino-americanas, estas foram especialmente afetadas por estas políticas.

A volta ao protecionismo e a queda na oferta internacional de manufaturas, criou o incentivo para que países como a América Latina, até então especializados na produção de produtos primários, voltassem suas atenções ao mercado interno. Desta forma, fica claro como a nova realidade mundial impôs para os diversos países uma adequação de suas políticas econômicas que fossem condizentes a elas. Do lado dos países centrais, a proteção foi utilizada como forma de garantir o acesso a diversos bens que sofreram uma diminuição na sua produção, ou aumentou sua demanda, com a guerra. A própria guerra também impõe a busca por uma maior auto-suficiência por parte dos países. Já os países periféricos, são forçados por essas restrições externas, a se voltarem mais para o mercado interno.

De uma maneira geral, este período foi caracterizado por vários desequilíbrios na esfera internacional, que não foram possíveis de serem completamente corrigidos e que, assim modificaram o padrão internacional das relações econômicas no pós-guerra. Os principais problemas tinham sua origem, além da evidente perda no setor produtivo, nos problemas monetários que vários países passaram a enfrentar e no dismantelamento do sistema multilateral do comércio.

A diminuição do comércio se deveu principalmente a postura mais nacionalista dos países, e a conseqüente restrição às importações tanto de produtos industriais quanto primários. A consequência dessa nova posição por parte dos países centrais foi a menor demanda pelos bens primários dos países periféricos, e a queda de seus preços, que foi mais acentuada do que a queda nos preços dos produtos industriais. Ao comentar as conseqüências da Primeira Guerra Mundial para a economia internacional, Landes destaca que um dos fatores que mais afetaram o desenvolvimento econômico foi:

[...] a incapacidade do comércio de crescer com a mesma rapidez de antes, ou tão depressa quanto a produção. Só em 1924 é que o volume do comércio voltou ao nível de 1913; em seguida, teve um belo aumento durante quatro anos, crescendo à razão de quase 5% ao ano, em contraste com cerca de 4% no período de 1896-1913; e desmoronou na década de 1930. (1994, p.375).

Essa nova ordem internacional teve, portanto um impacto significativo sobre o comércio mundial. Como podemos observar na tabela 3 abaixo, o valor das importações e das exportações do mundo caiu em mais de 50% entre 1925 e 1938. No caso europeu, o valor de suas importações era de 30,9 bilhões de dólares ouro em 1925, e em 1938 havia declinado para 13,63 bilhões de dólares ouro. A queda de suas exportações também foi da ordem de 56%, de 23,96 bilhões de dólares ouro em 1925 passou para 10,44 bilhões de dólares ouro em 1938.

**Tabela 3 - Valor do Comércio da Europa e do Resto do Mundo
1925-38^a (em bilhões de dólares-ouro de 1934)**

	1925	1928	1932	1935	1938
Importações					
Europa, menos URSS	30,9	32,38	13,78	11,67	13,63
URSS	0,72	0,83	0,61	0,21	0,27
Resto do Mundo	24,51	25,62	9,26	8,85	10,3
Total	56,13	58,83	23,65	20,73	24,2
Exportações					
Europa, menos URSS	23,96	25,7	10,65	9,09	10,44
URSS	0,55	0,71	0,5	0,32	0,25
Resto do Mundo	28,91	29,19	10,67	10,16	11,97
Total	53,42	55,6	21,82	19,57	22,66

Notas: a. Apenas o comércio especial, ou seja, excluídas as reexportações.

Fonte: Landes, 1994, p.406, tabela 27.

Ocorreu também uma mudança na composição do comércio internacional no período do entre-guerras, no que se refere as exportações e importações de manufaturas e produtos primários. Houve um aumento significativo das exportações de produtos primários dos países subdesenvolvidos, que representava 36,6% em 1913 e passou para 50,4% do total das exportações mundiais de produtos primários em 1937. Do lado das manufaturas, a mudança mais importante foi a queda nas exportações européias destes bens, de 81,5% em 1913 para 67,1% em 1937. Essa queda foi compensada tanto pelo aumento da participação dos Estados Unidos como dos países subdesenvolvidos e outras partes do mundo. (KENWOOD e LOUGHEED, 1992, p.215, tabela 21).

Além disso, depois da Primeira Guerra Mundial, de acordo com Kenwood e Lougheed (1992, p.163) há um desequilíbrio entre a oferta e a demanda de matérias primas e produtos industriais, devido ao progresso tecnológico e o avanço da industrialização. Em particular, os autores citam o progresso tecnológico verificado no período entre-guerras na agricultura e na mineração. O efeito principal deste progresso, junto com a abertura de novas áreas produtivas, foi o aumento da oferta destes bens na década de 20, em escala maior do que o aumento da demanda, levando assim a uma queda no preço dos produtos primários. Em paralelo a isso, o crescimento econômico e o aumento da renda da população em vários países levaram a uma mudança no padrão de consumo, diminuindo a demanda por bens primários, em contraposição a maior busca por produtos industrializados. Como veremos nos capítulos sobre a obra de Prebisch, isso se deve a baixa elasticidade renda da demanda por produtos primários.

O fato das economias latino-americanas estarem voltadas para exportação de produtos primários, as torna mais vulneráveis as mudanças nas situações externas. Em particular, é desvantajosa a dependência na exportação de um único produto primário, pois uma eventual mudança nos preços externos deste bem afeta toda a economia do país, já que não há um outro setor que possa contrabalancear esta queda na renda. Um outro ponto que desfavorece a adoção de uma política econômica que privilegie apenas as atividades ligadas ao setor exportador, é que estas não geram incentivos e encadeamentos produtivos para a ampliação de novas atividades voltadas para o mercado interno. Sendo assim, o crescimento econômico do país fica condicionado ao desempenho do setor externo.

A pauta de exportação dos países latino-americanos no início do século, era altamente dependente de poucos produtos, como indica a tabela 4 abaixo. Dos 21 países indicados, em 1913, praticamente 62% dos países tinham o primeiro produto de exportação representando acima de 50% de suas exportações, e 81% dos países tinham dois produtos representando acima de 50% de suas exportações. No Brasil, por exemplo, em 1913 o café representava 62,3% da sua pauta de exportação. Para 1930, a amostra de países disponíveis é menor, mas indica que a situação latino-americana ainda não havia se alterado, permanecendo uma alta concentração dos produtos de exportação. Dos 11 países indicados na tabela abaixo, 6 (55%) deles tinham um produto representando mais de 50% da sua pauta de exportação, e 8 (73%) tinham 2 produtos representando mais de 50% da sua pauta de exportação.

Tabela 4 – Coeficientes de Concentração de Produtos de Exportação

País	Coeficientes de Concentração de Produtos de Exportação, por volta de 1913					Coeficientes de Concentração de Produtos de Exportação, 1930				
	Primeiro Produto	%	Segundo Produto	%	Total (%)	Primeiro Produto	%	Segundo Produto	%	Total (%)
Argentina	Milho	22,5	Trigo	20,7	43,2	Trigo	19	Carne	18	37
Bolívia	Estanho	72,3	Prata	4,3	76,6	Estanho	84	Cobre	4	88
Brasil	Café	62,3	Borracha	15,9	78,2	Café	68	Algodão	3	71
Chile	Nitratos	71,3	Cobre	7	78,3	Nitratos	43	Cobre	37	80
Colômbia	Café	37,2	Ouro	20,4	57,6	Café	64	Petróleo	22	86
Costa Rica	Banana	50,9	Café	35,2	86,1	Café	67	Banana	25	92
Cuba	Açúcar	72	Fumo	19,5	91,5	Açúcar	68	Fumo	17	85
El Salvador	Café	79,6	Met.precios.	15,9	95,5					
Equador	Cacau	64,1	Café	5,4	69,5					
Guatemala	Café	84,8	Banana	5,7	90,5					
Haiti	Café	64	Cacau	6,8	70,8					
Honduras	Banana	50,1	Met.precios.	25,9	76					
México	Prata	30,3	Cobre	10,3	40,6	Prata	15	Petróleo	14	29
Nicarágua	Café	64,9	Met.precios.	13,8	78,7					
Panamá	Banana	65	Coco	7	72					
Paraguai	Erva-mate	32,1	Fumo	15,8	47,9					
Peru	Cobre	22	Açúcar	15,4	37,4	Petróleo	33	Cobre	21	54
Porto Rico Rep.	Açúcar	47	Café	19	66					
Dominicana	Cacau	39,2	Açúcar	34,8	74					
Uruguai	Lã	42	Carne	24	66	Carne	37	Lã	27	64
Venezuela	Café	52	Cacau	21,4	73,4	Petróleo	82	Café	10	92

Nota: Metais preciosos está abreviado como Met. precios.

Fonte: Thorp, p.65 e p.365, 1998.

Essa alta dependência na exportação de poucos produtos fez com que tanto a queda no preço dos bens primários, quanto à diminuição do acesso aos bens industriais provenientes dos

países centrais para os países periféricos, estimulassem a difusão da industrialização nos países periféricos após a guerra. Há assim, um aumento da participação destes países na produção de bens industriais, em detrimento dos países já industrializados.

Relativamente aos novos países industrializados, as nações industriais mais antigas tiveram taxas declinantes de crescimento industrial, e mesmo os Estados Unidos fracassaram em conquistar taxas de crescimento industrial comparáveis aquelas das novas nações em desenvolvimento durante os anos 20, enquanto na depressão da década de 30, atividades industriais no país estagnaram. Por outro lado, a deterioração nos termos de troca de países produtores de bens primários e a rede de restrições no comércio em produtos primários que cresceu na década de 1930, forçaram os governos em um grande número de países não-industriais a promover indústrias secundárias apoiadas em proteção tarifária para assegurar o padrão de vida e para manter o desemprego baixo. Como resultado, a industrialização nesses países prosseguiu com vigor apesar da depressão. (KENWOOD e LOUGHEED, 1992, p.169).³

Uma outra característica importante do entre-guerras, que afetou diretamente o potencial exportador latino-americano foi a queda do crescimento da renda real per capita das economias centrais. Kenwood e Loughheed comparam o valor do crescimento da renda per capita em dois períodos, entre 1860-1913 e entre 1913-1929. A América do Norte tinha um crescimento da renda real de 1,7% no primeiro período e caiu para 1,2% no segundo. Na mesma situação, o Nordeste Europeu passou de 1,3% de crescimento da renda real per capita para 0,7%. E, para o Sudeste Europeu esses valores foram de 1,1% para 0,3%, respectivamente. Das regiões indicadas pelos autores, apenas o Japão conseguiu aumentar o crescimento da renda per capita, passando de 1,5% no primeiro período para 2,8% no segundo. (1992, p.174, tabela 16).

Além dos efeitos negativos da guerra para a economia, a crise de 1929 acentuou e prolongou os problemas econômicos no mundo. Apesar de se destacar o colapso no mercado de ações americano na crise, esta não ocorreu apenas no setor financeiro, muito pelo contrário, o impacto sentido pelas atividades produtivas foi substancial, com um colapso na produção industrial. Einchengreen aponta que a produção industrial americana caiu 48% entre 1929 e 1932, e 39% na Alemanha para o mesmo período. (1996, p.73). A situação nas atividades

³ *Relative to the newly industrializing countries, the older industrial nations experienced declining rates of industrial growth, and even the United States failed to achieve industrial growth rates comparable to those of the newly developing nations during the twenties, while in the depressed thirties, industrial activities in the country stagnated. On the other hand, the deterioration in the terms of trade of primary producing countries and the network of restrictions on trade in primary products which grew up in the 1930s forced the governments in a large number of non-industrial countries to foster secondary industry behind tariff protection to safeguard living standards and to keep down unemployment. As a result, industrialization in these countries proceeded with undiminished vigour despite the depression.*

primárias não foi diferente, e o caso da agricultura e de matérias primas foi agravado pela queda nos preços externos.

A crise teve como efeito reforçar a posição nacionalista dos países, ao adotarem políticas que fossem mais convenientes para sua recuperação econômica. Diminui assim a interdependência nas decisões comerciais, cambiais e financeiras entre os países. Os países passam a adotar regulações e controles sobre pagamentos e sobre o comércio, visando interesses nacionais.

Além disso, durante o entre guerras inicia-se a mudança da hegemonia financeira e comercial internacional, antes conferida à Inglaterra, e depois deste período, com a ascensão econômica norte-americana, esta posição passa a ser ocupada pelos EUA. Essa mudança no eixo econômico internacional afetará grandemente a América Latina, pela própria proximidade geográfica, e pelas relações já existentes entre os EUA e alguns países latino-americanos.

A procura decidida de oportunidades de exportação oferecidas pela guerra refletiu-se no enorme crescimento do comércio com a América Latina e na infra-estrutura que começou a crescer em seu redor, enquanto os bancos dos Estados Unidos procuravam estabelecer-se no estrangeiro e os fluxos de informação ganhavam profundidade. (Thorp, 1998, p.107).

Mas, ao mesmo tempo em que a proximidade com os Estados Unidos foi em parte benéfica para a América Latina, a postura americana como nação hegemônica representou uma piora para o comércio mundial, quando comparada à adotada pela Inglaterra, e será esse o aspecto ao qual Prebisch chamará maior atenção em seus trabalhos. Isso porque, em inícios do século XX os Estados Unidos tinham conseguido superávits elevados em conta corrente, mas não compensavam através de um aumento de suas importações, devido ao seu próprio crescimento interno, e a extensão de seu território. Evidentemente, que isso implica numa pressão sobre a balança comercial dos demais países, com os quais os Estados Unidos comercializavam. A postura americana, era muito mais voltada para os interesses internos, do que comparado à inglesa durante seu período de hegemonia. Uma das evidências disso foi a adoção de práticas protecionistas durante todo o período em questão.

2.2.2.1 América Latina

A América Latina experimentou um período de crescimento expressivo no início do século XX, que foi impulsionado pelas exportações de produtos primários. Destaca-se o caso da

Argentina, com crescimento de 6,3% do PIB durante o período de 1900-13. Mas, outros países, como Brasil, Colômbia, Equador e Peru tiveram crescimento do PIB para o mesmo período acima de 4%. A partir da Primeira Guerra Mundial, muitos países tiveram uma redução nessa taxa de crescimento, mas para a maioria dos países, esse crescimento se manteve acima dos 3% entre 1913 e 1945, como se observa para alguns países na tabela 5 abaixo.

Tabela 5 - PIB: Taxa Média Anual de Crescimento do PIB por Período

(Em porcentagens)

	1900-29	1900-13	1913-29	1929-45
Argentina	3,8	6,3	4,1	3,4
Brasil	4,2	4,1	5,1	4,4
Chile	2,9	3,6	3,7	3,0
Colômbia	4,5	4,4	4,9	3,8
Cuba		7,6 ^b	1,1	3,5
México	3,4	3,4 ^a	1,4 ^a	4,2
Peru	4,5	4,5	5,3	2,8
Venezuela	5,0	2,3	9,2	4,2

Nota: a. Não há dados para o México entre 1911 e 1920, devido à revolução. b Os dados começam em 1903

Fonte: Thorp, 1998, p.336 e p.14

Tabela 6 - Exportações: Crescimento do Valor das Exportações

(Taxa anual de crescimento porcentual em dólares correntes dos Estados Unidos)

	1900-29	1900-13	1913-29	1929-45
Argentina	6,4	9,0	3,3	1,4
Brasil	3,2	5,9	4,0	4,3
Chile	0,9	6,5	-0,4	4,0
Colômbia	9,6	8,6	9,8	2,3
Cuba	7,3	8,9	1,9	7,1
México ^a	6,6	5,9	3,0	6,4
Peru	8,2	7,1	5,2	1,0
Venezuela	7,2	5,6	11,4	7,1

Notas: a. Os dados sobre o México excluem o período 1913-19.

Fonte: Thorp, 1998, p.354.

O crescimento do produto foi em grande parte puxado pelo crescimento das exportações entre 1900 e 1929, que se baseava na expansão da produção agrícola, tendo assim, segundo Thorp um caráter “extensivo”. (1998, p.92) O Brasil foi o único país que experimentou uma taxa de crescimento do PIB (4,2%) superior a taxa de crescimento do volume das exportações (3,2%)

neste período. Uma das justificativas para isso foi o influxo de capital externo, basicamente em investimentos de infra-estrutura. Outra explicação, apresentada por Thorp baseia-se no fato das exportações brasileiras terem como produto principal o café. De acordo com a autora:

A produção de café não exigia o reinvestimento de grande parte dos excedentes, dado que a tecnologia era simples e não mudava. Isso explica a tendência das economias cafeeiras à diversificação, desde que o tamanho permitisse, uma vez que os fundos excedentes buscavam uso lucrativo fora do setor. (1998, p.58).

Thorp aponta que até o final da década de 20 a América Latina ainda era muito dependente do comércio. De acordo com uma tabela apresentada por ela (1992, p.182, tabela 1), o Brasil, por exemplo, tinha uma razão exportação mais importação sobre o PIB de 32% em 1928, e a Argentina de 44%. Apesar de esses números caírem até 1938, eles ainda eram significativos: 27,6% e 26,3% respectivamente. Essa dependência também se dava sobre o setor público, devido a importância dos impostos de importação e exportação sobre o total das receitas de impostos do governo. O Brasil, por exemplo, tinha uma participação de 23% dos impostos de importação sobre as receitas totais de impostos em 1929, e de 10,7% dos impostos de exportação no mesmo ano. Na Argentina essa participação era ainda maior, 47% e 2,5%, respectivamente. (1992, p.183, tabela 2).

Não é nossa intenção aqui discutirmos casos particulares, mas é evidente que houveram diferenças no processo de crescimento dos diversos países latino-americanos durante o período tratado. As origens destas diferenças são diversas, e a conjunção entre várias delas determinou o caminho traçado por cada país. Dentre elas, são importantes as diferenças quanto ao tamanho do país, características geográficas que irão favorecer determinado tipo de produção, relação do país com a metrópole, tipo de produto principal e seus elos de encadeamento, mão de obra, dentre outros. Estas condições serão responsáveis pelas opções futuras dos países quanto a diversificação ou não da produção, e a escolhas quanto a relação capital e trabalho. Mas, apesar dessas diferenças, a característica periférica e suas implicações estão presentes, em diferentes graus, em todos os países da América Latina.

Uma das evidências da assimetria internacional entre os países no início do século XX é a significativa diferença entre a renda per capita dos países latino-americanos quando comparados com a dos países da OCDE. E essa assimetria se manteve durante toda a metade do século XX, inclusive se pronunciando na segunda metade do século. Apesar de países

como Argentina e Chile terem uma renda per capita mais próxima dos países da OCDE, a diferença entre elas era significativa, como se observa na tabela 7, e alguns países, como o Brasil tinham uma renda per capita em torno de apenas 25% do valor da OCDE. Em 1929, por exemplo, enquanto a renda per capita brasileira era de 654 dólares, a da OCDE era de 2727 dólares, o que significa que a renda per capita brasileira representava apenas 24% da renda per capita da OCDE. Para a média da América Latina, por todo o período 1900-1950, a renda per capita representava não mais do que 45% da renda per capita dos países da OCDE. No gráfico 1 em seguida, observa-se a divergência entre a média do PIB per capita da América em relação ao da OCDE.

Tabela 7 - Renda Per Capita, 1900-1950

PIB per capita em dólares internacionais de 1980

	1900	1913	1929	1950
Argentina	1284	1770	2036	2324
Brasil	436	521	654	1073
Chile	956	1255	1928	2350
Colômbia	610	801	975	1395
México	649	822	835	1169
Peru	624	819	890	1349
Média da América Latina	760	998	1220	1610
Média OCDE	1817	2224	2727	3553
Proporção do PIB per capita médio da América Latina, em relação a média da OCDE	41,8%	44,9%	44,7%	45,3%

Fonte: Taylor, 1999, p.3, tabela 1.

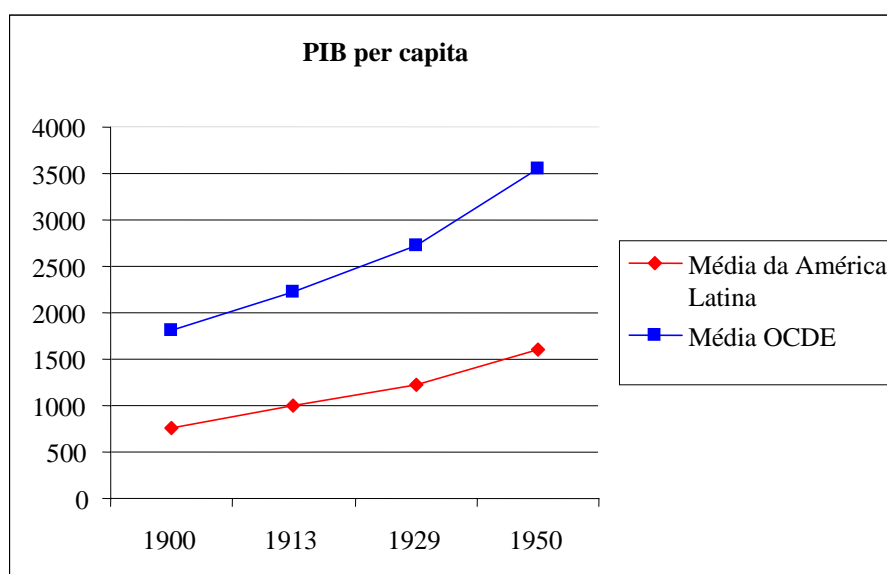


Gráfico 1 – PIB per capita

Nota: Baseado em dados de Taylor, 1999, p.3.

De acordo com Taylor, um dos motivos do insatisfatório crescimento da renda per capita da América Latina se deve a baixa acumulação de capital. Para que houvesse uma expansão desta seria necessária existência de poupança doméstica ou a entrada de capital estrangeiro. Como a tabela a seguir demonstra, a entrada de capital estrangeiro como proporção do PIB decaiu significativamente no período entre-guerras. No caso brasileiro, por exemplo, a participação do investimento estrangeiro no PIB era de 4,15 em 1900, e esse valor cai para 1,12 em 1929.

Tabela 8 - Investimento Direto Estrangeiro na América Latina, 1900-1950

Investimento Estrangeiro/PIB	1900	1914	1929	1938	1950
Argentina	4,15	2,6	1,12	0,87	0,12
Brasil	2,55	2,96	0,92	0,7	0,18
Chile	1,88	2,11	1,56	1,63	0,49
Colômbia	0,74	0,27	0,34	0,35	0,24
México	1,55	1,83	1,28	0,79	0,17
Peru	1,78	1,21	0,64	0,46	0,22
Uruguai	3,14	1,62	0,67	0,59	0,18
Venezuela	2,52	0,98	1,05	0,73	0,55

Fonte: Taylor, 1999, tabela 2, p.5.

O período entre as guerras mundiais, mais precisamente as mudanças ocorridas nas economias centrais, afetaram as economias periféricas, como a América Latina. Alguns países latino-americanos se beneficiaram da guerra, a depender dos produtos de sua pauta de exportação, já que a guerra cria demanda para alguns bens específicos. Por outro lado, outros países sofreram uma retração na demanda por seus bens principais, desestabilizando a economia local. Neste sentido, fica explícito a vulnerabilidade a que os países estavam sujeitos ao depender de poucos produtos de exportação como principal fonte de alavancagem interna. Apesar das diferenças da turbulência do período entre-guerras para a América Latina, a crise de 1929 desfavoreceu todos os países em geral, dada a diminuição generalizada da demanda, e a queda dos preços dos bens primários.

Vale destacar um ponto já mencionado anteriormente sobre a tendência a queda na demanda por bens primários e a queda nos preços destes bens. Além da própria restrição imposta pela crise de 1929, desfavorecendo a exportação de produtos primários, os avanços tecnológicos no setor agrícola levaram a um aumento na produtividade e, conseqüentemente, no nível

produzido. Sendo assim, há uma pressão ainda maior para a queda nos preços agrícolas, mas que não resultou no aumento do consumo. Isto, por sua vez, está associado tanto com as próprias características de um momento de crise, quanto pela mudança no padrão de consumo dos países centrais. À medida que estes foram crescendo, e aumentando a renda per capita da produção, cai a demanda por produtos primários em favor de produtos manufaturados.

A tendência à queda nos preços dos produtos primários, não foi acompanhada de uma queda correspondente dos preços dos manufaturados, havendo assim, uma tendência à deterioração dos termos de troca latino-americanos no período posterior a grande depressão. A queda nos preços dos produtos primários pode ser vista na tabela a seguir. O Brasil, por exemplo, teve um decréscimo de 57% no preço de suas exportações entre 1928 e 1932, e uma queda nas relações de troca de 35% para o mesmo período. Para a América Latina como um todo a queda foi de 64% e 44%, respectivamente.

Tabela 9 - Variação dos Preços e Volumes das Exportações, Relações de Troca Líquidas, 1932

(1928=100)

País	Preços das exportações	Volumes das exportações	Relações de troca líquidas
Argentina	37	88	68
Bolívia	79 ^a	48 ^a	Nd
Brasil	43	86	65
Chile	47	31	57
Colômbia	48	102	63
Costa Rica	54	81	78
El Salvador	30	75	52
Equador	51	83	74
Guatemala	37	101	54
Haiti	49 ^b	104 ^b	Nd
Honduras	91	101	130
México	49	58	64
Nicarágua	50	78	71
Peru	39	76	62
Rep. Dominicana	55 ^b	106 ^b	81 ^b
Venezuela	81	100	101
América Latina	36	78	56

Notas: a. 1929 = 100 b. 1930 = 100

Fonte: Thorp, 1998, p.112 .

Por outro lado, de acordo com Thorp, entre 1933 e 1937 há uma recuperação dos termos de troca latino-americanos. Isso é justificado por ela devido ao aumento do volume exportado, de uma desvalorização real, e do enfraquecimento dos preços importados. (1998, p.123).

Em função das dificuldades que os países latino-americanos passam a sofrer no setor externo, já apontamos a mudança em direção às atividades internas. A crise de 1929 é tida como a propulsora das políticas de industrialização por substituição de importações. No período entre 1929 e 1945, há uma ligeira parte do crescimento do PIB que deixa de estar associada com o crescimento das exportações, já que para alguns países o crescimento do PIB ultrapassa a taxa de crescimento do valor das exportações, evidenciando o início de uma política para desenvolver atividades produtivas internas.

Uma das razões apontadas que justificam a maior atenção prestada pelos países latino-americanos ao desenvolvimento do mercado interno foi a mudança na postura política econômica dos países centrais, através do aumento do protecionismo e de idéias mais nacionalistas, com a conseqüente diminuição nos fluxos externos de capital e de investimentos externos. A Segunda Guerra Mundial reforça essa tendência no cenário internacional, aumentando o incentivo à industrialização na América Latina, e a participação do governo em criar a infra-estrutura e as instituições que promovessem a economia interna.

Num sentido, a Segunda Guerra Mundial possibilitou a continuação de um processo salutar de diversificação para a América Latina. O subcontinente transformou-se em fonte importante de matéria-prima e acusou crescimento ainda mais vigoroso de certas exportações, ao mesmo tempo que os limites impostos às importações criaram um estímulo independente ao prosseguimento da sua substituição. Mas outras exportações perderam mercados europeus. (Thorp, 1998, p.125).

De uma forma geral, o pós Segunda Guerra Mundial é caracterizado, na América Latina, por um período de intensificação do processo de industrialização, de aumento das exportações, incentivadas pelo crescimento externo, de uma melhoria na infra-estrutura na região, e uma maior participação do Estado no direcionamento da economia. As mudanças que com a industrialização advieram não serão discutidas neste capítulo inicial, pois os pontos relevantes dessa análise são contemplados pelo Prebisch, e assim, utilizaremos dos capítulos da análise de sua obra para abordarmos as conseqüências da industrialização na América Latina, do ponto de vista do comércio internacional e do desenvolvimento econômico.

2.3 Conclusão

Procuramos mostrar neste capítulo o padrão comercial latino-americano e seu reflexo em termos de seu desenvolvimento econômico. A análise da conjuntura histórica no final do século XIX até a metade do século XX, com ênfase na situação latino-americana, deixa claro as particularidades de uma economia, que tinha seu setor mais importante, dependente das condições de demanda externa. Em particular, evidencia as flutuações na taxa de crescimento latino-americano e sua falta de autonomia na adoção de políticas que visassem a estabilidade interna em momentos de instabilidade externa.

No primeiro período estudado aqui, do final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, as economias latino-americanas apresentavam um crescimento econômico significativo, em grande parte associado ao aumento das exportações. Isso era resultado de uma expansão mundial do comércio, dada as condições institucionais, industriais e políticas favoráveis do período. No entanto, a partir de um momento turbulento da economia internacional na primeira metade do século XX fica evidente, o quanto vulnerável estava a América Latina a mudanças no cenário externo. Isso provoca uma mudança forçada na postura interna, e o início de um processo de industrialização.

A idéia principal do capítulo foi de mostrar a dependência pela exportação de poucos produtos primários da América Latina para o crescimento. E, como alterações na demanda externa e nos preços dos produtos primários afetavam as condições internas das economias latino-americanas. Era nesse contexto, e sobre essas questões, que Prebisch percebe a necessidade de construir um arcabouço teórico mais abrangente.

3 TEORIA NEOCLÁSSICA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

3.1 Introdução

O entendimento da formulação alternativa proposta por Prebisch para as políticas de comércio internacional deve basear-se no esclarecimento da teoria criticada por ele. Sendo assim, temos como propósito neste capítulo percorrer as principais teorias, teoremas e proposições de política formulada por aqueles autores considerados como neoclássicos. É necessário esclarecer, em primeiro lugar, que ao descrevermos estas idéias, não buscaremos interpretá-las como proposições práticas de uma maneira estrita. Se por um lado, vários destes autores, buscaram em seus modelos uma formulação de política, a grande maioria tinha total consciência de seus limites práticos.

Com a intenção de utilizarmos este capítulo como forma de compreender o quadro teórico que permeava as discussões de comércio internacional ao redor da década de 40 e 50, focaremos nos principais trabalhos realizados até então, dando maior ênfase aos seguintes autores: Ricardo, Hesksher, Ohlin e Samuelson. No entanto, não descreveremos os modelos detalhadamente, pois não é este nosso propósito. A relevância da compreensão da visão neoclássica sobre comércio internacional se limita, para nós, a sua formulação teórica distinta daquela apresentada por Prebisch. Neste aspecto, deveremos prestar maior atenção às hipóteses formuladas nos modelos, pois este será um dos aspectos criticados por Prebisch. Outro ponto importante que será destacado são as conclusões geradas pelo modelo, sempre tendo em mente que estas são sustentadas pelas hipóteses do modelo. A construção do modelo em si será abordada na medida necessária para seu entendimento, não mais do que isso.

3.2 O modelo ricardiano

3.2.1 Introdução

O denominado modelo ricardiano, ou modelo também conhecido por vantagens comparativas, é uma interpretação da teoria marginalista das idéias de David Ricardo expostas em 1817.

Este modelo é considerado como o fundador da teoria de comércio internacional. A teoria marginalista incorporou vários conceitos que não se encontravam no arcabouço original delineado por Ricardo. Aqui seguiremos esta interpretação, portanto, chamaremos por modelo ricardiano as idéias expostas pelo autor dentro desta perspectiva.

Antes do trabalho de Ricardo, já havia um debate acerca do papel do comércio internacional para o crescimento das nações, mas Ricardo pode ser considerado como o primeiro a formular em termos teóricos as vantagens do comércio internacional para as nações participantes.

Antes de Ricardo, Adam Smith já defendia o livre comércio pelos benefícios gerados por ganhos de escala e especialização. Para ele, no entanto, os ganhos adviriam se os países tivessem uma vantagem absoluta na produção de algum bem. Neste caso, dois países poderiam se especializar na produção do bem que tivessem vantagem absoluta, e trocá-las por meio do comércio internacional, de modo a adquirirem um maior número de bens a partir do mesmo tempo de trabalho.

O mérito do trabalho de Ricardo foi o de mostrar que não é necessário um país ter uma vantagem absoluta na produção de um bem para se beneficiar do livre comércio, bastando apenas que tenha uma vantagem comparativa. A existência de uma vantagem comparativa na produção de um bem garantiria os ganhos advindos da especialização.

3.2.2 Hipóteses do modelo

O modelo ricardiano se baseia em hipóteses bastante simples. Ele parte da teoria do valor trabalho, de modo que os preços de uma economia fechada são determinados pelas horas de trabalho utilizadas para a produção de uma determinada mercadoria, ou seja, o custo de produção. O trabalho é, portanto, considerado como o único fator de produção, e apresenta retornos constantes de escala. Além disso, prevalece a livre concorrência, de modo que a existência de um preço superior ao custo marginal, incentivaria a entrada de novos concorrentes, garantindo assim que em equilíbrio o preço seria igual ao custo marginal.

No modelo apresentado pelo próprio Ricardo, são considerados dois países (Inglaterra e Portugal), e dois bens (vinho e roupa). Os dois países possuem condições similares, e a única

coisa que os diferencia é em relação a tecnologia: a produtividade relativa na produção de vinho e roupa é diferente entre os dois países.

Uma outra hipótese do modelo é a inexistência de mobilidade de mão de obra entre países. E, por último, o pleno emprego. Sendo o trabalho o único fator de produção, todo ele é usado na produção dos dois bens, de forma a valer a igualdade:

$$a_{LV}x_V + a_{LR}x_R = L$$

onde a_{LV} representa as horas de trabalho dedicadas para a produção de uma unidade de vinho, a_{LR} representa as horas de trabalho dedicadas para a produção de uma unidade de roupa; x_V é a quantidade de vinho produzida pela economia, x_R é a quantidade de roupa produzidas pela economia; e L é a oferta total de trabalho da economia.

Numa economia fechada, as possibilidades de consumo da sociedade estarão limitadas por esta restrição na possibilidade de produção da economia. O valor a ser consumido de cada bem será determinado pelos preços relativos. Como só há um fator de produção, o preço, por sua vez será função da quantidade de trabalho necessária para a produção do bem. Neste caso, proposto por Ricardo, o preço relativo seria equivalente a relação entre as quantidades de trabalho utilizadas na produção de cada bem.

O equilíbrio numa economia fechada implicaria em:

$$\frac{P_R}{P_V} = \frac{a_{LR}}{a_{LV}}$$

Onde, P_R/P_V é o preço relativo da roupa em relação ao vinho.

3.2.3 Modelo de comércio Ricardiano

Havendo a possibilidade de livre comércio, se Portugal e Inglaterra diferissem na quantidade de trabalho relativa necessária para a produção de roupa e vinho, ou seja, se:

$$\frac{a_{LR}}{a_{LV}} \neq \frac{a_{LR}^p}{a_{LV}^p}$$

(Utilizaremos o expoente “p” nas variáveis que se referem a Portugal, e consideraremos as variáveis sem expoente como sendo relativas a Inglaterra.)

Então, em equilíbrio e sem comércio, os preços relativos entre roupa e vinho em Portugal e na Inglaterra seriam diferentes. Seguindo o exemplo apresentado por Ricardo, supondo que Portugal tenha a vantagem absoluta nos dois bens, de forma que:

$$a_{LR} = 100$$

$$a_{LV} = 120$$

$$a_{LR}^p = 90$$

$$a_{LV}^p = 80$$

Neste caso, mesmo que Portugal apresente vantagem absoluta maior na produção dos dois bens, ainda assim se beneficiaria do livre comércio.

Esta troca poderia mesmo assim acontecer, apesar da commodity importada por Portugal poder ser produzida lá com menos trabalho do que na Inglaterra. Apesar de ele poder fazer roupa com o trabalho de 90 homens, ele poderia importá-la de um país onde são requeridos o trabalho de 100 homens para produzi-la, porque seria vantajoso para ele ao invés de empregar seu capital na produção de vinho, pelo qual ele poderia obter mais roupa da Inglaterra, do que ele poderia produzir por deslocar a porção de seu capital da produção de vinhos para a manufatura de roupa. (RICARDO, 1970, p.135).⁴

O que torna, portanto, vantajoso para Portugal participar do comércio com a Inglaterra, é sua vantagem comparativa na produção de vinho:

$$\frac{a_{LV}^p}{a_{LR}^p} < \frac{a_{LV}}{a_{LR}}$$

⁴ *This exchange might even take place, notwithstanding that the commodity imported by Portugal could be produced there with less labor than in England. Though she could make the cloth with the labor of 90 men, she would import it from a country where it required the labor of 100 men to produce it, because it would be advantageous to her rather to employ her capital in the production of wine, for which she would obtain more cloth from England, than she could produce by diverting a portion of her capital from the cultivation of vines to the manufacture of cloth.*

Havendo um preço relativo do vinho mais barato em Portugal do que na Inglaterra, antes do comércio, Portugal tem um incentivo a exportar vinho para a Inglaterra. Da mesma forma, Inglaterra exportará roupa para Portugal. Este movimento se dará até que os preços relativos se igualem, em um valor situado entre as razões de horas de trabalho na produção de vinho e roupa em cada país, o valor exato dependendo da demanda de cada bem nos dois países.

Para verificarmos a vantagem do livre comércio para Portugal e Inglaterra, podemos comparar a situação sem comércio e com livre comércio nos dois países.

Sem comércio, Portugal produzirá em 1 hora de trabalho, $1/a_{LV}^p$ vinho = $1/80$ vinho e $1/a_{LR}^p$ roupa = $1/90$ roupa. No entanto, ao participar do comércio, Portugal se especializaria na produção de vinho, e importaria roupa. Neste caso, 1 hora de trabalho produziria os mesmos $1/80$ vinho, o qual poderia ser trocado por P_V/P_R roupa. Portanto, 1 hora de trabalho em Portugal produziria indiretamente $\frac{1}{80} \times \frac{P_V}{P_R}$ roupa.

Da relação imposta pelo comércio, temos que: $\frac{a_{LV}^p}{a_{LR}^p} < \frac{P_V}{P_R}$, ou seja, $\frac{80}{90} < \frac{P_V}{P_R}$, o que equivale a:

$\frac{1}{90} < \frac{1}{80} \times \frac{P_V}{P_R}$. Desta forma, fica mostrado que a hora produzida indiretamente por Portugal

para produzir $\frac{1}{80} \times \frac{P_V}{P_R}$ roupa é maior do que a uma hora que seria utilizada para produzir roupa domesticamente.

O mesmo exercício pode ser feito para mostrar que a Inglaterra também se beneficia com o comércio. Sendo assim, ambos os países se especializariam naquele bem que tivessem vantagem comparativa em relação ao outro país.

3.2.4 Conclusões do modelo

O modelo ricardiano leva a defesa da especialização completa no bem no qual o país tenha vantagem comparativa. Exemplificamos aqui no caso de dois bens, mas o modelo pode ser

ampliado para o caso de mais bens⁵. Todos se beneficiariam com o livre comércio, pois esse possibilita que com o mesmo esforço, os países possam consumir maior quantidade de bens do que se permanecessem numa economia fechada. Isso é possível pela existência de uma diferença nas produtividades relativas na produção dos bens, sejam elas originadas por fatores climáticos, recursos naturais, ou tecnológicos.

O resultado do modelo é significativo, e exerce influência até hoje justamente pela sua simplicidade levar a uma conclusão tão expressiva. Apesar da contribuição do modelo ricardiano para a teoria do comércio internacional, devemos frisar aqui a importância de hipóteses fortes para sustentação do modelo. As hipóteses nas quais o modelo se sustenta, será uma das fontes das críticas de Prebisch.

3.3 Moderna teoria de comércio internacional

3.3.1 Introdução

As teorias que derivaram do trabalho original de Ricardo, em torno das vantagens comparativas, podem ser classificadas como fazendo parte da teoria neoclássica de comércio internacional. A característica fundamental destas teorias era da fonte do comércio internacional se basear em diferenças nas produtividades de trabalho relativa entre os países.

A partir dos trabalhos de Heckscher e Ohlin⁶, e a proposição de que o comércio se originaria devido às diferenças nas dotações de fatores produtivos, uma nova linha de teorias se desenvolve, passando a serem consideradas como a moderna teoria de comércio internacional. Samuelson dedicou à elaboração e ampliação do modelo H-O, de modo que muitas vezes se faz referência ao modelo por Heckscher-Ohlin-Samuelson. Procuraremos aqui separar as idéias dos dois primeiros autores das de Samuelson, a fim de ficar melhor delineado os avanços na teoria.

⁵ Para o caso de mais de dois bens, sugerimos a leitura de Haberler, G. em “The Theory of International Trade”, 1937.

⁶ Para facilitar a exposição, utilizaremos a sigla H-O quando estivermos nos referindo a Heckscher e Ohlin.

3.3.2 Modelo Heckscher-Ohlin

3.3.2.1 Introdução

A teoria conhecida por Heckscher-Ohlin origina-se de um artigo publicado por Heckscher, em 1919, onde ele introduz a idéia da dotação de fatores dos países influenciarem o comércio internacional. Isto foi reconhecido por Ohlin posteriormente, sendo ele o responsável pelo desenvolvimento da teoria das dotações dos fatores, idéias que foram elaboradas em seu livro de 1933⁷.

A proposição básica do modelo é de que o comércio internacional se dá em função de diferenças nas dotações de fatores produtivos entre países. A presença de mais de um fator de produção permite uma análise de como o comércio afeta a distribuição de renda dos países. Diferentemente do modelo ricardiano, onde o único fator de produção era a mão de obra, o modelo das dotações dos fatores resulta numa alteração da distribuição de renda dos países que atuam no comércio, ao afetar a alocação dos fatores de produção entre os bens produzidos e os preços relativos.

3.3.2.2 Hipóteses do modelo

Para determinar o papel da dotação de fatores no comércio internacional, considera-se que esta seja a única explicação para existência de troca entre os países. Desta forma, abre-se mão da hipótese ricardiana de que os países tenham diferenças na produtividade relativa da mão de obra. Pelo contrário, no modelo H-O a tecnologia não só é considerada como dada, como também é semelhante entre os países.

Considera-se uma situação simplificada em que haja dois países (América e Europa), dois bens produzidos (alimento e roupa) e dois fatores de produção (terra e trabalho). O modelo se sustenta na condição de que cada bem utilize proporções diferentes dos fatores de produção, mas que entre os países essas proporções sejam as mesmas, pois possuem tecnologias similares. No exemplo proposto, podemos considerar que a produção de alimento exija proporcionalmente mais terra do que trabalho em comparação com a produção de roupa.

⁷ Ohlin, B. "Interregional and International Trade", Cambridge: Harvard University Press, 1933.

Novamente, essa relação valerá tanto para a América quanto para a Europa. No entanto, essa relação não é fixa, havendo uma flexibilidade no uso dos fatores de produção para produzir uma unidade de alimento ou roupa.

A quantidade a ser usada de cada fator produtivo dependerá da relação de seus preços. Mas, dado o preço, considera-se que um dos bens utilize uma maior relação entre terra e trabalho do que outro. Consideremos que a produção de alimento utilize uma maior relação entre terra e trabalho do que a produção de roupa para um mesmo nível de preço. Isso significa dizer que a produção de alimento é terra-intensiva, enquanto que a de roupa é trabalho-intensiva.

Por último, consideremos em nosso exemplo que a América possua uma maior dotação relativa entre terra e trabalho do que a Europa. Ou seja, América é abundante em terra, e a Europa é abundante em mão de obra.

Algumas hipóteses adicionais são fundamentais no modelo. Em primeiro lugar, considera-se que haja completa mobilidade de fatores entre as indústrias de alimento e roupa de um mesmo país. O mesmo não ocorre entre países, de modo que a oferta de cada fator dentro do país é fixa. Quanto a estrutura do mercado, o modelo se baseia na condição de livre competição, de forma que os preços se igualem aos custos de produção e haja lucro zero. Por último, do lado da demanda, considera-se haver gostos similares entre consumidores dos dois países.

3.3.2.3 Modelo H-O

Enquanto América e Europa não participem do livre comércio, ambas produzirão alimento e roupa. No entanto, como a América é abundante em terra, a relação preço da terra e preço da mão de obra, será mais baixa do que na Europa, ou seja:

$$\frac{r^A}{w^A} < \frac{r^E}{w^E}$$

Onde r refere-se ao preço da terra, e w ao preço da mão-de-obra. (Utilizaremos o expoente “A” nas variáveis associadas à América, e “E” nas relativas à Europa) Isso se dá porque cada razão r/w está associada com uma oferta de terra e trabalho.

Sendo a América abundante em terra e a Europa abundante em mão-de-obra, podemos depreender dessas constatações que o preço relativo entre alimento e roupa será menor na América do que na Europa. Ou seja, pelo fato da América ter uma abundância de terra e o alimento ser intensivo em terra, permite-lhe estabelecer um preço relativo entre alimento e roupa menor do que na Europa, já que os preços são determinados pelo custo de produção.

Portanto, na ausência de comércio, América e Europa teriam preços relativos distintos. Uma vez que o comércio seja possível, América teria um incentivo a produzir alimento para exportação, em função da diferença dos preços e da condição de livre concorrência. Ao mesmo tempo, o preço relativo mais barato da roupa em relação ao alimento, incentiva-a importar roupa da Europa. O inverso se verifica na Europa. Este movimento de bens se realizará até que os preços dos bens se equalizem.

3.3.2.4 Efeito Rybczynski

Cabe citar aqui, um trabalho importante sobre o efeito de um aumento da oferta de um dos fatores de produção sobre o nível de produção de cada bem, do consumo e dos termos de troca, dentro do modelo H-O. Esse foi o propósito do artigo de 1955 de Rybczynski. Descreveremos aqui, brevemente, os resultados de seu trabalho, devido a importante contribuição que este artigo exerceu no entendimento de uma das implicações do modelo H-O.

Partindo, então, do caso de uma economia fechada, Rybczynski supõe que haja um aumento na oferta de um dos fatores, a mão-de-obra, por exemplo. Por meio da caixa de Edgeworth, o autor mostra que o incremento deste fator na economia resulta numa expansão mais do que proporcional da produção do bem intensivo em mão-de-obra (roupa), em detrimento da produção do bem intensivo em terra (alimento). Isso se dá, segundo ele, porque esse acréscimo do fator mão-de-obra não implica em uma mudança na taxa de substituição da produção dos dois bens. Ao permanecer a mesma, leva a um deslocamento maior em direção à produção do bem que utiliza mais intensamente da mão de obra, já que está se tornando mais abundante.

Uma outra implicação do aumento da mão-de-obra é sobre os termos de troca. Na medida em que há uma expansão absoluta da produção de roupa, e um declínio na produção de alimento, e a demanda por estes bens permanecendo a mesma, então há uma piora nos termos de troca da roupa em relação ao alimento.

Ao participar do comércio, este país terá vantagem na produção de roupa, no caso da economia em questão ter uma abundância relativa em mão de obra, comparado ao outro país. Sendo assim, os resultados descritos no artigo citado são importantes por reforçarem o teorema de H-O de que a direção do comércio é determinada pela dotação de fatores dos países.

3.3.2.5 Conclusões do modelo

O teorema gerado pelo trabalho de Heckscher e Ohlin é o de que havendo diferenças nas dotações de fatores de produção entre dois países, cada país terá uma vantagem comparativa em relação ao outro, naquele bem intensivo no fator que o país tenha em maior abundância. Com isso, os dois países se beneficiam do comércio, pois podem tirar proveito de uma melhor alocação entre os fatores de produção. Como, por hipótese, os gostos são semelhantes, os dois países ganhariam com a mudança no preço relativo dos bens, tornando mais barato em ambos os países o bem intensivo no fator cuja dotação nacional seja escassa.

A mudança nos preços relativos, e o deslocamento da produção em cada país em direção ao bem intensivo no fator que o país seja abundante, levam a equalização **parcial** dos preços dos fatores. Isto ocorre porque conforme, no exemplo, América desloque sua produção para alimento, há um deslocamento tanto de terra quanto de mão de obra utilizados na produção de roupa para a produção de alimento. No entanto, sendo alimento intensivo em terra, haverá uma elevação no preço da remuneração da terra em relação a remuneração do trabalho. O contrário se verificará na Europa, havendo, portanto uma tendência à equalização dos preços dos fatores. Esta equalização é apenas parcial, de acordo com Ohlin, tema que retomaremos posteriormente.

Uma das diferenças dos resultados do modelo em comparação com o modelo ricardiano, é que o livre comércio não implica na especialização completa da produção em cada país, ao

contrário, isso não é considerado como uma solução possível. Isso porque, caso houvesse uma completa especialização, os preços não seriam correspondentes ao custo de produção, o que levaria a uma indefinição nos preços relativos.

3.3.3 Ganhos com o comércio

Os dois modelos expostos acima tratam das vantagens do livre comércio para os participantes. Samuelson, por outro lado, em seu artigo de 1939 procurará mostrar uma tese mais fraca, de que algum comércio é melhor do que a inexistência de comércio. Isto porque, segundo ele:

[...] enquanto não é possível demonstrar rigorosamente que livre comércio é melhor (em certo sentido) para um país do que todos os outros tipos de comércio, pode-se, entretanto mostrar conclusivamente que (em um sentido à ser definido posteriormente) livre comércio ou algum comércio é preferível à nenhum comércio. (1939, p.195).⁸

Acreditamos que este artigo seja importante por dois motivos principais: em primeiro lugar, como a referência acima indica, pelo reconhecimento por parte do autor de que “rigorosamente” não podemos mostrar que o comércio seja benéfico para todas as partes. Em segundo lugar, porque o autor desenvolve um raciocínio lógico da defesa do comércio que serve para todos os países, independentemente de suas condições tecnológicas, sociais, dentre outras.

Não iremos aqui detalhar a análise feita por Samuelson, pois a idéia em introduzir este artigo é como representativo da discussão em torno de ser o livre comércio, ou algum grau de comércio benéfico para todos os participantes ou não. A partir de um conjunto de hipóteses⁹, o autor procura comparar as possibilidades de consumo dos indivíduos entre uma situação de ausência de comércio, e a possibilidade de comércio.

No caso de uma economia fechada, a condição de equilíbrio impõe que o nível de consumo deva igualar a quantidade ofertada no país, sendo que a distribuição entre bens dependerá dos preços relativos, assim como a escolha entre fatores produtivos dependerá de seus preços

⁸ [...] while it is not possible to demonstrate rigorously that free trade is better (in some sense) for a country than all other kinds of trade, it nevertheless can be shown conclusively that (in a sense to be defined later) free trade or some trade is to be preferred to no trade at all.

⁹ Considera-se um país, que tenha nível tecnológico fixo, números ilimitados de bens e de fatores de produção, retornos constantes de escala e, portanto, livre concorrência. Quanto ao lado da demanda, assume-se que para cada indivíduo haja uma “escala ordinal de preferências”, e que eles sempre escolham a quantidade ótima de cada bem para cada conjunto de preços.

relativos. Ou seja, um conjunto de preços estabelecidos, levará, através da maximização do lucro dos produtores, e da maximização da utilidade dos consumidores, a determinação de fatores e bens na economia, que satisfaçam a condição de pleno emprego e a condição da igualdade entre oferta e demanda.

Com a introdução do comércio, nesta economia, Samuelson adiciona a seguinte hipótese: “[...] existe um mercado externo no qual prevalece determinados preços (relativos) estabelecidos arbitrariamente com o qual este país pode comprar ou vender várias commodities em quantidades ilimitadas sem mudar estes preços cotados.” (1939, p.198).¹⁰

O comércio impõe um reescalonamento dos preços relativos, já que a economia doméstica deixa de estar restrita pela condição de igualdade entre oferta e demanda doméstica. Samuelson, troca essa condição de equilíbrio, pela condição de que valor exportado deve necessariamente igualar-se ao valor importado pela economia, ou seja, inexistência de déficit ou superávit comercial. Para derivar daí que a introdução de comércio é preferível a uma economia fechada, é feita uma nova hipótese acerca das preferências individuais tanto sobre os fatores de produção quanto sobre os bens: nestes aspectos, os indivíduos são considerados como idênticos, de forma que se o comércio beneficia um indivíduo, então todos serão beneficiados.

Segue-se deste conjunto de suposições, o teorema exposto e provado por Samuelson:

[...] a introdução de preços (relativos) estrangeiros diferindo daqueles que seriam estabelecidos em nossa economia isoladamente resultará em algum comércio e, como resultado cada indivíduo estará melhor do que estariam com os preços que prevaleciam no estado isolado. (1939, p.200).¹¹

A prova do teorema baseia-se no fato de que após o comércio os indivíduos ainda podem adquirir a cesta de consumo de uma economia fechada, mas se não o escolhem é porque a nova cesta possibilitada pelo comércio é melhor do que a primeira. Com isto, Samuelson sustenta que algum comércio é preferível a nenhum comércio.

¹⁰ “[...] there exists an outside market in which there prevail certain arbitrarily established (relative) prices at which this country can buy or sell various commodities in unlimited amounts without changing those quoted prices.”

¹¹ “[...] the introduction of outside (relative) prices differing from those which would be established in our economy in isolation will result in some trade, and as a result every individual will be better off than he would be at the prices which prevailed in the isolated state.”

3.3.4 Efeito sobre a distribuição de renda

3.3.4.1 Introdução

Para demonstrar os ganhos da existência de algum grau de comércio, Samuelson sustentou-se na hipótese de que todos os indivíduos seriam iguais. No entanto, naquele mesmo artigo, o autor aponta que ao retirar-se esta hipótese, alguns indivíduos podem perder com o comércio, a depender de suas cestas de consumo preferidas e a correspondente mudança em seus preços relativos.

Por outro lado, o autor argumenta que apesar de não ser possível demonstrar este benefício geral da introdução do comércio, pode-se mostrar que:

[...] através do comércio cada indivíduo poderia estar melhor (ou no caso limite, não pior). Em outras palavras, se uma decisão unânime fosse requerida para que o comércio fosse permitido, sempre seria possível para aqueles que desejassem o comércio compensarem aqueles que se opusessem ao comércio, com o resultado de que todos poderiam se tornar melhores. (1939, p.204).¹²

O argumento de que todos podem se beneficiar do comércio, através de uma compensação para aqueles que perdem, será utilizado em vários trabalhos posteriores do autor, assim como, por muitos outros autores que defendem o livre comércio. Mas, o fato importante para nós é que a partir do modelo de H-O, e a conseqüente introdução de mais de um fator nos modelos de comércio internacional, abre-se a possibilidade para perda por parte de alguns setores com o livre comércio. Esse é um dos pontos que Samuelson ajudou a esclarecer, e em um artigo escrito por ele e por Stolper o referido modelo é utilizado para tratar da distribuição de renda.

Ohlin já indicava a possibilidade do comércio afetar a distribuição de renda de cada país. Isto porque, seguindo o exemplo apresentado no item 2.3.2, na América haverá um aumento no preço relativo entre alimento e roupa e, conseqüentemente, um aumento no preço relativo entre o fator terra e trabalho. Isso indicaria que a mudança nos preços relativos favorece o

¹² [...] *through trade every individual could be made better off (or in the limiting case, no worse off). In other words, if a unanimous decision were required in order for trade to be permitted, it would always be possible for those who desired trade to buy off those opposed to trade, with the result that all could be made better off.*

fator abundante na América (terra) em comparação com o fator escasso na América (trabalho), em termos da distribuição do montante total da renda de um país.

Assumindo, como o faremos em toda a parte, que a quantidade total dos fatores de produção permanece fixa, fica claro do teorema Heckscher-Ohlin que a introdução do comércio deve diminuir a parcela relativa na renda nacional real ou nominal que vai para o fator escasso de produção. Isso porque o retorno total para um fator é igual ao seu preço vezes a quantidade empregada, e como nós assumimos pleno emprego antes e depois do comércio, o total do retorno aos fatores são proporcionais às taxas por unidade. (STOLPER; SAMUELSON, 1941, p.59).¹³

3.3.4.2 Efeito sobre a distribuição de renda com o comércio

O diferencial da proposição de Stolper e Samuelson é mostrar que esse impacto sobre a distribuição de renda ocorrerá tanto por causa do aumento da remuneração real do fator abundante e do decréscimo da remuneração real do fator escasso em termos do bem roupa, como em termos do bem alimento. Além disso, havendo essa perda por parte de um setor da sociedade (fator escasso), a adoção de práticas protecionistas, no sentido de proteger o bem que utilize o fator escasso, melhoraria a situação deste grupo.

A explicação da piora da remuneração do bem escasso está em que com a introdução do comércio, altera-se a distribuição da produção, favorecendo a produção que utiliza uma proporção maior do bem intensivo no fator abundante, alimento (no caso da América). Isto significa que a mudança na estrutura produtiva de um país irá mudar o valor da produtividade marginal dos fatores, já que haverá uma transferência de fatores utilizados para produzir roupa para a produção de alimento.

Para mostrar isso, baseando-se no modelo H-O, os autores comparam a participação na renda dos fatores produtivos antes do comércio e depois do comércio, em função da mudança nos preços relativos dos bens. Com essa finalidade, aponta-se primeiramente que a hipótese de livre mobilidade dos fatores dentro do país, implica na produtividade marginal dos dois fatores ser igual nos dois setores produtivos. E, incluem-se duas hipóteses: a primeira de que o país a ser analisado ser pequeno, de modo a não influenciar na determinação dos termos de

¹³ *Assuming, as we shall throughout, that the total amounts of the factors of production remain fixed, it is clear from the Heckscher-Ohlin theorem that the introduction of trade must lower the relative share in the real or money national income going to the scarce factor of production. For the total return to a factor equals its price times the amount employed, and since we assume full employment before and after trade, the total returns to the factors are proportional to the rates per unit.*

troca; e a segunda sobre o impacto na indústria produtora do bem escasso com a introdução do comércio: considera-se que ela não será eliminada, mas apenas sofrerá uma contração.

Para facilitar a explicação, utilizaremos nosso exemplo anterior dentro da proposta de Stolper e Samuelson. Neste caso, podemos considerar a América como nosso país pequeno, abundante em terra e, portanto com uma vantagem comparativa na produção do alimento. O propósito seria investigar o que ocorre com a remuneração real da mão-de-obra (fator escasso) a partir da introdução do comércio, tanto em termos do bem roupa, quanto do bem alimento.

Neste caso, o aumento na produção de alimento deslocou os fatores de produção da indústria de roupa para a de alimento. Como o setor de alimento é terra intensivo, e a de roupas é mão-de-obra intensiva, o aumento da produção de alimento implica num aumento da demanda por terra em relação a mão-de-obra. Desta forma, haverá um aumento relativo no preço deste fator, levando a uma diminuição na proporção entre terra e trabalho em ambas as indústrias. Isso implica numa redução da produtividade marginal do trabalho e, portanto, da remuneração real da mão-de-obra, nas duas indústrias, ou seja, tanto em termos de alimento como em termos de roupa. Com isso, os autores demonstram que a introdução do comércio, utilizando o modelo H-O, sempre levará a uma piora na participação da renda do fator escasso.

3.3.4.3 Conclusão

A introdução da questão da distribuição de renda no comércio internacional foi um avanço importante nos modelos neoclássicos sobre o assunto. Stolper e Samuelson tiveram uma contribuição importante, ao mostrar que a mudança na posição relativa na renda nacional dos dois fatores de produção, com o comércio, ocorre em termos dos dois bens produzidos. Passava a ficar claro assim, que o comércio não beneficiava homogeneamente todos os setores da economia, pelo contrário, havia sempre um que perdia com o comércio e outro que ganhava.

A perda por parte de um dos setores da economia, por sua vez, poderia justificar a adoção de práticas protecionistas, que limitem a queda no preço do bem que utilize o fator escasso, de forma a impedir a perda na remuneração real do fator escasso. No entanto, para os autores,

como o ganho do livre comércio para a sociedade como um todo é maior do que a perda da remuneração do fator escasso, então o livre comércio ainda é preferível ao protecionismo.

Sendo assim, a constatação de que o comércio internacional é desigual não resultou num declínio da confiabilidade do livre comércio como a melhor política a ser adotada pelos países. Isso porque, em geral se utilizou do argumento de Samuelson, já apresentado aqui, de que sempre é possível compensar os perdedores, de tal modo a levar a que todos ganhem com a maior especialização gerada pelo comércio.

3.3.5 Equalização dos preços dos fatores

3.3.5.1 Introdução

Já apontamos anteriormente, que as proposições do modelo H-O envolviam a tendência à equalização dos preços dos fatores por meio do comércio dos bens. Isso ocorria por causa da mudança nos preços relativos destes a partir da introdução do comércio. Ou seja, seguindo o exemplo anterior, com a América aumentando sua produção relativa de alimento (por ser abundante em terra) e a Europa aumentando sua produção relativa de roupa (por ser abundante em mão de obra), no primeiro aumentaria a demanda por terra e no segundo por mão de obra. Provocaria assim, uma pressão altista no preço relativo de terra na América, e uma pressão baixista na Europa, de forma que o comércio de bens agiria como um substituto parcial do comércio entre fatores, no sentido de igualar seus preços. Samuelson irá reforçar esse resultado em seu artigo de 1948 e de 1949, procurando mostrar não haver motivo para uma equalização apenas parcial dos preços dos fatores.

O argumento utilizado para a equalização apenas parcial foi defendido por Ellsworth, e se baseia na possibilidade de uma contradição gerada no caso dessa equalização ser completa, ou seja, o desincentivo ao comércio. Isto porque, caso a equalização fosse completa, implicaria na inexistência de diferenças de custos de produção e, portanto, o comércio não ocorreria. Mas, para Samuelson, isso não é verdadeiro:

A falha no argumento não é difícil de ser encontrada. Equalização dos preços dos fatores implicaria que nenhum comércio rentável poderia ser obtido. Na margem, o comércio seria

indiferente - esta é a razão do porque a margem ser a margem! Nas unidades intramarginais, o comércio poderia continuar a ocorrer indefinidamente. (1948, p.167).¹⁴

Portanto, Samuelson contesta este tipo de argumentação e, além disso, defende que o próprio Ohlin não apresentou razões suficientes que justificassem a existência de uma equalização dos preços dos fatores apenas parcial. Samuelson procura reavaliar a questão, e com isso irá refutar a idéia de que a equalização total não seja possível.

3.3.5.2 Equalização total dos preços dos fatores

Ao analisar a tendência a equalização dos preços dos fatores, Samuelson constata que ela é completa sob determinadas condições. Ele cita quatro condições, que se observadas, garantiriam a total equalização: especialização parcial da produção nos dois países; dotação inicial dos fatores não ser muito desigual entre os países; no caso de haver mobilidade de fatores entre os países, ela não deve ser total (eles devem ser deslocados até um certo grau, a partir do qual o comércio de bens levaria a equalização total dos preços dos fatores); as produtividades dos fatores abundantes em cada país devem ser mais baixas do que no caso de autarquia. (SAMUELSON, 1948, p.170)

A idéia central da prova de Samuelson, em 1948, se resume a mostrar que a introdução do comércio implica na igualdade entre os preços relativos dos dois bens nos dois países, e consequentemente dos custos marginais relativos entre os dois países. Ou seja,

$$\frac{P_A}{P_R} = \frac{Cmg_A^{EUA}}{Cmg_R} = \frac{Cmg_A^{Europa}}{Cmg_R}$$

Ao mesmo tempo, em equilíbrio, deve valer a igualdade entre as produtividades marginais relativas, e os preços dos fatores em cada país:

$$\frac{Pmg_T^{Roupa}}{Pmg_L} = \frac{Pmg_T^{Alimento}}{Pmg_L} = \frac{r}{w}$$

¹⁴ The flaw in the argument is not hard to find. Equalization of factor prices would imply that no further profitable trade could take place. At the margin, trade would be indifferent-that being the reason why the margin is the margin! On the intramarginal units, trade could continue to take place indefinitely.

Sendo assim, havendo comércio, em equilíbrio, os preços relativos dos bens serão iguais nos dois países. Esta igualdade só pode ocorrer para um mesmo custo marginal relativo entre os países, o que implica na utilização equivalente das proporções de fatores na produção de roupa e de alimento nos dois países. Isto implica por sua vez em níveis de produtividades relativas similares. Segue-se daí que os preços relativos dos bens somente serão iguais entre os países, se os preços relativos dos fatores também o forem.

Fossem as razões dos preços dos fatores diferentes [...] os dois países teriam que usar diferentes proporções de fatores; e com diferentes proporções de fatores, haveria ter que resultar em diferentes produtividades marginais do trabalho relativas nas duas linhas, e finalmente diferentes preços ou inclinação do custo marginal na curva de possibilidade de produção. Assim, inclinações iguais devem implicar em preços dos fatores iguais. (SAMUELSON, 1948, p.175).¹⁵

Em 1949 Samuelson apresenta primeiramente uma prova intuitiva da equalização total dos preços dos fatores. Ele parte de uma das implicações impostas pelas hipóteses do modelo da curva de possibilidade de produção ser convexa em ambos os países, e demonstra que essa condição implica na veracidade do teorema da equalização dos preços dos fatores. Para isso, ele primeiramente demonstra o porquê da curva de possibilidade de produção ser convexa.¹⁶ A convexidade implica que ao aumentar a produção de um bem em detrimento de outro, há uma pressão sobre o preço relativo do fator abundante daquele bem cuja produção esteja sendo aumentada. Mas, esse aumento no preço relativo do fator levará ao encarecimento relativo do próprio bem produzido. Há assim, uma relação direta e única entre preço dos fatores e preços dos bens.

A questão relevante que se segue daí, é se essa mesma relação vale no sentido inverso, ou seja, se para cada preço relativo dos bens existe um preço relativo dos fatores. E, além disso, se essa condição vale numa situação de comércio. Samuelson argumentará que isso vale, e ele se sustenta na idéia de que o que importa é a proporção entre os fatores e não a escala presente destes em cada país. Sendo assim, haverá apenas uma proporção de fatores que seja ótima para ambos os países, e essa proporção será a mesma nos dois países.

¹⁵ *Were the factor-price ratios different [...] the two countries would have to use different factor proportions; and with different factor proportions, there would have had to result different relative marginal labor productivities in the two lines, and finally different price or marginal cost slopes on the production-possibility curve. Hence, equal slopes must imply equal factor prices.*

¹⁶ Não iremos desenvolver a demonstração feita por Samuelson sobre a convexidade da curva de possibilidade de produção. Para aqueles interessados, consultar o artigo de 1949, p.184.

Em seguida, Samuelson apresenta uma prova matemática mais rigorosa daquela apresentada no artigo de 1948. A idéia da prova é derivar as produtividades marginais da mão de obra e da terra, tanto na produção de roupa quanto na produção de comida, e a partir da condição de equilíbrio de que as produtividades marginais de cada fator deve ser igual na produção dos dois bens, derivar as proporções dos fatores na produção de cada bem. Mas, para que isso seja possível, o autor teve que considerar que os preços relativos são dados pelas condições de demanda internacional. Deste modo, tomando os preços dos bens a priori, é possível determinar os preços relativos dos fatores e, por sua vez, a proporção dos fatores.

Por último, no artigo de 1949, Samuelson amplia seu raciocínio para o caso de vários bens e fatores. De maneira geral, ele argumenta que os mesmos resultados obtidos para o caso de dois bens e dois fatores podem ser estendidos ao caso de mais de dois bens. A única condição para sua validade seria que houvesse mais bens do que fatores de produção, e que pelo menos dois bens estejam sendo produzidos nos dois países, não havendo assim completa especialização.

3.3.5.3 Conclusão

Apesar da implicação teórica de que o livre comércio leva a igualdade nos preços relativos dos bens entre os países, e conseqüentemente, nos preços dos fatores, Samuelson aponta que na prática essa tendência não é verificada completamente. Para o autor, alguns fatores explicam as diferenças de preços relativos entre os países, dentre eles são destacados: custos de transporte; possibilidade de haver uma completa especialização da produção, que pode ocorrer tanto por diferenças significativas nas dotações de fatores dos países, como também no caso de bens diferentes utilizarem os mesmos fatores nas mesmas proporções. (SAMUELSON, 1948, p.178)

Finalmente, o próprio Samuelson levanta dúvidas sobre as hipóteses requeridas no modelo, no que diz respeito à sua aplicabilidade. Ele centra em duas hipóteses: a primeira quanto a tecnologia disponível aos países serem semelhantes; e a segunda quanto a oferta dos mesmos fatores de produção nos países.

As leis da natureza podem ser as mesmas “em todos os lugares”, mas as leis da natureza e a função de produção economicamente relevante relacionando produto máximo obtível com insumos

específicos concretos são duas coisas significativamente diferentes. Conhecimento efetivo (“*know-how*”) é provavelmente uma variável tão importante para o entendimento da história econômica e geografia quanto é a dotação específica de fator. (SAMUELSON, 1948, p.181).¹⁷

O reconhecimento de que os países não são diferentes apenas pela proporção de fatores disponíveis, mas pelo seu estágio de desenvolvimento tecnológico, será um dos argumentos centrais na defesa de um grau de protecionismo pelos países em desenvolvimento, no pensamento de Prebisch. Mas essa mesma crítica é também percebida por Samuelson, que deixa explícito o papel do conhecimento tecnológico no comércio, sendo um dos determinantes do caráter incompleto da equalização dos preços dos bens e, assim, dos preços dos fatores. (SAMUELSON, 1948, p.181)

Um outro ponto questionado pelo próprio Samuelson concerne a hipótese de retornos constantes de escala. Essa crítica é levantada em seu artigo de 1949.

Em justiça ao Ohlin, deve ser apontado que ele, mais do que quase qualquer outro escritor, seguiu o caminho de Adam Smith e fez dos retornos crescentes uma importante causa do comércio. É verdade que retornos crescentes podem ao mesmo tempo criar dificuldades para a sobrevivência da concorrência perfeita, dificuldades que não podem sempre serem ignoradas ao fingir que retornos crescentes são devidos primariamente a economias externas ao invés de internas. Mas estas dificuldades não nos dão o direito de negar ou negligenciar a importância dos fatores de escala. Onde escala é importante é obviamente possível que os salários reais difiram grandemente entre grandes áreas de livre comércio e pequenas áreas, mesmos com a mesma dotação relativa de fatores produtivos. (SAMUELSON, 1949, p.196).¹⁸

Apesar da limitação no papel das proporções de fatores explicarem o potencial do comércio entre os países, Samuelson defende sua relevância por trazer evidências dos benefícios do comércio a partir das diferenças de dotações nestes países. Mas mais do que isso, a importância do modelo está em mostrar que os fatores de produção não precisam se deslocar entre os países para ser acessível os mesmos bens com preços semelhantes, basta que haja o comércio dos bens que utilizem estes fatores. “[...] o ponto central da presente discussão foi o de mostrar que um comércio de commodities relativamente livre é um melhor substituto para

¹⁷ *The laws of nature may be the same “everywhere,” but the laws of nature and the economically relevant production function relating maximum output obtainable from specified concrete inputs are two quite different things. Effective knowledge (“know-how”) is probably as important a variable in understanding economic history and geography as is specific factor endowment.*

¹⁸ *In justice to Ohlin, it should be pointed out that he, more than almost any other writer, has followed up the lead of Adam Smith and made increasing returns an important cause for trade. It is true that increasing returns may at the same time create difficulties for the survival of perfect competition, difficulties which cannot always be sidestepped by pretending that the increasing returns are due primarily to external rather than internal economies. But these difficulties do not give us the right to deny or neglect the importance of scale factors. Where scale is important it is obviously possible for real wages to differ greatly between large free-trade areas and small ones, even with the same relative endowments of productive factors.*

a mobilidade dos fatores de produção do que era previamente pensado ser o caso.” (SAMUELSON, 1948, p.183).¹⁹

3.3.6 Conclusão

A moderna teoria de comércio internacional representou um salto qualitativo significativo para a discussão do livre comércio. Ao apresentar uma nova fonte de troca entre os países, as diferenças nas dotações de fatores, várias outras questões puderam ser colocadas em debate para o avanço da teoria. Procuramos neste item descrever as principais contribuições no período sobre a moderna teoria do comércio internacional, evidentemente que muitos outros trabalhos surgiram no período e contribuíram com novas idéias ao assunto, mas que aqui não foi possível abordá-las.

As novas proposições teóricas que se desenvolveram a partir do modelo H-O possibilitaram e favoreceram a abertura de novos espaços teóricos dentre as discussões principais, que não estivessem centradas na idéia protecionismo versus livre comércio. Duas questões ganharam maior notoriedade: a da distribuição de renda, passando a ser incorporado cada vez mais o debate de *welfare* em comércio internacional; e a questão da tendência da equalização dos preços dos fatores, propiciado através do comércio dos bens.

Demos ênfase aqui, então, as estas novas questões que foram colocadas no período. Além disso, incluímos neste tópico, o artigo de Samuelson sobre os ganhos com o comércio, pois essa permanece sendo a questão fundamental das teorias de comércio internacional. Mesmo com a difusão da teoria ricardiana sobre os benefícios da completa especialização produtiva dos países, e da troca via comércio internacional, ainda não havia uma resposta teórica satisfatória e que pusesse fim a discussão sobre a melhor política à ser adotada pelos países, quanto ao grau de abertura de suas economias. Neste sentido, a discussão protecionismo versus livre comércio era de extrema importância.

3.4 Críticas ao modelo neoclássico de comércio internacional

¹⁹ “[...] the gist of the present discussion has been to show that relatively free commodity trade is a better substitute for mobility of factors of production than was hitherto thought to be the case.”

3.4.1 Introdução

Conforme a teoria clássica de comércio internacional se consolida e se dissemina como a idéia prevaiente nos embasamentos práticos nas políticas adotadas pelos países, desenvolvem-se também novas análises e novos estudos empíricos sobre o assunto. Estes trabalhos procuram realizar incorporações ao modelo de novas hipóteses e críticas a algumas delas, que levaram a resultados distintos, e que contribuíram para o avanço da teoria.

Consideramos importante dar um espaço para a questão, pois servirá de contraponto a alternativa de teoria proposta por Prebisch, que se torna incompatível com os princípios propostos pela teoria neoclássica de comércio internacional. No entanto, não é nossa intenção aqui abordarmos os vários trabalhos que surgiram em meados do século XX que realizaram uma nova análise sobre os modelos originais, aqui já apresentados. Destacaremos assim, apenas dois artigos que exerceram expressiva influência ao porem dúvida aos modelos neoclássicos de comércio internacional, na forma na qual estavam construídos.

Os dois artigos que serão discutidos têm em comum a utilização do instrumental neoclássico, e não criarem uma ruptura com tal teoria, mas apenas questionarem alguns de seus resultados quando comparados a realidade da época. Além disso, ambos foram escritos no mesmo período: o de Haberler em 1950 e Leontief em 1953. Enquanto o primeiro faz uma análise teórica do modelo, concentrando-se em algumas hipóteses; Leontief apresenta uma abordagem empírica.

3.4.1.1 Não mobilidade dos fatores e rigidez dos preços dos fatores

O artigo de Haberler tem como objetivo analisar a teoria de dotação de fatores quando se abrandam algumas de suas hipóteses, para se verificar se ainda se sustenta os ganhos do livre comércio. Para tanto, ele segue o modelo tradicional de dois países e dois bens²⁰, e assume como dados os termos de troca. Considera-se primeiramente uma curva de possibilidade de produção sob a hipótese de oferta constante de fatores de produção e de perfeita competição,

²⁰ Haberler não define em nenhum momento quantos são os fatores considerados em sua análise, no entanto sempre refere-se como sendo mais do que um.

tanto no mercado de bens quanto no mercado de fatores. Nestas condições, a introdução do comércio levaria à que cada país se especializasse (parcialmente) no bem que apresentasse vantagem comparativa, sendo que ambos se beneficiariam desta relação.

Esse seria o caso descrito pelo modelo H-O, mas como Haberler aponta, é um caso ideal, mas que não necessariamente condiz com a realidade:

Existem muitos tipos de fricções e desvios das condições ideais causadas por imperfeições monopolísticas e oligopolísticas do mercado, economias externas e deseconomias, rigidez de preço e salário, falta de informação, irreversibilidades de várias curvas envolvidas, etc. (1950, p.227).²¹

Mas, de acordo com ele, essas fricções não dão razão por si só para se defender algum grau de regulação e proteção. Pelo contrário, existe a possibilidade destas imperfeições justificarem a promoção do livre comércio. Para ele, para que se possa defender a proteção, é necessário não apenas mostrar que essas imperfeições existem, mas também que elas se perpetuam no longo prazo:

Para provar que a restrição no comércio internacional (ao invés do contrário) é justificável, é necessário mostrar que estas imperfeições são persistentes (em outras palavras que não existe nem mesmo uma tendência para a situação ideal ocorrer por si só) e que eles operam persistentemente em uma tal direção de modo a enfraquecer (ao invés de fortalecer) o caso do livre comércio. (1950, p.227).²²

A partir desta perspectiva, Haberler procura analisar qual seria a situação de equilíbrio quando essas imperfeições existem. Primeiramente, ele admite (mas ressalta ser uma hipótese irreal) que não haja nenhuma mobilidade de fatores dentro de cada país. Nessas condições, a possibilidade de produção que cada país enfrenta é fixa. A introdução do comércio não alterará a produção do país, mas devido a introdução de um novo termo de troca, o país passará a importar e exportar uma determinada quantidade de um determinado bem (exportará roupa e importará alimento, por exemplo).

Através da ilustração gráfica da curva de possibilidade de produção e das linhas de termos de troca, Haberler sustenta que a introdução do comércio seria benéfica para a sociedade em

²¹ *There are many types of frictions and deviations from the ideal conditions caused by monopolistic and oligopolistic imperfections of the market, external economies and diseconomies, price and wage rigidities, lack of information, irreversibilities of the various curves involved, etc.*

²² *In order to prove that the restriction of international trade (rather than the opposite) is justified, it is necessary to show that these imperfections are persistent (in other words that there is not even a tendency for the ideal situation to work itself out) and that they persistently operate in such a direction as to weaken (rather than to strengthen) the case for free trade.*

geral, através da redistribuição de renda. Isto porque, os produtores de alimentos teriam sua situação piorada e os produtores de roupa teriam melhorado com o comércio. Havendo uma redistribuição da renda dos produtores de roupa para os de alimentos, todos se beneficiariam do comércio. Sendo assim, mesmo no caso de ausência de mobilidade de fatores, haveria ganhos com o comércio.

Admitindo-se, além da imobilidade dos fatores dentro de cada país, a hipótese de que haja completa rigidez dos preços dos fatores, ou seja, suponha que os produtores de alimento não reduzam os salários reais de seus trabalhadores no caso de uma redução na demanda por seus produtos e em seus preços. Neste caso, em um país com vantagem comparativa na produção de roupa, a introdução do comércio acompanhado de uma redução dos preços de alimento levaria a saída de alguns dos produtores de alimento e a queda na sua produção, gerando desemprego. Essa situação seria pior do que na ausência de comércio, e a imposição de uma tarifa que mantivesse o preço de alimento no seu valor inicial, poderia ser benéfica para a economia em questão. Esse caso, de piora com comércio, só não se verificaria se a queda no preço relativo do alimento em relação a roupa fosse tão significativa ao ponto das exportações de roupa mais do que compensarem a diminuição acentuada da produção interna de alimento.

Ou seja, este exemplo de imperfeição tratado por Haberler não leva a uma análise conclusiva dos benefícios ou não do comércio, condição que estará sujeita as especificidades de cada economia e ao novo termo de troca com a introdução do comércio. Seu resultado mais significativo é justamente não se ter uma resposta teórica para a questão da melhor política comercial a ser adotada pelos países. Ao finalizar esse caso, na presença de livre comércio, Haberler conclui: “O que nós provamos é a possibilidade de um resultado desfavorável, não sua necessidade.” (1950, p.230).²³

Em seguida, Haberler reduz a restrição em sua hipótese, analisando o caso em que apenas alguns fatores de produção são imóveis e apenas alguns preços de fatores são rígidos. Nestas condições, a introdução do comércio e a conseqüente mudança nos preços relativos levará a diminuição da produção de alimento, mas não na mesma medida que no caso anterior. Por outro lado, a expansão da produção de roupa não será tão expressiva quanto na situação de ausência destas imperfeições, já que estas implicam numa “adaptabilidade da produção inferior”.

²³ “What we have proved is the possibility of an unfavorable outcome, not its necessity.”

Novamente, o efeito do livre comércio irá depender das condições reais do problema. Se os fatores de produção utilizados na produção de alimento não podem ser utilizados na produção de roupa, para aumentar sua produção, quando o do primeiro decair, haverá possivelmente (a depender dos novos termos de troca serem significativos ao ponto do aumento das exportações compensarem ou não a queda na produção interna) uma piora na situação geral com o comércio. Ou seja, Haberler aponta a possibilidade do livre comércio ser ruim quando existirem imperfeições na economia, não que isso irá necessariamente acontecer.

A razão apresentada pelo autor para justificar a possibilidade de uma piora no bem estar com a introdução do comércio, quando na presença de imperfeições, é a de que nestas circunstâncias não se pode garantir que os preços dos bens sejam equivalentes, internamente, aos seus respectivos custos marginais. Da mesma forma, os fatores de produção podem não estar sendo remunerados de acordo com suas produtividades marginais.

3.4.1.2 Evidências empíricas

O artigo de Leontief foi incluído aqui pela sua importância quando de sua publicação entre aqueles que lidavam com questões voltadas para o comércio internacional. Foi um dos primeiros trabalhos empíricos voltados para determinar se a teoria das proporções dos fatores determinava de fato o sentido do comércio internacional, especificamente a relação comercial entre os Estados Unidos com o resto do mundo. Até então, a teoria de H-O não tinha um embasamento empírico que fortalecesse sua posição. Um dos motivos, conforme Leontief era da escassez de dados sobre a estrutura produtiva dos países, e em seu caso particular, dos Estados Unidos.

A partir da constatação de que os Estados Unidos são relativamente abundantes em capital e tem escassez relativa de mão-de-obra, seria esperado que eles exportassem bens que utilizassem uma maior proporção relativa de capital e, importassem bem intensivos em mão de obra²⁴, conforme o modelo H-O. O estudo empírico realizado por Leontief se propõe a verificar essa expectativa.

²⁴ Para os bens importados, Leontief toma como base em seu estudo empírico a proporção dos fatores que teriam sido utilizados na produção interna, caso os bens não tivessem sido importados. Pela hipótese do modelo H-O, essa relação teria que ser igual para os EUA e para o resto do mundo.

Através de uma tabela de insumo-produto, que contém todos os fluxos de produtos e serviços americanos, é possível estabelecer a quantidade de cada fator produtivo necessário para a produção de um determinado bem. A tabela de insumo-produto utilizada por Leontief foi a referente a estrutura produtiva norte-americana prevalecente em 1947, tendo como base 200 indústrias, que foram ramificadas em seus diversos estágios e, assim, em 50 setores, dos quais, 38 comercializavam seus produtos internacionalmente. Leontief, então, separou para cada indústria quanto de mão de obra e capital (seguindo o modelo H-O, são considerados dois fatores de produção) era requerido por milhão de dólares de produção da correspondente indústria. Evidentemente, que para obter estes valores, foi necessário agregar os fatores utilizados nos insumos adicionados à produção do bem final, ou seja, a quantidade indireta utilizada de mão de obra e capital.

Para analisar esta questão, Leontief parte de uma situação hipotética na qual os Estados Unidos decidem diminuir suas importações e exportações em um milhão de dólares, sendo essa diminuição proporcional a cada setor, em relação a sua participação na pauta de exportação e importação. Isso levaria a um aumento na produção interna destes bens, correspondente a queda da importação e, portanto, exigiria um deslocamento dos fatores de produção que deixaram de ser utilizados para exportação, para atender este aumento na produção interna.

Os resultados dessa situação hipotética foram que para se empregar um milhão de dólares nas atividades de exportação, seriam necessários, com base nos dados de 1947, 2.550.780 dólares em capital e 182.313 *anos de homem* de mão-de-obra. O emprego de um milhão de dólares nas atividades substitutivas de importação requereriam, 3.091.339 dólares em capital e 170.004 *anos de homem* de mão-de-obra. (LEONTIEF, 1953, p.522) Ou seja, esta análise empírica mostra que as exportações americanas são intensivas em mão-de-obra, enquanto que as importações são intensivas em capital, ao contrário do que se esperava obter.

Leontief levanta algumas razões para esse resultado inesperado. Em primeiro lugar, destaca uma das hipóteses fortes na qual o modelo H-O se sustenta, de que os países possuem a mesma tecnologia, e que, portanto as produtividades do trabalho e do capital sejam as mesmas nos Estados Unidos e no resto do mundo. Sendo essa uma hipótese que não condiz com a realidade, Leontief sugere um exemplo para aproximar a situação da realidade, o que seria

supor que os americanos sejam três vezes mais produtivos do que o resto do mundo. Neste caso, os americanos passariam a ser abundantes em *mão-de-obra equivalente*, ao contrário de capital:

Então, comparando-se a quantidade relativa de capital e trabalho possuída pelos Estados Unidos e o resto do mundo [...] o número total de trabalhadores americanos devem ser multiplicados por três, o que iria aumentar a nossa força de trabalho de 1947 de 65 milhões para três vezes esse número, i.e., 195 milhões de homem ano estrangeiro “equivalente”. Espalhando-se finamente em três vezes como os dados não ajustados sugerem, a oferta de capital americano por “mão-de-obra equivalente” torna-se comparativamente menor, ao invés de maior, do que a de muitos outros países. (LEONTIEF, 1953, p.523).²⁵

Pelas evidências empíricas, o modelo H-O não se adequaria aos dados apresentados e analisados por Leontief, por outro lado, mudando o fator de mão-de-obra por mão-de-obra equivalente tornaria o modelo aplicável novamente. No entanto, estaríamos tratando de uma informação arbitrária, já que a hipótese de que a produtividade da mão de obra americana seja três vezes maior do que a do resto do mundo, foi apenas uma tentativa de explicar o resultado do exercício empírico de Leontief, mas que não tem nenhum embasamento que justifique sua utilização. Além disso, a razão dos americanos serem mais produtivos do que os trabalhadores do resto do mundo esta associada a muitas outras variáveis, que precisariam ser precisadas para se justificar o emprego da mão-de-obra equivalente em substituição a mão-de-obra. Leontief explora um pouco quais seriam essas variáveis, e iremos aqui apenas cita-las: empreendedorismo, gerenciamento superior, educação, ambiente geral da sociedade orientada para a produção.

Cabe notar que em nenhum momento Leontief desqualifica o modelo H-O pelo fato da análise empírica não ter refletido a expectativa gerada pelo modelo. Muito pelo contrário, ele propõe uma explicação, e passa a pensar nas implicações deste resultado para a economia americana. Por isso, podemos dizer que seu trabalho contribui com uma nova informação desfavorável ao modelo que até então parecia ser sujeito a poucas críticas, especialmente do ponto de vista empírico, mas não teve um caráter crítico, no sentido de minimizar os resultados de H-O.

²⁵ Then, in comparing the relative amounts of capital and labor possessed by the United States and the rest of the world [...] the total number of American workers must be multiplied by three, which would increase our 1947 labor force from 65 million to three times that number, i.e., 195 million of “equivalent” foreign man years. Spread thrice as thinly as the unadjusted figures suggest the American capital supply per “equivalent worker” turns out to be comparatively smaller, rather than larger, than that of many other countries.

3.4.1.3 Conclusão

Apesar do modelo H-O ter permitido a abertura de outras questões para o comércio internacional, como a questão da distribuição de renda e a equalização dos preços dos bens e dos fatores, ele permanecia cercado por hipóteses fortes e pouco reais, e seus próprios contribuintes teóricos, tiveram que reconhecer os limites práticos de suas conclusões. Havia uma aceitação generalizada dos ganhos de escala, diferenças tecnológicas entre os países, diferenças nas dotações de fatores entre os países, entre outros aspectos, como importantes fatores para o comércio, mas estes fatores não estavam sendo reconhecidos nos modelos teóricos.

Com isso, abre-se espaço para novas linhas de pesquisa, que procuram integrar novas variáveis ao modelo, e que passam a servir como crítica ao modelo original. Esse foi o caso apresentado aqui, no trabalho de Haberler, que teve como principal contribuição mostrar que numa situação de rigidez dos preços dos fatores, a introdução do comércio pode levar ao desemprego, e com isso piorar o bem estar do país.²⁶ Em paralelo a isso, a contribuição empírica de Leontief desperta para uma evidência ainda mais forte das limitações do modelo, o que irá alavancar uma série de discussões sobre as possíveis razões da realidade não estar sendo espelhada no modelos teóricos.

As críticas que passam a surgir são de maneira geral relacionadas às hipóteses do modelo, e a possibilidade de abrandá-las, e incorporar novos elementos na análise. Isso significa que não há um deslocamento teórico entre as críticas e o modelo original, mas sim um aperfeiçoamento devido às exigências de uma maior compatibilidade entre a prática e a teoria. São, podemos dizer, os avanços naturais e esperados de uma corrente de pesquisa. O que iremos mostrar posteriormente é um papel totalmente diferente das críticas de Prebisch, pois neste caso há de fato um rompimento com os postulados da teoria clássica. Para ele não é possível compatibilizar quaisquer hipóteses que ignorem as diferenças profundas nas estruturas econômicas entre centros e periferias, com um modelo que tenha como intenção possibilitar uma proposição prática.

3.5 Conclusão

²⁶ Neste artigo, Haberler também apresenta, brevemente, uma situação em que haja economias externas e o caso das indústrias nascentes. Para aqueles interessados, ver o artigo, p.235-239.

Tratamos neste capítulo das principais contribuições à corrente de pesquisa neoclássica de comércio internacional, e seus avanços. Procuramos explicitar as hipóteses dos modelos, já que estas definem os seus resultados, e condicionam assim as implicações sobre políticas. Apesar dos modelos serem de certa maneira simplista, por resumirem as diferenças entre países a diferenças nas produtividades ou nas dotações dos fatores, os autores tinham consciência de que muitas variáveis importantes estavam sendo deixadas de lado.

Apesar disso, foram defensores fiéis dos resultados de seus modelos, pois apesar de reconhecerem seus limites, acreditavam que seus trabalhos representavam um grande indicativo das vantagens do livre comércio, pois esse levaria ao acesso a diferentes bens com preços mais baixos. E, mais do que isso, através do comércio dos bens levaria a uma equalização dos preços dos fatores. Sendo assim, mesmo que o comércio implicasse numa mudança na distribuição de renda, seus ganhos permitiriam compensar essas eventuais perdas.

O reconhecimento da simplicidade do modelo, através de hipóteses que deixam de lado aspectos evidentes que definem o comércio mundial, levou a uma busca pelo avanço no modelo. Sendo assim, os dois artigos críticos apontados neste capítulo são, na realidade, as evidências da necessidade de um aperfeiçoamento do modelo. Mas, isto não significava um rompimento com os trabalhos anteriores, muito pelo contrário, reconhecia-se sua importância, mas tencionava-se através de suas proposições e teoremas, incorporar novos elementos, para contribuir com a teoria.

4 PREBISCH – COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO EM SUAS OBRAS INICIAIS

4.1 Introdução

No segundo capítulo do presente trabalho, procuramos mostrar as características particulares latino-americanas quanto ao comércio e desenvolvimento no final do século XIX e início do século XX. Essa apresentação teve como intenção orientar para as especificidades históricas da América Latina, determinantes de uma situação política, social e econômica distinta dos demais países. Essa é a visão contemplada por Prebisch, sendo intrínseca à sua abordagem econômica a incorporação destes elementos que influenciam o desenvolvimento econômico latino-americano. A trajetória profissional de Prebisch e sua própria nacionalidade propiciaram à que ele buscasse uma explicação, para o nível de desenvolvimento latino-americano e seus desafios, que fosse particular a situação da América Latina. Nem por isso ele descartou as teorias econômicas tradicionais, muito pelo contrário, reconheceu sua validade teórica, e aceitou-as como referência para seus estudos. No entanto, desqualificou-as como apropriadas para explicar o caráter específico do desenvolvimento latino-americano, na medida em que algumas das hipóteses desta teoria não se aplicavam no trato de países periféricos.

Conforme mencionado acima, as diversas publicações de Prebisch têm uma linha em comum que é à busca de soluções para o desenvolvimento latino-americano, sendo seu eixo principal a restrição externa. A importância dada por ele a este aspecto da economia se deve ao fato de que durante todo o período pós-colonização da América Latina, seu crescimento esteve subordinado ao setor externo. Sendo assim, uma tendência ao desequilíbrio externo condiciona inequivocamente o crescimento interno da economia e, portanto, o nível de vida da população. Essa percepção sobre o destaque a ser conferido ao setor externo é extremamente marcante em suas obras iniciais, e podemos dizer que foi seu foco principal até meados da década de 60. Posteriormente passou a ampliar sua análise buscando identificar fatores internos limitantes do crescimento econômico. No entanto, nunca deixou de lado os aspectos externos, já que, como apontado, o crescimento latino-americano e sua formação

político, social e econômica estão profundamente marcados pelo seu papel desempenhado no mercado internacional.

Antes de expormos com maior clareza o raciocínio de Prebisch, e como percebemos nele a impossibilidade de compatibilizá-lo com os argumentos neoclássicos, devemos destacar um aspecto importante de seus trabalhos. Existe uma coerência de exposição em todos eles, na medida em que está muito definido o propósito de sua análise: a busca por soluções para o problema do desenvolvimento latino-americano. Para isso precisa de uma ferramenta analítica que possibilite cumprir com este objetivo. A abordagem histórica se apresenta como pré-requisito para a compreensão dos obstáculos enfrentados, pois só com a sua exploração de forma clara é que se pode encontrar a melhor forma de atacar os problemas.

Os trabalhos de Prebisch sempre apresentam três aspectos comuns: fatores históricos, reflexão teórica sobre estes e por último, sugestões de ações práticas. Em cada trabalho é dado destaque a um destes aspectos, mas todos eles estão sempre presentes, dada à interdependência inerente a todos eles se se procura a proposição de soluções. Da maneira como vemos, Prebisch busca na teoria aquilo que é pertinente para sua indagação maior, que é a resposta a perguntas práticas e, portanto que tenha presente um caráter muito mais realista do que o apresentado na teoria neoclássica. É nesse sentido que procuraremos mostrar como ele rejeita as proposições neoclássicas em relação à teoria do comércio internacional para o caso latino-americano. Em nenhum momento ele irá desqualificar a contribuição teórica da abordagem neoclássica, mas irá fazê-lo quando se tem em vista a aplicação prática dessa teoria para a América Latina.

Não pretendemos neste trabalho analisar toda a obra de Prebisch, principalmente pela mudança no enfoque de sua abordagem dos problemas latino-americanos. Ateremos-nos em seus estudos iniciais, onde sua atenção está explicitamente concentrada nas questões de natureza externa. No presente capítulo, destacaremos três trabalhos escritos entre o final da década de 40 e o final da década de 50. A escolha destes trabalhos foi definida por podermos abordar com eles os elementos essenciais das idéias de Prebisch neste período, que seriam de uma forma geral, a questão do progresso técnico e a assimetria internacional, o protecionismo, e a cooperação internacional.

O primeiro trabalho de destaque de Prebisch foi o estudo apresentado em 1949, quando ele já fazia parte da Cepal. Do ponto de vista dos três aspectos acima apontados, podemos dizer que a maior ênfase foi dada à formulação de uma explicação teórica para o estágio de desenvolvimento latino-americano. A importância desse trabalho deve-se ao fato de ter sido a primeira vez que se estrutura um estudo sobre a América Latina feito por latino-americanos, o que marca a motivação nascente de se buscar as soluções de problemas específicos através de um instrumental teórico apropriado. Havia a necessidade de libertar-se das ideologias trazidas de fora na medida em que fosse necessária para ganhar maior autonomia nos pensamentos sobre problemas que diziam respeito aos nossos países, e que por isso não haviam merecido a devida atenção dos pensadores estrangeiros. Sendo assim, em 1949 Prebisch estava concentrado nas raízes dos problemas latino-americanos, daí a importância de uma visão histórica e de uma elaboração de uma teoria que procurasse se alinhar com as necessidades latino-americanas.

O segundo trabalho que iremos apresentar é um artigo de 1954 sobre o papel da cooperação internacional na promoção do desenvolvimento latino-americano. Apesar de não acreditar que a solução dos problemas da América Latina tenha apenas um componente externo, o autor considera ser inegável que uma maior participação externa, em termos de investimentos e mudança na política comercial em relação aos países em desenvolvimento, alavancaria o crescimento econômico destes países com maior rapidez. Neste trabalho, Prebisch estará preocupado com três idéias principais: defender a maior cooperação internacional, explicitar as possibilidades de sua efetuação, e determinar os obstáculos existentes ao aumento dos investimentos externos na América Latina para então analisar uma forma de romper com eles. Faremos uma exposição mais geral dos temas principais para nosso propósito, pertinentes neste artigo. Entretanto, para aqueles que tenham interesse em explorar com maior detalhe os diversos tópicos expostos pelo autor, sugerimos a leitura do texto em si.

O último trabalho que apresentaremos neste capítulo será o artigo de 1959, onde Prebisch explora mais a questão do uso da proteção como uma importante ferramenta para a política comercial. Ficará clara então sua não aceitação da idéia neoclássica sobre a geração de benefícios para todas as partes que participem do livre comércio. Este trabalho é importante, pois o autor utiliza de vários instrumentos da abordagem neoclássica, escrevendo numa linguagem muito próxima desta corrente, no entanto chega a conclusões distintas. Prebisch

mostrará que uma interferência, até certo limite, no livre jogo das forças de mercado representa uma alternativa superior do ponto de vista dos países latino-americanos.

Como citado anteriormente, existe uma continuidade nas idéias de Prebisch, o que dá uma unidade entre todos os seus trabalhos. Para cada trabalho, novos elementos ou elementos aos quais haviam merecido menor destaque, são apresentados. Podemos dizer que o artigo de 1949 seja o trabalho central de sua obra, pois é nele que são expostos os argumentos que irão articular toda a base lógica de seu raciocínio, sendo as questões apresentadas ali, essenciais para o entendimento de todos seus trabalhos subsequentes. Neste sentido, muitos pontos de sua argumentação são reapresentados em seus trabalhos, e em cada um deles, Prebisch destaca algumas questões que ele procura melhor elaborar, mas a essência de seu argumento se baseia naqueles princípios descritos em 1949. Para não tornarmos a nossa exposição repetitiva, deixaremos a apresentação de cada ponto aquele trabalho em que Prebisch os destacou primeiramente, não os repetindo na análise de seus trabalhos subsequentes. Mas, não se deve entender por isso, que Prebisch dá menor importância a eles, muito pelo contrário, iremos perceber como os diversos trabalhos vão se unindo e formando uma construção teórica muito elaborada sobre a realidade latino-americana e seus desafios de desenvolvimento econômico.

4.1.1 Especificidades no contexto externo

A preocupação de Prebisch pelos problemas de natureza externa, nos leva a iniciar a discussão com a apresentação de um dos conceitos mais difundidos da visão dele, pelo papel que terá no entendimento de todo seu raciocínio em torno dos problemas, desafios e possíveis soluções para o desenvolvimento latino-americano: a divisão do mundo num centro e numa periferia. Essa definição é extremamente relevante, por incorporar uma das idéias centrais para a compreensão das especificidades da América Latina, ou seja, a existência de uma assimetria no mercado internacional. Com isso já se percebe a natureza crítica do pensamento de Prebisch, pois havendo essa posição assimétrica, a análise neoclássica torna-se fragilizada.

A distinção entre o centro e a periferia diz respeito principalmente a características relativas à estrutura produtiva. O primeiro é caracterizado por ter uma estrutura produtiva homogênea e diversificada, e o segundo por tê-la como heterogênea e especializada. Esta diferença origina-se de um processo histórico da divisão internacional do trabalho, quando os países centrais

tinham os setores produtivos mais dinâmicos, sendo responsáveis pelas atividades de inovação em diversos setores da economia (daí ser diversificado) e eram capazes de difundir essas inovações por toda a economia (daí ser homogêneo). Por outro lado, a periferia, no caso, a América Latina, tinha um papel subordinado nessa relação, por ser responsável pela produção de matérias primas e alimentos a serem exportados para os países centrais. Sendo assim, seu ritmo de crescimento estava determinado pela demanda dos países centrais. A América Latina tinha, portanto uma economia especializada em produtos primários, e era heterogênea, pois os únicos setores em que se incorporavam elementos novos eram aqueles ligados ao setor exportador.

Daí se destaca um ponto relevante acerca da especificidade latino-americana: o papel primordial conferido ao setor externo, e a dependência de seu crescimento interno em relação ao crescimento do centro dinâmico do sistema. Essa assimetria de forças implica numa insuficiência própria para resolver seus problemas internos. Fica clara, portanto, a importância de se entender o contexto histórico das idéias de Prebisch, para definirem os obstáculos que se devem procurar eliminar para atingir um nível de desenvolvimento econômico mais elevado. Por outro lado, muitas dessas características são específicas a um período de tempo. Sendo assim, suas idéias são em grande parte datadas. Ao analisar a estrutura centro periferia, Prebisch considera os Estados Unidos como o centro dinâmico, e mais do que isso, é a relação entre este e a América Latina no início do século XX que toma como referência em seus trabalhos iniciais. De maneira que alguns aspectos particulares deste período iram definir o caminho lógico de seu raciocínio.

Temos, portanto que ter em mente, quando analisamos o conjunto das idéias de Prebisch, que elas também estão circunscritas a premissas específicas. No entanto, o que é de fato relevante para o nosso argumento é que, independentemente de sua teoria ser também restrita, isso não interfere no fato de ser ela uma elaboração clara e concisa da inaplicabilidade da teoria de comércio internacional neoclássica, pois está sim, tem a pretensão generalizadora. A crítica de Prebisch está em mostrar este erro da teoria, e o faz para um grupo de países periféricos (América Latina) para um centro dinâmico (os Estados Unidos) e em um período de tempo (final século XIX, início do século XX).

4.2 1949 – O Desenvolvimento da América Latina e alguns de seus principais problemas

4.2.1 Contexto histórico

Ao escrever o artigo de 1949, Prebisch estava preocupado com as mudanças que vinham ocorrendo no mundo na primeira metade do século XX. Mas, para entender como elas afetariam a posição latino-americana neste sistema era necessário ter claro o padrão do sistema internacional até então vigente. Sendo assim, Prebisch parte da existência de um esquema de divisão internacional do trabalho, em que os países centrais eram responsáveis pela produção de bens manufaturados e os países periféricos pela produção de produtos primários.

Prebisch destaca o fato das economias latino-americanas terem suas economias quase que totalmente voltadas para fora até o início do século XX. O setor exportador era o motor de crescimento da economia, de modo que todos os outros setores eram em grande parte dependentes do desempenho daquele.²⁷ Isso implica que o crescimento econômico era condicionado pela demanda de produtos primários dos países centrais, tornando estas economias extremamente vulneráveis a uma mudança no plano externo, como foi comprovado pelas duas guerras mundiais e pela crise de 29.

²⁷ O crescimento voltado para fora da economia brasileira foi melhor analisado por Caio Prado, em trabalhos como “Formação do Brasil Contemporâneo”, mostrando como essa característica se origina e irá definir os contornos de seu desenvolvimento. Neste trabalho, o autor irá tratar do período colonial brasileiro, e a importância da independência do país como marco de um balanço do processo histórico até então experimentado e das mudanças que estariam por vir. O sistema que havia se formado, por razões em grande parte determinadas por condições externas, trouxeram consigo um conjunto de instituições e de organização social que apesar de se transformar, não o fariam a ponto de inverter o “sentido da colonização”. Muito pelo contrário, é este sentido que irá marcar a economia brasileira, e podemos acrescentar as demais economias latino-americanas, no seu desenvolvimento enquanto nação. “O passado, (colonial) [...] aí ainda está, e bem saliente; em parte modificado, é certo, mas presente em traços que não se deixam iludir.” (1989, p.11) Estes traços à que se refere o autor são: no plano social, a não organização do trabalho livre e as relações sociais que mantém as diferenças de classe da época colonial; e no plano econômico, “a produção extensiva para mercados do exterior, e da correlata falta de um largo mercado interno solidamente alicerçado e organizado”. É este último ponto que Prebisch também chama a atenção, a de um crescimento voltado para atender uma demanda externa. “É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem a atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país [...]. Este início, cujo caráter se manterá dominante através dos três séculos que vão até o momento em que ora abordamos a história brasileira, se gravará profunda e totalmente nas feições e na vida do país.” (1989, p.32).

Estes episódios afetaram as economias dos países centrais, refletindo numa nova ordem internacional. Os efeitos foram sentidos fortemente no comércio mundial, com impacto tanto nas importações dos países latino-americanos como em suas exportações. Somente entendendo estes fatores de origem externa, que se pode compreender melhor o avanço em direção à industrialização, ocorrida na América Latina.²⁸

Um ponto importante no contexto histórico destacado por Prebisch, é a mudança do centro cíclico principal: da Grã-Bretanha para os Estados Unidos, com sua importante consequência devida à postura de liderança adotada por este. A diferença fundamental dos Estados Unidos como centro dinâmico em contraposição a Inglaterra acentua negativamente a relação de intercâmbio com a América Latina, devido às características particulares dos Estados Unidos. Este tem um coeficiente de importações relativamente baixo, comparado com o inglês, tanto pela abundância de recursos naturais, como por uma política mais protecionista.

Os Estados Unidos constituem uma unidade econômica poderosa e bem integrada e, em parte, devem isso a sua política deliberada, cuja transcendência, portanto, estamos muito longe de desconhecer. Mas tampouco se pode ignorar que, para o resto do mundo, isso trouxe condições incompatíveis com o funcionamento da economia internacional, tal como esta existia antes da Primeira Guerra Mundial, quando o centro britânico ditava as regras do jogo na moeda e no comércio exterior. (PREBISCH, 1949, p.91).

Com a crise de 29, os Estados Unidos diminuem seu coeficiente de importações, conseqüentemente, afetando o nível de crescimento dos países latino-americanos. E, mesmo quando há uma relativa recuperação econômica, não há um aumento proporcional de suas importações, conforme aponta Prebisch:

²⁸ Celso Furtado, economista expoente da corrente estruturalista, analisa em seu livro, "Formação Econômica do Brasil" o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira no início do século XX das atividades voltadas para a exportação para o mercado interno. Até então, a economia brasileira estava totalmente subordinada a demanda externa, de forma que a renda interna tinha como componente determinante principal as atividades ligadas à exportação. De acordo com Furtado, o relativo crescimento que o Brasil experimentava era baseado na incorporação de novas terras e mão-de-obra, de forma que "[...] se realizava sem que houvesse modificações sensíveis na estrutura do sistema econômico." (2005, p.57). Além disso, o autor aponta o insuficiente dinamismo gerado na economia brasileira: "Num país sem técnica própria e no qual praticamente não se formavam capitais que pudessem ser desviados para novas atividades, a única saída que oferecia o século XIX para o desenvolvimento era o comércio internacional." (2005, p.116). Assim, havia um círculo vicioso, que impedia uma reversão desse baixo dinamismo interno. No final do século XIX há uma maior acumulação de capital, dada a alta rentabilidade da atividade cafeeira. Mas, ainda assim, não havia um estímulo para se investir no mercado interno, devido a sua menor rentabilidade. Sem entrar na discussão sobre os desequilíbrios entre oferta e demanda de café no final do século XIX e início do século XX, foi a partir da crise de 1929 que, de acordo com Furtado a demanda interna assume uma maior importância na geração da renda nacional: "Ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital." (2005, p.205).

Depois de se haver atingido o ponto mais baixo da fase minguante, em 1933, sobreveio uma nova fase crescente. De acordo com a experiência cíclica britânica, o centro cíclico deveria ter mandado ouro para fora, como havia ocorrido, com efeito, na expansão dos anos 1920. O que se verificou, entretanto, foi o oposto diametral, e as reservas monetárias dos Estados Unidos cresceram com uma amplitude extraordinária, [...]. (1949, p.97).

A escassez de reservas monetárias impulsiona ainda mais a América Latina se ajustar a essas novas circunstâncias no âmbito internacional.

Em paralelo a estas mudanças no plano externo, conforme os países latino-americanos cresciam, havia uma tendência crescente do aumento de suas importações. Estes dois fatores (de origem externa e interna) estavam levando a escassez de dólares e a uma restrição comercial em vários destes países, condicionando seu desenvolvimento futuro. Dada à importância destas condições históricas, Prebisch salienta a necessidade de se fazer uma “análise prévia das causas que levaram os Estados Unidos a reduzirem persistentemente sua quota de importações”. A resposta do autor para isso, é que, em havendo desemprego nos EUA há potencial humano suficiente para desenvolver as mais variadas atividades no próprio país, em detrimento de importações dos demais países.

A diminuição no coeficiente de importações dos Estados Unidos e o aumento da demanda por produtos manufaturados na periferia, resultam na tendência latino-americana a um desequilíbrio externo, assim como a uma escassez de dólares²⁹. Neste sentido, o processo de substituição de importações foi muito mais uma imposição histórica do que uma ação deliberada de promover o desenvolvimento econômico. Com o rompimento daquela ordem econômica, torna-se impositivo que os países se voltem para dentro. Mas, para Prebisch, a industrialização tinha uma importância maior do que apenas a relativa à restrição externa, pois com ela o aumento da produtividade seria distribuído em diversos setores em paralelo ao aumento de emprego. Com o tempo, isto poderia ser refletido numa melhoria no padrão de vida da população. Essas são as questões que irão permear sua reflexão teórica.

4.2.2 Reflexão teórica

²⁹ Prebisch dá bastante destaque neste trabalho à escassez de dólares e sua conseqüência para a América Latina, tanto por seus impactos do lado da balança comercial, quanto pela imposição que é colocada sobre a estrutura interna de produção. Mas, além disso, a importância histórica deste acontecimento está associada com o papel desempenhado pelos Estados Unidos como líder global, e são estas questões que permeiam a discussão de Prebisch acerca do “Problema da escassez de dólares e suas repercussões na América Latina”.

A principal característica do artigo de 1949 é a apresentação de uma teoria que contraria vários princípios fundamentais que sustentam a teoria neoclássica. A observação histórica apresenta evidências marcantes sobre a não observância destes princípios na realidade, e é com base nisso que Prebisch irá formular uma teoria alternativa centrada em torno de questões ligadas ao progresso técnico. Apesar disso, Prebisch reconhece que teoricamente, os ganhos econômicos da divisão internacional do trabalho, podem de fato ocorrer. Mas para que a teoria seja válida é necessário que todas suas premissas sejam também satisfeitas. O autor irá procurar mostrar que, havendo algumas que não se verificam na prática, os benefícios do livre comércio não ocorrem para todos os países.

Uma das premissas neoclássicas desenvolvidas por Prebisch com maior profundidade neste estudo é a de que “[...] o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira eqüitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda.” (PREBISCH, 1949, p.71). Para o autor, a experiência é uma prova de que esta premissa não é satisfeita. As evidências demonstram que ao contrário dos países centrais, a periferia não conquistou uma melhora no padrão de vida da população mediante o aumento do progresso técnico no centro. Sendo assim, a antiga divisão internacional do trabalho não foi capaz de distribuir equitativamente os ganhos advindos deste aumento.

A falha na premissa está em supor que necessariamente os aumentos de produtividade seriam refletidos na queda dos preços. Isto não ocorreu nos países centrais. Prebisch aponta que apesar do progresso técnico ter sido mais elevado nas atividades industriais (centro) do que nas de produção primária (periferia), isto não correspondeu a uma queda dos preços mais acentuada naqueles do que nestes. O resultado foi à deterioração dos termos de troca, constatadas por evidências empíricas entre 1870 e 1938 e, conseqüentemente, a tendência ao desequilíbrio externo da América Latina.

A partir da evidência de que o aumento de produtividade ocorrido nos países centrais, com sua conseqüente diminuição dos custos, não ter levado a uma queda nos preços, Prebisch procura formular uma explicação para esta não verificação. A resposta, por ele encontrada, foi a de que, do lado dos países centrais, a retenção dos frutos do progresso técnico foi possível porque o aumento deste não refletiu numa diminuição dos preços, mas sim numa elevação da renda dos empresários e dos salários dos trabalhadores. Isto se deveu graças à homogeneidade da sua estrutura econômica. Os diversos setores da economia apresentam uma alta relação

capital-trabalho, fortalecendo a posição dos trabalhadores na economia para obtenção do repasse do aumento da produtividade aos salários. Pelo lado da periferia, a economia é muito mais heterogênea, havendo um excedente de mão de obra que inibe forças que busquem repassar para o salário os ganhos de produtividade. Neste caso, então, o aumento do progresso técnico resulta numa diminuição dos preços.

Há ainda um outro fator que contribui para a piora nos termos de troca dos produtos primários por produtos industriais, que está ligado a baixa elasticidade renda da demanda por produtos primários. Assim, conforme os países centrais vão melhorando seu padrão de vida, a demanda por produtos primários não aumenta correspondentemente. E, na periferia essa melhoria leva a uma maior demanda por produtos industriais. O resultado é que, “[...] enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico.” (PREBISCH, 1949, p.83).

Para a teoria neoclássica, se o aumento da produtividade não levasse a uma queda nos preços, o aumento no padrão de vida seria conquistado por intermédio da renda. De fato, foi isso o ocorrido nos países centrais. No entanto, o mesmo não ocorreu nos países periféricos, de forma que o argumento neoclássico permanece questionado por Prebisch do ponto de vista destes. E sua justificativa para tal é a de que para que isso tivesse acontecido:

[...] teria sido essencial que existisse no mundo inteiro a mesma mobilidade dos fatores produtivos que se verificou no vasto campo da economia interna daquele país [Estados Unidos]. Essa mobilidade é um dos pressupostos essenciais da citada teoria. Na realidade, porém, surgiu uma série de obstáculos ao deslocamento fácil dos fatores produtivos. (1949, p.89).

A não retenção dos frutos do progresso técnico nos países periféricos é percebido numa análise histórica internacional, pois observa-se a posição desprivilegiada ocupada por estes países internacionalmente, havendo uma tendência ao desequilíbrio externo. A partir da identificação da origem do problema, Prebisch aponta um caminho para corrigir esta deficiência no sistema. Feita a correção, e somente neste caso, as proposições neoclássicas passariam a ter uma veracidade prática, de modo que todos os países poderiam se beneficiar do livre comércio. A principal política, defendida por Prebisch, a ser adotada pelos países

latino-americanos para dar início à correção da desigualdade no plano mundial é a industrialização da América Latina.³⁰

A industrialização é tida como indispensável para retenção dos frutos do progresso técnico da periferia. Isto porque a dependência apenas na agricultura mostrou-se incapaz de empregar toda a mão de obra latino-americana, forçando os salários para baixo. O aumento da produtividade no setor primário com sua conseqüente diminuição na demanda por mão de obra poderia então ser compensada por um aumento de emprego em outros setores. A atividade industrial seria, nesse sentido, fundamental para conter a deterioração dos termos de troca, pois a maior oferta de emprego permitiria que o aumento da produtividade pudesse ser refletido num aumento salarial e, assim numa melhora do padrão de vida da população.

Mas, a viabilidade da industrialização latino-americana implica na aceleração da taxa de acumulação de capital e, conseqüentemente na necessidade de poupança suficiente para acelerar esta formação de capital. No entanto, de acordo com Prebisch, a América Latina enfrenta dois obstáculos principais ligados à poupança: um concernente a falta de divisas para importar os bens essenciais para avançar no processo de industrialização, e outro relativo à distribuição de renda interna, que levou a formação de uma classe de consumo de bens incompatíveis com o nível de renda da região. O problema que se coloca para a América Latina é da necessidade de aumentar a taxa de acumulação de capital para o processo de industrialização avançar. Mas, como a produtividade é baixa, a margem de poupança dos países também o é. Dessa forma, existe um círculo vicioso de falta de capital e baixa poupança de difícil resolução com os recursos internos disponíveis.

Havendo essa necessidade de poupança acima da que seria possível obter por seus próprios meios, Prebisch defende a atração de investimentos externos³¹ desde que estes tenham como

³⁰ Em um Estudo Econômico da América Latina, publicado pela Cepal em 1950, Prebisch escreve na primeira parte um texto, no qual aborda principalmente o papel do progresso técnico dentro da perspectiva do crescimento econômico e do desequilíbrio comercial latino-americano. Ele reenfatiza muitas das questões abordadas no artigo de 1949, aprofundando algumas em específico. Dentre elas, acredito que a ênfase dada por ele a inexorabilidade da industrialização para o crescimento econômico e para a ruptura com a tendência ao desequilíbrio comercial mostra a importância da propagação do progresso técnico como forma de promover o desenvolvimento econômico. Para ele, a permanência da divisão internacional do trabalho e o progresso técnico nas atividades primárias só seriam compatíveis com o desenvolvimento econômico e o equilíbrio comercial, se houvesse completa mobilidade de mão de obra, o que evidentemente é uma possibilidade bastante ilusória. Além dessa discussão, o autor também apresenta uma análise sobre a diminuição na capacidade de importação latino-americana entre 1925 e 1950. As diversas questões levantadas com essa desigualdade comercial entre países periféricos e centrais vão de encontro com a abordagem sustentada no artigo de 1949.

finalidade atividades que auxiliem na diminuição do desequilíbrio externo, através do aumento da produtividade do trabalhador. Além disso, esta ajuda deveria ser transitória. “Se sua aplicação for eficaz, o aumento da produtividade, ao longo do tempo, permitirá desenvolver a própria poupança e com ela substituir o capital estrangeiro, nas novas inversões exigidas pelas inovações técnicas e pelo crescimento da população.” (PREBISCH, 1949, p.109). A idéia implícita é que se deva buscar com os investimentos externos, a transformação da estrutura produtiva dos países periféricos, aproximando-as de uma mais homogênea. Só assim, eles serão capazes de reter os frutos do progresso técnico.

Mas, além da importância de se atrair investimentos externos, deve ser levado em consideração o outro componente associado à baixa poupança. Como apontamos, Prebisch

³¹ O destaque conferido por Prebisch ao papel do investimento estrangeiro não deve ser entendido como uma menor importância conferida por ele as políticas que visem aumentar a acumulação de capital latino-americano, através do redirecionamento da renda das classes mais ricas para fins produtivos em contraposição ao consumo de bens não essenciais. Esse é um erro cometido em algumas interpretações sobre a obra de Prebisch, que tendem a misturar as políticas enfatizadas pela Cepal com as do autor. Podemos citar como exemplo, o artigo de Colistete de 1992, onde ele utiliza algumas passagens de textos de Prebisch para reforçar sua posição de que a Cepal adotava uma política mais cautelosa de reformas estruturais. Cabe notar, em primeiro lugar, que se a Cepal, como órgão das Nações Unidas, evitou defender políticas consideradas como radicais (e no artigo, Colistete apresenta fortes indícios para isso) isso não deve ser estendido para as idéias particulares de Prebisch. Mas, mais do que isso, acreditamos que as referências apresentadas pelo autor não levam à esta conclusão sobre o posicionamento de Prebisch.

A primeira evidência apresentada refere-se ao artigo de 1954, sobre a qual Colistete afirma: “Inicialmente, a taxa sobre as faixas de consumo de luxo foi considerada pouco promissora, devido à sua pequena importância quantitativa –segundo Prebisch– em relação à magnitude necessária para detonar o desenvolvimento acelerado.” (COLISTETE, 1992, p.31) Da forma como vemos, Prebisch deixa bem clara a importância de se atuar na restrição do consumo de bens não essenciais, e em nenhum momento ele se mostra cauteloso em fazer tal afirmação. Citamos aqui o trecho da página citada por Colistete, para deixar clara essa posição de Prebisch: “*Los grupos de altos ingresos no ahorran ni invierten en general lo que pudiera esperarse razonablemente de ellos si no estuvieran siempre tan propensos a asimilar con rapidez los hábitos de consumo de los países industriales.... Es indispensable tomar medidas para orientar la capitalización a expensas del consumo de estos grupos, y aquí el sistema impositivo está llamado a desempeñar un papel que hasta ahora no ha tenido importancia en la América Latina. Pero distaría mucho de ser suficiente para acelerar el crecimiento económico sin el concurso de capital extranjero.*” (PREBISCH, 1954, p.299; grifos meus) Ou seja, de fato Prebisch acredita ser importante a presença do capital estrangeiro para acelerar o processo de crescimento econômico, mas isso não implica que medidas para aumentar a acumulação interna não sejam também fundamentais.

Uma outra referência utilizada por Colistete tem como base o artigo de 1949 e 1951 de Prebisch. “... a participação mais intensa do Estado na alocação de recursos, decorrente de uma maior carga fiscal sobre a renda capitalista, foi encarada como problemática, dado que poderia ocorrer em prejuízo da formação de capital, envolvendo riscos de incidir sobre recursos destinados ao investimento.” (COLISTETE, 1992, p.31) No entanto, se voltarmos para o trecho mencionado em Prebisch 1949, verificaremos que a observação feita por este é específica de uma situação em que haja inflação na América Latina, e que o Estado utilize do imposto inflacionário para se financiar. Não podemos utilizar deste caso isolado para chegarmos a conclusões sobre a reforma fiscal defendida por Prebisch com o objetivo de levar à uma maior acumulação de capital interna, pois não é esta a preocupação de Prebisch nesta passagem.

Da forma como vemos, Prebisch tinha muita consciência da importância de se modificar a estrutura interna como elemento fundamental para o desenvolvimento latino-americano. Se nos artigos iniciais ele estava mais preocupado com questões de natureza externa, isso nunca deve ser interpretado como uma passividade em relação aos obstáculos internos. Isso será, pelo contrário, um aspecto essencial de seus trabalhos posteriores, e procuraremos destacar posteriormente essa sua característica no texto de 1963.

identifica a existência de um problema interno as economias latino-americanas, diretamente associado com suas distribuições de renda. Há uma classe privilegiada, que possui um nível de consumo acima daquele possibilitado com a renda do país e com as necessidades da coletividade, resultando no uso improdutivo da poupança.

Essa, no final das contas, é uma manifestação do conflito latente entre o propósito de assimilar às pressas certos estilos de vida que os países de técnica mais avançada foram alcançando progressivamente, graças ao aumento de sua produtividade, e as exigências de uma capitalização sem a qual não nos será possível conseguir um aumento semelhante. (PREBISCH, 1949, p.77).

Esses problemas, de ordem estrutural interna e do modo de funcionamento do sistema internacional de trabalho, ficaram ainda mais latentes com as turbulências no plano externo no início do século XX. Como mostrado no tópico de aspectos históricos, Prebisch dá bastante destaque as alterações na esfera internacional do comércio depois da crise de 29, e o impacto sofrido pela América Latina em relação à escassez de dólares. O autor busca então entender, o porquê da teoria neoclássica ter sido incapaz de explicar o surgimento deste problema. A resposta encontrada por ele está associada com a inexistência do pleno emprego nos Estados Unidos (hipótese crucial na teoria neoclássica). Uma vez que isto não se verifica, estes possuem uma oferta suficiente de mão de obra para estimular a atividade interna em detrimento de suas importações dos países periféricos. Desta forma, os Estados Unidos foram capazes de manter baixos coeficientes de importação, prejudicando a expansão do comércio e consequentemente, a posição comercial da América Latina.

Além disso, essas crises desenham momentos cíclicos no cenário internacional, que segundo Prebisch explicam parte das perdas sofridas pelos países periféricos no comércio internacional. O autor associa o aumento da renda média por trabalhador nos centros superior ao dos países da periferia com o movimento cíclico da economia e suas diferentes repercussões no centro e na periferia. Durante a fase cíclica ascendente, a demanda global por bens produzidos no centro é superior a oferta, elevando o preço destes bens e consequentemente o lucro destes produtores. Ao mesmo tempo, eleva-se o preço dos produtos primários, de modo que o lucro dos produtores dos países centrais é repassado para a periferia. Já na fase descendente ocorre o contrário, a oferta global por bens produzidos no centro é superior a demanda, o que diminui o preço destes bens e consequentemente o lucro destes produtores. Na periferia, caem os preços dos produtos primários, sendo que há uma

tendência de que nesta fase os preços primários caiam mais do que os preços dos bens industriais.

“Os preços primários sobem com mais rapidez do que os finais na fase ascendente, mas também descem mais do que estes na fase descendente, de tal forma que os preços finais vão se distanciando progressivamente dos primários através dos ciclos.” (PREBISCH, 1949, p.86). Isto ocorre porque nos países centrais uma parte dos lucros obtidos durante a fase ascendente é repassada para os salários, e quando da crise, eles tem uma maior dificuldade em reduzir os salários. Na periferia, pela existência de um excedente de mão de obra, o aumento salarial não é significativo, de modo que durante a crise eles tenham maior margem para redução de preços. Em função disso a renda do centro cresce mais do que na periferia.

Devido as diferentes reações cíclicas no centro e na periferia, com seu impacto mais negativo nesta, Prebisch acredita que a América Latina deva realizar um esforço para se tornar menos dependente da economia central no que se refere ao crescimento econômico. Na medida em que os países periféricos estejam voltados para uma especialização na produção de produtos primários, o crescimento deles está totalmente subordinado a demanda dos países centrais. Isto cria uma vulnerabilidade para os países periféricos, limitando suas possibilidades de implementar políticas anticíclicas. Diferentemente, nos países centrais, não são as exportações que têm um caráter dinâmico sendo, portanto capazes de minorar uma crise através de uma política pública que vise recompor o nível dos investimentos.

4.2.3 Implicações sobre política na América Latina

A reflexão teórica de Prebisch no artigo de 1949 traz a defesa da industrialização, como uma das políticas mais enfatizadas neste trabalho, por ser um meio para se evitar a deterioração dos termos de troca. Mas, o próprio processo de industrialização traz consigo um aumento na demanda por bens de capital importados. Neste caso, uma das sugestões para se criar condições para atender esta demanda seria diminuindo as importações de bens não essenciais. E a forma mais fácil de se fazer isso seria através da substituição de importação destes bens.

A industrialização também é defendida como uma forma de proporcionar meios para uma política anticíclica. Como exposto anteriormente, pelo fato dos países periféricos terem no

setor exportador o motor dinâmico do crescimento, em caso de crise externa, eles ficam bastante limitados na adoção de uma política anticíclica, já que não são capazes de influenciar a demanda externa de seus produtos. A existência de um significativo setor industrial, daria margem para minimizar os efeitos de uma crise externa sobre o crescimento interno dos países periféricos.³² Quanto a isso, Prebisch faz uma ressalva:

Convém, antes de mais nada, descartar a idéia de que o desenvolvimento industrial em si os torna menos vulnerável a esses fenômenos. Seria preciso que as exportações atingissem uma proporção muito pequena da renda nacional para que isso acontecesse. Nesse caso, entretanto, o país já teria deixado de ser periférico [...]. (1949, p.124).

Se por um lado a industrialização é tida como essencial para se combater a tendência ao desequilíbrio externo, em nenhum momento isso indica a inferioridade da produção primária. Muito pelo contrário, Prebisch destaca seu papel nas economias latino-americanas e enfatiza que: “A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária.” (1949, p.73), e que as rendas de exportação da agricultura são essenciais no processo industrializante. Por existir uma complementaridade entre indústria e o avanço técnico na produção primária, as duas atividades deveriam fazer parte de um mesmo plano de desenvolvimento.

A industrialização deve servir para romper com o atraso tecnológico, e por isso a necessidade de um volume de poupança muito além da capacidade interna dos países periféricos. Sendo assim, como apontamos anteriormente, Prebisch propõe a atração de investimentos estrangeiros. No entanto essa não deve ser arbitrária, devendo ser dada prioridade para aqueles investimentos que estejam orientados para aplicações produtivas. Isso se justifica por dois motivos principais: através deles, reduzir as importações e; evitar que os serviços a serem pagos por estas inversões sejam superiores as divisas dos países latino-americanos. Com o tempo, estes investimentos iriam favorecendo a acumulação de capital, o aumento da produtividade e, portanto, gerando meios internos próprios para a formação da poupança.

Já vimos que a promoção da industrialização não implicaria uma redução imediata das importações latino-americanas, muito pelo contrário, elas tenderiam a aumentar. Sendo assim,

³² Prebisch desenvolve um programa de política anticíclica em que os investimentos, principalmente em obras públicas, teriam a função de compensar a queda no ritmo de crescimento devido a uma diminuição nas importações. Para isso ele sugere o cumprimento de algumas exigências, que não cabe aqui descrever. A relevância, para o nosso propósito, das políticas anticíclicas propostas por Prebisch refere-se ao papel da industrialização numa situação de crise, em contraposição aos setores ligados às atividades externas, que não apresentam forças autônomas para contrabalançar a crise.

além de uma política para os investimentos externos, faz-se necessária uma política comercial ativa. No entanto, no artigo de 1949, Prebisch não desenvolve muito a importância desta política através da utilização de práticas protecionistas. Mas desde então, ele desenvolve um conceito de ganho coletivo, em contraposição ao ganho de livre comércio, que irá permear todo o argumento de defesa de práticas protecionistas moderadas pelos países periféricos. A idéia é de que não se deve pensar apenas no custo dos bens importados, devido à imposição de uma tarifa alfandegária, mas compará-lo com os ganhos coletivos que adviriam com ele pela estabilidade de emprego gerada na produção industrial interna.

Pensando sobre os benefícios gerais da expansão das indústrias nacionais, uma proteção que a favorecesse, teria uma justificativa econômica, devendo ser melhor utilizada pelos países periféricos. A justificativa da proteção se dá pela contestação dos benefícios do livre comércio para os países em desenvolvimento, mas apesar disso, Prebisch tem consciência da importância para estes de um comércio multilateral. É vantajoso poder comprar bens a preços mais baixos e qualidade melhor, assim como ter acesso a um maior mercado aos seus produtos. Além disso, o processo de industrialização requer a aquisição de bens de capital dos países centrais e para que isso seja viável, a América Latina deve ter um comércio exterior ativo, com estímulos à expansão de suas próprias exportações. Prebisch destaca a importante relação entre um comércio exterior mais ativo e o desenvolvimento econômico.

No entanto, por haver uma diferença nas elasticidades renda da demanda por importações de commodities primárias da América Latina pelo centro (mais baixa) e da por importações da América Latina de produtos industriais destes centros (mais elevada), o livre comércio não se apresenta como uma solução ótima para a periferia. Da forma em que a divisão internacional do trabalho estava posta, os países periféricos estavam sofrendo uma tendência ao desequilíbrio externo, tornando necessária a imposição de medidas restritivas até que a América Latina possa se beneficiar igualmente do livre comércio com os países centrais. Caso contrário, um aumento de renda na periferia levaria inexoravelmente a um desequilíbrio externo.

Além do reconhecimento da importância de um certo grau de protecionismo por parte dos países periféricos, Prebisch enfatiza os benefícios gerais que derivariam de uma maior capacidade importadora destes países. De acordo com ele, não é de interesse apenas dos países periféricos uma maior cooperação internacional para viabilizar sua importação de bens

de capital. Os países centrais também se beneficiariam, pois isto implicaria numa maior demanda por seus próprios bens. O mesmo argumento é utilizado na defesa da compra por parte dos países centrais, do excedente agrícola dos países periféricos. Ao ajudar o setor exportador destes países, os países centrais estariam contribuindo para a venda de seus próprios produtos de exportação. Esta idéia merecerá maior destaque em Prebisch 1959, através da introdução do conceito de reciprocidade comercial. Neste caso, o argumento é estabelecido em torno dos benefícios mútuos da diminuição da proteção dos países centrais, mas a conclusão é a mesma: todos se beneficiam ao estimular a compra de bens de capital por parte dos países periféricos.

Cabe apontar por último, que ao escrever este estudo, vários países da América Latina já vinham avançando no processo de industrialização. Prebisch mostra-se atento a estas transformações, e já percebe os limites deste processo,

[...] dado pelas considerações relativas à dimensão ótima das empresas industriais. 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. (1949, p.79).

Para romper com este limitador, Prebisch sugere que os países latino-americanos se unam com o objetivo de ampliar seus mercados e as possibilidades de produção industrial dentro deles, de forma que todos teriam benefícios. Esse aspecto será abordado mais profundamente em trabalhos posteriores.

4.3 1954 – A cooperação internacional na política de desenvolvimento latino-americana

4.3.1 Contexto histórico

Prebisch não retoma no trabalho de 1954b o contexto histórico mundial do pós-guerra, explorado no artigo anterior. Sua atenção está mais voltada para as mudanças que vinham ocorrendo particularmente na América Latina nesse período, apesar de toda a discussão anterior permanecer implícita neste cenário. A preocupação do autor é da incapacidade

verificada de se desenvolver uma economia mais dinâmica após um período de crescimento muito alto, entre 1945 e 1952, capaz de manter o ritmo de crescimento anterior. Essa incapacidade se deveu à tendência de se gastar as divisas acumuladas, durante o período de crescimento, em consumo em detrimento da aplicação produtiva e de novos investimentos.³³

Neste aspecto, a restrição ao crescimento é originada em parte por fatores internos. Prebisch aponta o reconhecimento pelas autoridades latino-americanas da necessidade de se resolver os problemas internos. Isto porque, de acordo com ele, tornava-se impreterível “[...] uma política vigorosa de desenvolvimento econômico em que o papel fundamental corresponda ao esforço próprio de seus países. Só assim poderá se justificar a cooperação internacional nessa política.” (1954b, p.299).³⁴

Uma das constatações que iram definir a reflexão teórica acerca da cooperação internacional refere-se ao baixo investimento estrangeiro na América Latina. Este ponto é importante, pois somente através da determinação dos fatores que levam a esta baixa presença que se viabiliza a determinação das possíveis formas de aumentá-la. A discussão feita por Prebisch a este respeito leva a investigação das origens e quantidades de investimentos estrangeiros na América Latina durante o período de 1949-1953. Não exploraremos a análise feita por Prebisch a este respeito, o que é relevante para nós é a identificação de que estes investimentos eram insatisfatórios para o desenvolvimento latino-americano e a maior parte provinha de capital privado e não de instituições de crédito internacional (no caso dos investimentos americanos). É importante saber a origem do capital, pois ela está relacionada com o destino do mesmo. No caso, a baixa quantidade de recursos providos de instituições financeiras de crédito implicou em baixos investimentos na formação do capital social.

Uma das conseqüências sentidas com o baixo investimento estrangeiro, no período, foi o aumento da pressão das remessas financeiras de financiamentos passados sobre o total de

³³ Em outro trabalho de 1954(a), Prebisch discute justamente essa não espontaneidade do aumento dos investimentos. Através da análise do coeficiente de investimentos entre 1925 e 1954, o autor verifica que no curto prazo há uma correlação entre o coeficiente de investimentos e os termos de troca, mas que o mesmo não se verifica no longo prazo. Isso porque, para que haja uma significativa elevação do ritmo de investimento, compatível com a necessidade de acumulação de capital, seria fundamental a existência de uma demanda prévia. Mas, tanto a capacidade de consumo interno é baixa na América Latina, como sua demanda por produtos exportadores está enfraquecida. Neste sentido, não se deve esperar que haja um aumento no ritmo dos investimentos espontâneo na América Latina, sendo essencial o auxílio dos investimentos externos para dar maior dinamismo as economias latino-americanas.

³⁴ “[...] una política vigorosa de desarrollo económico en que el papel fundamental corresponde al esfuerzo propio de sus países. Sólo así podrá justificarse la cooperación internacional en esa política.”

investimentos. O valor alto destas remessas era um problema para a economia latino-americana em função do insuficiente desenvolvimento de uma estrutura interna capaz de fazer frente a criação de divisas necessárias para contrabalancear essa saída de capital.

Além do baixo investimento estrangeiro na América Latina, Prebisch aponta que “Os investimentos de capital privado dos Estados Unidos na América Latina, assim como o capital privado de outras procedências, tem-se orientado preferentemente nas atividades exportadoras.” (1954b, p.336).³⁵ Devido a falta de conhecimento sobre o mercado interno latino-americano e as dificuldades de transferência de juros e lucros para o país de origem, havia um menor interesse dos investidores estrangeiros nas atividades ligadas ao mercado interno latino-americano. Além disso, o autor destaca que por haver um rendimento elevado do capital privado nos Estados Unidos, o lucro esperado na América Latina teria que ser ainda mais alto para compensar o investimento.

4.3.2 Reflexão teórica

O contexto histórico sobre o nível de investimento estrangeiro na América Latina é extremamente relevante já que, como já visto no artigo de 1949, um dos entraves ao desenvolvimento latino-americano é sua baixa poupança interna. Esta implica em limites à taxa de acumulação de capital e, conseqüentemente, ao crescimento econômico. Neste sentido, para Prebisch, o auxílio do investimento de capital estrangeiro torna-se uma alternativa importante para romper com o círculo vicioso entre baixa poupança e baixa acumulação de capital.

Havendo essa baixa poupança na América Latina, de acordo com Prebisch, o alto crescimento verificado na região entre 1945 e 1952 se deveu a fatores “extraordinários”. Ele estima que para manter esse alto crescimento,

[...] seria necessário que a América Latina em seu conjunto realizasse investimentos brutos anuais equivalentes a 20% de sua renda. Mas o coeficiente de poupança própria, [...] se debilitou, tanto pela deterioração da relação dos preços de intercâmbio como pela persistente pressão do consumo, [...]. Em 1953 se estima que este coeficiente de poupança só tenha chegado a 14%, o qual apenas permitiria um crescimento anual por habitante de 0.9%.

³⁵ “*Las inversiones de capital privado de los Estados Unidos en la América Latina, así como el capital privado de otras procedencias, se han orientado preferentemente hacia las actividades exportadoras.*”

Para chegar, portanto, a um coeficiente de investimentos de 20%, se prevalece esse coeficiente de poupança relativamente baixo, seria necessário uma contribuição de capital estrangeiro de 6% da renda. (1954b, p.314).³⁶

Este volume de capital estrangeiro é muito superior ao que de fato se verificava na América Latina.

Mas, além do papel dos investimentos estrangeiros na industrialização latino-americana e, portanto no desenvolvimento econômico, Prebisch enfatiza neste trabalho de 1954, o papel da iniciativa privada latino-americana neste processo. Ele acredita na importância de se formar e fortalecer esta classe, sendo preciso adotar medidas que criem condições para sua promoção. Com esta finalidade, Prebisch enfatiza a ação do Estado, e a utilização de recursos públicos internacionais para favorecer a iniciativa privada.

Quanto ao primeiro, o autor atenta para o fato de que uma maior participação do Estado não significa a regulação das decisões individuais, mas sim sua atuação na promoção da livre iniciativa através do uso de políticas monetárias, cambiais, fiscais (importante para elevar a capacidade interna de poupança) e aduaneiras. E, além disso, cabe ao Estado atuar diretamente naqueles setores em que não haja interesse da iniciativa privada, mas que sejam vitais para o desenvolvimento econômico. Essa participação direta do Estado em setores vitais para o bom funcionamento da economia é também uma forma de se criar às condições necessárias para o desenvolvimento da iniciativa privada. O caráter deliberado da promoção do desenvolvimento econômico, com a conseqüente implicação sobre a participação do Estado, é discutido mais detalhadamente no artigo.

Prebisch aponta que um dos motivos para a forte presença da ação direta do Estado em detrimento da iniciativa privada, na América Latina, se deve ao direcionamento dos financiamentos públicos externos. Estes são em grande parte voltados para os investimentos públicos latino-americanos. Dado este caráter, o autor discute questões relativas a formas de se garantir também ao empresário latino-americano acesso a este tipo de financiamento

³⁶ [...] sería necesario que la América Latina en su conjunto realizara inversiones brutas anuales equivalentes al 20% de su ingreso. Pero el coeficiente de ahorro propio, [...], se ha debilitado, tanto por el deterioro de la relación de precios del intercambio como por la persistente presión del consumo, [...]. En 1953 se estima que este coeficiente de ahorro sólo ha llegado al 14%, lo cual apenas permitiría un crecimiento anual por habitante de 0.9%.

Para llegar pues a un coeficiente de inversiones de 20%, si prevalece ese coeficiente de ahorro relativamente bajo, sería necesaria una aportación de capital extranjero de 6% del ingreso.

externo. Muitas vezes existe interesse das instituições estrangeiras em aumentarem sua participação na América Latina, mas enfrentam falta de oportunidade de acesso aos empresários latino-americanos demandantes de crédito.

A defesa feita por Prebisch da necessidade de se adotar uma política que vise aumentar os investimentos externos na América Latina, assim como seu acesso a iniciativa privada latino-americana não implica apenas na elaboração de medidas que facilitem o aumento dos investimentos externos. Precisa-se também criar um ambiente favorável à expansão dos investimentos por condições próprias dos países latino-americanos. Os investimentos externos devem fazer parte de um programa mais complexo que vise a formação de uma estrutura produtiva interna mais dinâmica. Sendo assim, em paralelo a uma política de expansão dos investimentos é fundamental se pensar nas formas de se aumentar o coeficiente de poupança.

Uma das questões mais importantes levantadas neste artigo é, portanto, a possibilidade de se ampliar as condições internas de crescimento econômico através do rompimento com o insuficiente investimento de capital estrangeiro. Mas, segundo Prebisch, o mais importante é aumentar os empréstimos de recursos públicos externos, pois eles têm uma taxa de juros mais baixa do que os de origem privada, e também por terem uma maior participação em investimentos de capital social. Evidentemente, que esta não é uma escolha cuja decisão dependa dos países periféricos, de forma que para isto tornar-se viável estas instituições devam ampliar seu papel na promoção do desenvolvimento dos países mais atrasados.

Uma vez que se reconhece a necessidade de investimentos públicos internacionais, Prebisch avalia os obstáculos existentes que tornam sua participação pequena na América Latina. Com isto torna-se possível propor ações com o intuito de eliminá-las. Prebisch destaca dois tipos de obstáculos: um primeiro ligado aos países latino-americanos, e o segundo associado com a política das instituições de crédito internacionais. Apesar de o autor analisar com maior profundidade os diversos temas ligados aos dois tipos de obstáculos, para o nosso propósito caberá apenas citá-los.

No primeiro grupo, os obstáculos referem-se à: falta de programas de investimento e de projetos devidamente apresentados; administração deficiente das empresas; problemas derivados da inflação latino-americana; dificuldade em honrar com os serviços financeiros de empréstimos estrangeiros anteriores. E, no segundo grupo, Prebisch destaca os seguintes

obstáculos: limitação dos investimentos a importação de equipamentos estrangeiros (o autor argumenta que muitas vezes os recursos necessários para a importação destes bens são superiores ao preço deles em si, e que por isto, deveria haver um adicional de recursos que incluísse os demais custos: capital circulante, capacitação técnica, entre outros); há uma preferência por investimentos privados; divergências de critério, entre os países latino-americanos e as instituições internacionais³⁷, sobre a conveniência de um projeto para o desenvolvimento dos países; renúncia a investir em serviços públicos que não levem diretamente ao aumento da produtividade, mas que são essenciais num programa de desenvolvimento; exigência de que o governo latino-americano conceda garantias sobre as operações de empréstimos da iniciativa privada.

A partir da constatação desses obstáculos a maior presença dos investimentos externos na América Latina, Prebisch apresenta soluções para o seu aumento, as quais iremos abordar posteriormente no item sobre sugestões de ações práticas. Cabe notar aqui que as soluções propostas por Prebisch têm como princípio pensá-las dentro de uma visão conjunta do desenvolvimento latino-americano, e exige a cooperação entre todos os países envolvidos, já que muitas das medidas necessárias a serem tomadas não são de exclusividade dos países latino-americanos.

Um outro ponto apontado por Prebisch, indicado no item sobre o contexto histórico refere-se à baixa participação dos investimentos privados estrangeiros, assim como a falta de interesse em aumentá-la. Prebisch acredita que se deva fazer um esforço de política para atraí-los. Não se ganharia com isso apenas as divisas, escassas na América Latina, mas também haveria um ganho em termos de conhecimento técnico e do desenvolvimento do mercado.

As dificuldades apontadas a serem enfrentadas para aumentar os investimentos diretos privados são principalmente cinco: criação de divisas suficiente para fazer frente às remessas dos serviços financeiros; necessidade de se impor limitações ao tipo de investimento que deve ser atraído para a América Latina³⁸; baixa nacionalização de empresas estrangeiras; instabilidade política latino-americana; resistência latino-americana a investimentos que

³⁷ Sobre este aspecto, Prebisch utiliza do mesmo argumento explorado no artigo de 1949: o critério de viabilidade de um projeto não deve ter como base apenas o custo de produção interna em relação ao preço de importação, mas sim comparar este custo com os benefícios coletivos da produção interna (1954, pág. 329).

³⁸ Prebisch aponta que alguns investimentos estrangeiros devem ser limitados por haver a possibilidade de serem realizados pela iniciativa privada nacional. Evidentemente, que está medida não agrada aos países exportadores de capital, daí resultar em uma dificuldade.

impliquem no monopólio do mercado correspondente. Quanto a este último aspecto, Prebisch acredita que o fato da América Latina se preocupar em manter a livre concorrência não é de sua exclusividade, muito pelo contrário, é uma preocupação permanente nos países centrais, e que, portanto, não deveria ser vista por estes países como um obstáculo a se investir na América Latina.

Além da importância da cooperação internacional em aprofundar os investimentos estrangeiros na América Latina, e na criação de condições para o desenvolvimento da iniciativa privada latino-americana, ela deve atuar na promoção do aumento da produtividade na América Latina. Isso porque, para o autor, o crescimento econômico e sua sustentação implicam na necessidade de se elevar a produtividade. Para isso, requer-se um programa que dê destaque à ampliação da capacitação técnica nos diversos setores e através de diversas formas. Um dos desafios que os países latino-americanos devem se propor a cumprir é de adotar medidas que facilitem a transferência e incorporação de técnicas difundidas nos países centrais. Dentre os problemas a ser enfrentados, destaca-se a concentração da assistência técnica estrangeira nas atividades ligadas a agricultura e recursos naturais, em detrimento da indústria. Para o autor, isto é, em parte, reflexo da idéia prevalecente de que o desenvolvimento latino-americano depende da tecnificação da agricultura e não da industrialização.

A assistência técnica é o elemento primordial da colaboração internacional na política de desenvolvimento econômico. Em termos gerais o campo em que a assistência técnica pode dar resultados mais imediatos concerne ao aumento da produtividade pelo melhor aproveitamento dos recursos que estão atualmente em uso na agricultura, na indústria e na mineração. Isto costuma ser de caráter decisivo na aceleração do desenvolvimento econômico. Mas não deve esquecer-se que há outros campos em que, se bem os efeitos da assistência técnica demoram mais tempo para frutificar, sua importância no problema da produtividade é considerável. Referimos-nos principalmente a investigação e inventário dos recursos naturais dos países latino-americanos, assim como a investigação de novos usos destes recursos, das novas técnicas de produção e do grave problema da capacitação de pessoal técnico. (PREBISCH, 1954b, p.342).³⁹

Ao tratar do desafio tecnológico e do aumento da produtividade latino-americana, Prebisch retoma o ponto levantado em 1949, relativo à especificidade das economias periféricas

³⁹ *La asistencia técnica es elemento primordial de la colaboración internacional en la política de desarrollo económico. En términos generales el campo en que la asistencia técnica puede dar resultados más inmediatos concierne al aumento de la productividad por el mejor aprovechamiento de los recursos que están actualmente en uso en la agricultura, la industria y la minería. Esto suele ser de carácter decisivo en la aceleración del desarrollo económico. Pero no debe olvidar-se que hay otros campos en que, si bien los efectos de la asistencia técnica tardan más tiempo en fructificar, su importancia en el problema de la productividad es considerable. Nos referimos principalmente a la investigación e inventario de los recursos naturales de los países latinoamericanos, así como a la investigación de nuevos usos de estos recursos, la de nuevas técnicas de producción y el grave problema de la capacitación de personal técnico.*

apresentarem um excedente de mão de obra. Isto porque, o caminho que se tem buscado é a incorporação técnica provinda dos países centrais. No entanto, isto é de certa forma conflitante com a estrutura interna dos países latino-americanos.

A investigação tecnológica dos países mais avançados, especialmente os Estados Unidos, está orientada sobre tudo a consecução de fórmulas técnicas que, mediante aumentos cada vez maiores na quantidade de capital por homem, permitam obter o máximo de economia no esforço humano. Os países em desenvolvimento –que contrariamente àqueles tem abundância de mão de obra (real ou virtual) e escassez de capital em termos relativos- se vêm forçados a adotar essa mesma técnica produtiva dos países industriais. Desde já a investigação tecnológica deveria orientar-se preferentemente neles para a obtenção de equipamentos que permitam aumentar a produtividade do capital com preferência ao aumento do rendimento da mão de obra. (PREBISCH, 1954b, p.362).⁴⁰

Por último, um outro assunto de destaque neste artigo é a relação comercial entre os países centrais e periféricos. A cooperação internacional também deve se fazer presente no âmbito comercial, e não apenas no de investimentos estrangeiros na América Latina. Para que o processo de industrialização e desenvolvimento econômico avance, requer-se a adoção de medidas que promovam e facilitem o avanço das diversas atividades pertinentes a ele. Com esta finalidade, o autor defende que “[...] a proteção em razoável medida é em geral indispensável à industrialização.” (1954b, p.363).⁴¹ O autor não irá realizar uma aprofundada análise da efetividade desta política, mas irá retomar a discussão de 1949 sobre a necessidade da industrialização da América Latina, devido ao excedente de mão de obra gerado com o aumento da produtividade na agricultura e, portanto utilizar a proteção como parte de uma política industrial.

Prebisch descarta a queda dos salários no setor industrial na América Latina para compensar a menor produtividade em relação aos países centrais. Sua justificativa para tal é ser inconcebível em termos políticos e sociais, além de implicar na baixa dos salários do setor exportador, levando à baixa de seus preços e, conseqüentemente, na deterioração dos termos de troca. Neste sentido, a proteção é a única alternativa para compensar as diferenças de produtividade entre os países centrais e periféricos.

⁴⁰ *La investigación tecnológica de los países más avanzados, especialmente los Estados Unidos, está orientada sobre todo a la consecución de fórmulas técnicas que, mediante aumentos cada vez mayores en la cantidad de capital por hombre, permitan obtener el máximo de economía en el esfuerzo humano. Los países en desarrollo – que contrariamente a aquéllos tienen abundancia de mano de obra (real o virtual) y escasez de capital en términos relativos- se ven precisados a adoptar esa misma técnica productiva de los países industriales. Desde luego la investigación tecnológica debería orientar-se preferentemente en ellos hacia la obtención de equipos que permitan aumentar la productividad del capital con preferencia al aumento de rendimiento de la mano de obra.*

⁴¹ “[...] la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización.”

Um dos pontos que se critica a utilização da proteção como política industrial é por ter efeitos negativos sobre o comércio internacional. Não é esta a visão de Prebisch quando a proteção é utilizada pelos países periféricos. Isto porque ela não alterará o nível de importação destes países, já que o desenvolvimento requer a incorporação de uma diversidade de bens que estão além da capacidade de serem produzidos pelos países periféricos. A proteção implicará apenas numa mudança dos itens a serem importados. Mesmo porque a demanda por importação latino-americana é superior a sua disponibilidade de divisas, ou seja, está limitada por sua capacidade exportadora.

Há, portanto diferenças entre países periféricos e países centrais que se explicitam em suas distintas posições dentro do comércio internacional. Enquanto os países centrais podem influenciar a quantidade de importações dos países periféricos, estes têm uma posição subordinada neste sistema. Neste sentido, Prebisch argumenta que quando o centro aumenta suas importações de produtos primários há um aumento da capacidade importadora dos países periféricos. Como estes países estão se desenvolvendo, sua demanda por importações está restrita pelas exportações, assim necessariamente o aumento destas levará a um aumento das importações de bens industriais. Há, portanto, um ganho para o comércio mundial quando os países centrais aumentam suas importações.⁴²

A periferia tem um papel passivo enquanto o centro tem o papel ativo, dinâmico, no comércio internacional. O centro, com seu próprio ritmo de crescimento e sua demanda de produtos primários, influi sobre o ritmo de crescimento dos países periféricos; mas a estes não lhes é possibilitado influir positivamente no ritmo de crescimento do centro, ainda que de forma negativa, [...]. (PREBISCH, 1954b, p.360).⁴³

A forma negativa apontada por Prebisch refere-se a necessidade dos países periféricos restringirem suas importações caso estejam crescendo economicamente e não tenham divisas suficientes para realizarem as importações necessárias. Estas restrições podem ser colocadas acima da necessária para se restabelecer o equilíbrio externo latino-americano. Por isso,

⁴² A implicação de que o aumento das importações dos países centrais leva ao correspondente aumento de suas exportações, é uma argumentação defendida por Prebisch através do conceito de “reciprocidade comercial”. Esta idéia será defendida com maior vigor no trabalho de 1959, e por isto deixaremos sua apresentação quando estivermos tratando deste artigo.

⁴³ *La periferia tiene un papel pasivo en tanto que el centro tiene el papel activo, dinámico, en el comercio internacional. El centro, con su propio ritmo de crecimiento y su demanda de productos primarios, influye sobre el ritmo de crecimiento de los países periféricos; pero a éstos no les es dado influir positivamente en el ritmo de crecimiento del centro, aunque sí en forma negativa, [...].*

Prebisch adverte para a necessidade de uma política comercial ponderada, suficiente para promover a industrialização e ajudar na redução do desequilíbrio externo, mas sem que provoque um prejuízo para o nível de comércio mundial.

Outro ponto sobre comércio, destacado por Prebisch, neste trabalho refere-se a importância do estímulo a diversificação das exportações latino-americanas. De acordo com ele, a cooperação internacional através do maior investimento externo na América Latina e o processo de substituição de importações não são suficientes para se reverter as condições adversas no setor externo latino-americano. O desenvolvimento latino-americano impõe a necessidade de se ampliar as formas de obtenção de divisas externas, dada a alta demanda por bens industriais provindos dos países centrais, essenciais para o aumento da taxa de acumulação de capital. Neste sentido, o estímulo à diversificação das exportações é uma medida essencial para se reverter a tendência ao desequilíbrio externo.

E, como apontamos no item sobre o artigo de 1949, o estímulo às exportações industriais está associado com a necessidade de se produzir em maior escala, para reduzir custos. Neste sentido, a cooperação internacional deveria ocorrer também dentro das fronteiras latino-americanas.

Tudo isto impõe novas orientações à política comercial, e não somente no que diz respeito ao intercâmbio entre os países latino-americanos e aos centros industriais. A política comercial entre os próprios países latino-americanos está ainda sob influência de formas pretéritas de desenvolvimento, em que o interesse de cada um deles convergia isoladamente para a sua complementação com centros industriais no clássico intercâmbio de produtos primários por manufaturados. (PREBISCH, 1954b, p.378).⁴⁴

O maior intercâmbio entre os países latino-americanos traz benefícios através da ampliação dos mercados. Neste caso, cada país poderá investir em plantas produtivas maiores, com os conseqüentes ganhos de escala e da especialização. Além disso, esta nova posição comercial entre os países latino-americanos não prejudicaria os países centrais, pois só ocorreria uma mudança do país comprador de seus produtos, mas não no volume demandado.

⁴⁴ *Todo esto impone nuevas orientaciones a la política comercial, y no sólo en lo que respecta al intercambio entre los países latinoamericanos y los centros industriales. La política comercial entre los propios países latinoamericanos está aún bajo el influjo de formas pretéritas de desarrollo, en que el interés de cada uno de ellos convergía aisladamente hacia su complementación con centros industriales en el clásico intercambio de productos primarios por manufacturas.*

Cabe notar, que a proposta de Prebisch sobre o livre comércio na América Latina não envolve a formação de uma união aduaneira, pois para ele, está implicada numa dificuldade política em termos de adoção de uma moeda e regime cambial. O ideal seria o estabelecimento de um “intercâmbio recíproco” sobre alguns produtos. Quanto mais países participassem, maiores seriam os ganhos com este comércio multilateral.

Procuramos mostrar aqui como a reflexão teórica do trabalho de 1954b está voltada para a maior cooperação internacional dentro de uma perspectiva de uma maior homogeneidade internacional. Escolhemos este texto para tratar do assunto, por estarem mais explícitas as questões relacionadas com este tema. No entanto, cabe notar que no trabalho de 1951, sobre os problemas teóricos e práticos do crescimento econômico, Prebisch já enfatizava a necessidade de uma maior cooperação internacional na promoção do desenvolvimento latino-americano, dado o atraso destes países. Neste texto, o autor destaca os três temas abordados em 1954, sobre o comércio exterior, investimentos estrangeiros e a propagação da técnica moderna, mas não aprofunda tanto a questão como no trabalho de 1954b. Dentre os temas que merecem maior destaque em 1951 está o problema da produtividade e do excedente da mão de obra na América Latina.

4.3.3 Implicações sobre política na América Latina

De maneira geral, o artigo de 1954 procura mostrar a necessidade de uma maior cooperação internacional de modo a favorecer o desenvolvimento econômico da América Latina. Mas, por isso não se deve entender a menor responsabilidade nacional neste processo. Muito pelo contrário, Prebisch defende que haja uma complementaridade no direcionamento das políticas nacionais e internacionais. No fundo, o que se busca é uma maior homogeneização da economia interna, só conseguida através de uma mudança na estrutura produtiva, daí a importância primordial da política nacional de desenvolvimento.

A idéia central explicitada na reflexão teórica neste trabalho é o papel importante que pode ser desempenhado pelo capital estrangeiro no processo de desenvolvimento econômico. Mas, para Prebisch, este investimento não deve ser duradouro, deve haver um planejamento acerca de sua real necessidade, definindo os setores que mais demandam estes recursos, e um prazo para que o capital nacional seja capaz de seguir com o processo de crescimento. Isto deve ser

possível, pois a medida que a entrada do capital estrangeiro eleve a renda per capita, gera-se recursos internos suficientes para levar adiante a acumulação de capital.

Apesar de defender a participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento econômico, Prebisch destaca ser fundamental realizar reformas internas no sentido de ampliar sua capacidade de poupança interna voltadas para a acumulação de capital. O problema é que se só essa medida fosse tomada, geraria recursos insuficientes devido ao grande desafio de desenvolvimento deparado pela região.

Muitas das ações práticas propostas neste artigo vão além das voltadas para os países periféricos. A maior cooperação internacional no desenvolvimento dos países periféricos envolve um reposicionamento tanto das instituições internacionais quanto dos países centrais. Somente com o reconhecimento por parte deles do benefício gerado para todos os países, de um maior desenvolvimento dos países periféricos, tornaria possível ocorrer uma mudança em direção a uma maior cooperação mundial.

Prebisch propõe que as instituições de crédito internacional fixem metas de empréstimos, de acordo com as necessidades dos países periféricos. Caso essas metas ainda não sejam suficientes, dada a demanda destes países, deveria ser feita uma análise das origens desta insuficiência para que se consiga corrigi-las. As metas são importantes para que se tenha uma perspectiva de desenvolvimento de longo prazo, colaborando para a adoção de um planejamento econômico nestes países. Para tanto, os países devem elaborar um programa consistente de desenvolvimento, que contemple estes investimentos. A mesma lógica deve ser seguida para um programa de investimentos interamericano: também devem ser baseados em metas de investimentos.

Quanto aos obstáculos ao aumento dos investimentos estrangeiros, Prebisch propõe várias medidas a serem tomadas para eliminá-los. Iremos apenas citar as que consideramos de maior ênfase dada pelo autor: ampliação da cooperação técnica entre organismos internacionais e instituições e empresas latino-americanas; medidas para combater a inflação; estímulo à exportação e substituição de importações para ser possível cumprir com os compromissos financeiros derivados de empréstimos externos. Cabe notar que várias destas políticas implicam na obtenção de divisas externas para facilitar e melhorar sua efetivação.

As diversas questões apontadas no texto remetem à necessidade de um programa que defina as medidas que deveriam ser adotadas para atrair capital estrangeiro, aumentar a produtividade e difundir os avanços técnicos na economia. São vários os obstáculos enfrentados pela América Latina. Para a maioria deles Prebisch aponta pelo menos um caminho a ser seguido. Entretanto, é só com um planejamento efetivo que se poderá agregar às diversas frentes com o intuito de promover a iniciativa privada, propiciando-a acesso a financiamento, assistência técnica e uma infra-estrutura adequada.

O planejamento para Prebisch envolve a discussão sobre as políticas a serem adotadas, levando-se em consideração que cada uma delas faz parte de um plano maior. Estas políticas não devem se basear apenas nos resultados diretos esperados, mas na busca da correção de seus entraves e na sua repercussão sobre o resto da economia.

É dentro desta perspectiva de planejamento, que deve ser elaborada uma política para aumentar a produtividade nas diversas atividades. Para isto, devem ser realizados estudos para se determinar os setores a serem preferencialmente promovidos, o caráter desta promoção, o tempo de sua duração, a relação com outros setores e o impacto sobre a coletividade e sobre o desenvolvimento econômico. Só com um estudo detalhado é possível definir as medidas de política a serem tomadas. Para tanto, precisa-se primeiramente avaliar a origem da baixa produtividade nos diversos setores da região. Nesse aspecto, o papel do Estado é essencial, pois só ele utiliza como critério de política o desenvolvimento econômico as potencialidades de curto e longo prazo.

Quanto à questão comercial, vimos no tópico anterior, que Prebisch defende a utilização de uma política protecionista pelos países periféricos, na medida necessária para promover a industrialização e diversificar a estrutura produtiva interna. Além disso, ela é uma política complementar à de estimular as exportações, como forma de reduzir a tendência ao déficit externo, por meio da substituição de importações.

A importância de se procurar um novo posicionamento comercial já foi bastante discutido no artigo de 1949, e está ligada a significância do setor externo para o crescimento econômico da América Latina, implicando numa alta vulnerabilidade. Mesmo com a crescente tendência a industrialização latino-americana esta vulnerabilidade permanece expressiva, dado que “[...] o comércio exterior e os demais elementos da Balança de Pagamentos seguem tendo grande

influência na estabilidade econômica destes países e em suas aptidões para crescer.” (PREBISCH, 1954b, p.381).⁴⁵

A este respeito, Prebisch retoma grande parte das discussões sobre política anticíclica de seu artigo de 1949. Mas, além disso, indica a importância da mudança estrutural na economia, como a melhor forma de tornar estes países menos dependentes da economia mundial para seu próprio crescimento. Em paralelo às mudanças a serem feitas no plano nacional, seja através de políticas anticíclicas, seja através da reestruturação da economia, faz-se necessária uma maior cooperação internacional. Em momentos de crise a ajuda externa através de financiamentos em investimentos produtivos seria essencial para contrabalancear a queda da atividade econômica, além de favorecer a reestruturação da economia.

Uma outra sugestão seria a imposição de um preço mínimo para os produtos primários. Dado o caráter instável da produção destes bens, tanto do ponto de vista da oferta quanto da demanda, condições adversas podem levar a uma queda expressiva de seus preços. Neste caso, pode-se dizer que a vulnerabilidade dos países latino-americanos não concerne apenas à alta participação do comércio exterior no produto, mas também de seu caráter agrícola.

4.4 1959 – A política comercial nos países insuficientemente desenvolvidos

4.4.1 Contexto histórico

No artigo de 1959 Prebisch não desenvolve muito questões ligadas ao contexto histórico, talvez por dois motivos principais: vários destes fatores já haviam sido explorados em seu artigo anterior, não cabendo aqui retomá-los detalhadamente, e em segundo lugar porque o objetivo do artigo é explorar uma questão específica, concernente à utilização de uma política comercial mais ativa, daí seu enfoque mais teórico. Apesar disto, em vários momentos ao longo do texto Prebisch chama atenção para alguns pontos do contexto histórico, visando dar maior embasamento à defesa de seus argumentos.

⁴⁵ “[...] *el comercio exterior y los demás elementos de la balanza de pagos siguen teniendo gran influencia en la estabilidad económica de esos países y en su aptitud para crecer.*”

Ao tratar do comércio multilateral, por exemplo, Prebisch relembra um aspecto já identificado no texto de 1949: a distinção do padrão comercial durante dois períodos. O primeiro, durante a liderança britânica, quando o comércio se desenvolveu a uma taxa elevada; e o segundo na liderança americana, quando o multilateralismo se enfraqueceu. Como já vimos isto dependeu em grande parte do papel desempenhado por cada um destes centros no comércio mundial: a Inglaterra sendo uma economia que cresceu para fora (altas taxas de importação) e os Estados Unidos que por condições específicas pôde crescer voltado mais para o mercado interno.

O baixo coeficiente de importações americano foi marcante, segundo Prebisch, com a crise de 29. Os efeitos foram fortes tanto no crescimento da economia quanto no comércio mundial. Este fator contribuiu para a emergência do bilateralismo, implicando em sérias restrições ao comércio mundial e aos países latino-americanos. Estas circunstâncias históricas determinaram grande parte das mudanças ocorridas dentro destas economias, como a política de substituição de importações.

Apesar deste direcionamento à industrialização, Prebisch salienta que este processo ocorreu sem que se destruísse o padrão comercial anterior:

[...] esse processo de industrialização tem ocorrido sem que se destrua o antigo padrão de acordo com o qual cada país latino-americano é orientado em seu comércio em direção aos centros industriais, com muito fraco comércio mútuo. O comércio entre países latino-americanos forma apenas 10 por cento de seu comércio exterior total, [...]. (1959, p.267).⁴⁶

Portanto, Prebisch estava atento aos limites das mudanças impulsionadas por alterações no cenário externo.

Em 1959, vários países latino-americanos já haviam avançado no processo de industrialização. Prebisch aponta tanto estas mudanças quanto seus limites. Ele nota que os países que mais avançaram na industrialização foram os que mais se tornaram vulnerável do ponto de vista externo. Isto porque eles substituíram bens em grande parte não essenciais, sobrando pouca margem para diminuir as importações numa situação de desequilíbrio externo. Além disso, o próprio processo de industrialização trouxe consigo novas demandas por importações, quase sempre de bens essenciais e, portanto de difícil restrição.

⁴⁶ [...] *this process of industrialization has been carried out without destroying the old pattern according to which each of the Latin-American countries is orientated in its trade towards the industrial centers, with very weak mutual trade. Trade between Latin-American countries forms only 10 per cent of their total foreign trade, [...].*

Enquanto no texto de 1949 Prebisch procura desenvolver e dar um embasamento teórico para a não difusão equitativa do progresso técnico entre centros e periferia, já no artigo de 1959, ele assume este fato como um dado. Em paralelo a permanência desta tendência, neste momento, os países periféricos encontravam-se agora num estágio de transição. A divisão da economia mundial em um centro industrial e uma periferia produtora de bens primários estava sendo enfraquecida.

4.4.2 Reflexão teórica

Prebisch retoma, no artigo de 1959, o tema central do artigo de 1949, sobre a tendência à deterioração dos termos de troca e suas origens, mas que não exporemos novamente para não nos tornarmos repetitivos. Apesar de Prebisch retomar este tema, neste momento ele está mais preocupado em mostrar como a permanência do livre jogo das forças do mercado perpetuaria esta situação.

Para mostrar isto, ele parte primeiramente de uma situação hipotética em que as disparidades apontadas acima não existissem. Neste caso, mesmo que houvesse um país especializado na indústria (com maior produtividade neste país) e outro especializado na agricultura (com maior produtividade neste país), ambos os países teriam equilíbrio comercial. Mas, uma vez que se assume que a elasticidade renda da demanda por produtos industriais é mais alta do que por produtos primários, o resultado se altera negativamente para os países produtores de produtos primários. Neste caso, se não houver livre mobilidade de mão de obra, o país agrícola terá que se industrializar a fim de empregar este excedente de mão de obra resultante da baixa demanda por produtos primários relativamente aos produtos industriais.

O problema é que como, por hipótese, o país especializado em agricultura é menos produtivo na indústria, o salário terá que ser mais baixo para compensar esta diferença. Isto leva a uma queda no preço de exportação, equivalendo a uma transferência de renda para os países centrais. Ao mesmo tempo, nos países centrais, haverá um deslocamento para os setores industriais, que, por hipótese são mais produtivos nestes países, assim haverá uma tendência ao aumento salarial, contribuindo para a retenção dos frutos do progresso técnico.

Neste exemplo hipotético, Prebisch havia considerado que a razão de produtividade industrial no país industrial em relação a do país agrícola em agricultura era igual a unidade. Mas, se assim não fosse, e a produtividade fosse maior na indústria, a tendência à deterioração dos termos de troca seria ainda maior.

Novamente, Prebisch depreende disso que “Esta tendência dos termos de troca da periferia de se deteriorarem em um processo de crescimento espontâneo pode ser compensado por forças compensatórias no livre jogo do mercado.” (1959, p.263).⁴⁷ Similarmente, “[...] uma política para reduzir ou eliminar a proteção primária no centro pode, através da expansão das exportações periféricas, absorver uma parte maior do incremento da mão-de-obra na periferia, aliviando assim a tendência em direção a deterioração dos termos de troca.” (PREBISCH, 1959, p.263).⁴⁸

Prebisch volta a defender aqui a industrialização como meio para que a periferia retenha os frutos do seu progresso técnico. Não cabe aqui repetir seu raciocínio quanto a isso, mas acreditamos ser válido ao menos citar aquelas idéias já exploradas antes, e que ele retoma aqui. A primeira é a de que conforme a periferia vai avançando no seu processo de industrialização, traz consigo a necessidade de se industrializar ainda mais. Um dos motivos para isso seria que:

Em resposta as diferenças nas elasticidades renda da demanda e nas taxas de aumento da produtividade, a população ativa está tendendo a se deslocar –principalmente através da distribuição de seus incrementos- de ocupações com uma relativa elasticidade renda da demanda baixa- principalmente produção primária- para a indústria e outras atividades onde isto seja relativamente alta. (PREBISCH, 1959, p.251).⁴⁹

Outro ponto que ele retoma é a da necessidade de se conciliar o desenvolvimento industrial, com o progresso técnico na agricultura. Isto porque conforme haja aumento da produtividade nesta atividade, há uma diminuição na demanda de emprego. Sendo assim, a atividade industrial seria importante para absorver essa mão de obra excedente. Se isso não ocorresse, o

⁴⁷ *“This tendency of the terms of trade at the periphery to deteriorate in a process of spontaneous growth may be offset by compensatory forces in the free play of the market.”*

⁴⁸ *“[...] a policy to reduce or eliminate primary protection at the center may, through the expansion of peripheral exports, absorb a greater part of the increment of manpower at the periphery, so alleviating the tendency towards deterioration of the terms of trade.”*

⁴⁹ *In response to differences in the income elasticities of demand and in rates of increase in productivity, the active population is tending to shift –chiefly through the distribution of its increment- from occupations with a relatively low income elasticity of demand- principally primary production- to industry and other activities where this is relatively high.*

aumento do progresso técnico na agricultura seria inevitavelmente transferido para fora. Estas idéias haviam sido melhor desenvolvidas em 1949, e aqui Prebisch apenas as descreve brevemente, dada a importância para a compreensão do que se segue.

O que é de fato novo neste artigo é a introdução de um exemplo numérico, para demonstrar como as assimetrias no sistema internacional levam a necessidade da industrialização na América Latina para romper com estas. Para isto, ele parte de um centro e uma periferia que tivessem taxas de crescimento populacional iguais, mas com diferentes elasticidades renda da demanda. Ele irá mostrar que isto condicionaria o crescimento do país periférico mediante a restrição na Balança Comercial provocada por essas diferentes elasticidades. O coeficiente da elasticidade renda da demanda associada com uma taxa de crescimento, limitam o crescimento das importações. Um país que crescesse acima desta taxa compatível com as importações, teria inevitavelmente um déficit comercial e, portanto, seriam forçados no futuro a conterem seu crescimento. A única forma de conciliar isto seria: “[...] através da substituição de importações, ou das exportações industriais, que teriam que ser adicionadas às exportações primárias, ou uma combinação das duas.” (PREBISCH, 1959, p.254).⁵⁰

Em relação a defesa da substituição de importações, Prebisch utiliza-se novamente de um conceito de benefício coletivo em detrimento da solução ótima atingida pela livre forças do mercado:

Custos industriais mais altos do que preços de importação não significam necessariamente que uma indústria não é econômica para um país como é assumido às vezes. É claro que quanto menor a diferença melhor.

O problema tem que ser considerado de outro ângulo. Não é de fato uma questão de se comparar custos industriais com preços de importação, mas de comparar o incremento da renda obtido na expansão da indústria com a qual poderia ser obtida nas atividades de exportação se os mesmos recursos produtivos tivessem sido empregados lá. (1959, p.255).⁵¹

Para Prebisch não é possível chegar numa solução coletiva ótima deste problema se for deixada que as forças de mercado operem sem restrições. Essa é a finalidade última do artigo, mostrar que uma interferência no processo de ajuste das livres forças de mercado, seja através

⁵⁰ “[...] by means of import substitution, or industrial exports would have to be added to the primary ones, or a combination of the two.”

⁵¹ *Industrial costs higher than import prices do not necessarily mean that an industry is not economic for a country as is sometimes assumed. Of course the smaller the difference the better. The problem has to be considered from another angle. It is not really a question of comparing industrial costs with import prices but of comparing the increment of income obtained in the expansion of industry with that which could have been obtained in export activities had the same productive resources been employed there.*

de proteção, ou de outra forma, é o mecanismo mais simples e eficaz para evitar que os ganhos do progresso técnico obtidos na periferia sejam transferidos para os países centrais.

Para mostrar isso, Prebisch analisa uma situação em que não houvesse interferência. Caso existisse uma disparidade nas elasticidades renda da demanda entre centro e periferia, levando uma tendência ao desequilíbrio externo desta, então o mecanismo clássico de depreciação cambial ocorreria. Tentaremos expor brevemente os problemas derivados por Prebisch devido a este ajuste pelas livres forças do mercado.

O primeiro problema destacado por Prebisch é de que esta depreciação levaria a uma reestruturação da economia, entre as atividades ligadas à exportação e as novas indústrias que surgiriam com a mudança nos preços relativos. E esta não seria uma solução ótima para a periferia, pois haveria um incentivo a ampliar as atividades exportadoras além do que seria o ideal⁵².

Além disso, a depreciação cambial implica numa queda dos preços latino-americanos no mercado externo, o que resulta externamente, na queda dos salários na atividade de exportação. Este processo reflete a transferência da renda real através da deterioração dos termos de troca. Isto ocorre porque ao cair o salário, em moeda estrangeira, do setor exportador⁵³, e havendo um excedente de mão de obra, para tornar as indústrias marginais competitivas, o salário em moeda estrangeira deve cair para reduzir a razão salarial entre centro e periferia. Ao diminuir esta razão, há uma transferência de renda para o centro. Fica claro, então, que ao adotar uma política voltada apenas para a promoção do setor externo, via depreciação cambial, em detrimento de uma política de industrialização complementar, há uma transferência de renda para os países centrais.

Devido a essa ineficiência do livre ajuste por meio das forças do mercado, Prebisch defende a proteção para que seja controlada essa transferência de renda. Mas, desde seu primeiro trabalho na Cepal, ele já alertava para as limitações de uma política protecionista como forma de promover a industrialização. Esta não deveria ser utilizada indiscriminadamente, pois ela por si só não leva a um aumento da produtividade da indústria.

⁵² Não cabe aqui repetirmos a explicação dada por Prebisch a este respeito, sugerimos a leitura do artigo para maiores esclarecimentos sobre como ele chega neste resultado.

⁵³ Considera-se que a produtividade no setor de exportação seja superior a da indústria marginal, e que esta é necessária para empregar o excedente de mão de obra.

Além disso, Prebisch utiliza-se de um argumento que já havia sido destacado brevemente no informe de 1954, a de que a proteção dos países periféricos não prejudica a taxa de crescimento do comércio mundial, ao contrário de uma proteção dos países centrais. O eixo de seu argumento está na discussão sobre reciprocidade comercial, muitas vezes utilizado de forma equivocada por aqueles que criticam a proteção por parte dos países periféricos. Do ponto de vista da periferia, a proteção pode ser um instrumento eficaz para impedir a transferência de renda derivada de disparidades na elasticidade renda da demanda por exportação de produtos primários e por importação de produtos industriais. Já se os países centrais adotarem a proteção essa disparidade pode ser acentuada, o que irá tanto prejudicar o desenvolvimento periférico, quanto o próprio crescimento do comércio mundial. Isto porque como uma piora nos termos de troca implica num desequilíbrio externo dos países periféricos, estes seriam obrigados a diminuir suas importações provenientes dos países centrais.

Daí o conceito de reciprocidade em relação a uma diminuição da proteção por parte dos países centrais. Ao fazerem isso, haverá uma expansão das exportações dos países periféricos e, dada sua alta elasticidade renda da demanda por produtos industriais, haverá um aumento correspondente das importações de produtos industriais dos países centrais. Sendo assim, tanto a periferia quanto o centro se beneficiariam de uma redução da proteção por parte dos países centrais. Desta forma, o conceito de reciprocidade convencional de que tanto um quanto outro deveriam diminuir suas tarifas alfandegárias para expandir o comércio mundial não se aplica, dada as diferenças nas elasticidades renda da demanda.

Os países centrais podem estimular ativamente a taxa de crescimento dos países periféricos através do comércio e do investimento, mas estes não podem influenciar de forma similar a taxa de crescimento dos centros e levar a um aumento em sua demanda por produtos primários. Entretanto, se a periferia desenvolver a indústria através da proteção além do ponto ótimo, em detrimento das importações do centro, isto pode ter conseqüências desfavoráveis na taxa de crescimento do centro. (PREBISCH, 1959, p.265).⁵⁴

A idéia principal neste raciocínio é a de que a periferia deveria se utilizar de uma política protecionista de forma a estimular sua industrialização, e até certo nível de proteção isto não

⁵⁴ *The centers can actively stimulate the rate of growth of peripheral countries through trade and investment, but the latter cannot influence in a similar way the rate of growth of the centers and bring about any increase in their demand for primary products. However, if the periphery develops industry through protection beyond the optimum point, to the detriment of imports from the centers, this may have an unfavorable consequence on the center's rate of growth.*

afetará seu comércio com os países centrais, o que ocorrerá é uma mudança na pauta de importações.

Para Prebisch, o comércio multilateral é em grande parte favorecido através do dinamismo criado pelo comportamento do centro dinâmico do sistema. Isto porque se ele mantiver um alto nível de importações, os outros países também poderão ter. Do contrário, “[...] se o centro principal tem um baixo nível de importações, os países no resto do mundo são forçados a reduzir seu coeficiente de importação do centro, e sob o princípio de comércio multilateral são também forçados a restringir as importações entre eles mesmos [...]. (PREBISCH, 1959, p.266).⁵⁵

4.4.3 Implicações sobre política na América Latina

Fica muito difícil neste artigo dissociar os elementos de exposição teórica, dos de ações práticas, já que a finalidade do artigo é demonstrar como uma política protecionista pode gerar uma solução melhor para a periferia do que se deixado ao livre jogo das forças de mercado. A mensagem de política deixada por Prebisch é que, uma vez demonstrado isso, os países periféricos deveriam fazer maior uso de políticas protecionistas por ser uma ferramenta direcionada a solucionar problemas de caráter estrutural. Aquelas atividades que por algum motivo sejam prejudicadas pela posição desprivilegiada da América Latina no mercado mundial deveriam receber uma política mais direta para facilitar seu desenvolvimento.

Para evitar a transferência de renda para os países centrais, Prebisch defende que a única forma de fazê-lo seria expandindo o progresso técnico obtido nos setores ligados à atividade primária para os demais setores. Deveria-se estimular tanto a industrialização por substituição de importações quanto a para exportação. Elas teriam o duplo benefício de aliviar a pressão sobre a Balança de Pagamentos e de gerar mais emprego. Daí a necessidade da proteção na América Latina, já que o mecanismo de ajuste clássico em caso de disparidades nas elasticidades renda da demanda, leva a um declínio do salário em moeda estrangeira.

⁵⁵ “[...] if the principal center has a low level of imports, the countries in the rest of the world are forced to reduce their coefficient of imports from the center, and under the multilateral trade principle they are also forced to restrict imports from each other [...].”

Prebisch salienta a necessidade de que esta proteção seja temporária. Mas ela não deve durar apenas para fortalecer aqueles setores que devido a razões estruturais não tenham o incentivo a operar na periferia devido aos altos custos presentes e a concorrência de produtos importados mais fortes. Ou seja, não basta que as empresas tenham aumentado sua produtividade para que a proteção seja eliminada. Ela deve ser mantida até que os salários aumentem proporcionalmente ao aumento da produtividade industrial, caso contrário, a eliminação da proteção resultaria ainda na transferência do diferencial de produtividade para os países centrais. Mas uma vez que estes obstáculos tenham sido superados, a continuidade da proteção não estimularia estas empresas a buscarem maior eficiência e, portanto, deveria ser reduzida ou eliminada.

Uma última sugestão de política tem em vista o não aproveitamento das mudanças ocorridas internamente impulsionadas pelas crises da primeira metade do século XX para levar adiante um programa mais amplo de industrialização. Os diversos países latino-americanos realizaram suas políticas totalmente independentemente, não se beneficiando das vantagens da especialização e das economias de escala. Sendo que eles teriam se beneficiado se estabelecessem um Mercado Comum, pois seria uma forma de aumentar os mercados nacionais.

A criação do Mercado Comum latino-americano não prejudicaria o comércio mundial, haveria apenas uma mudança na pauta de importação dos diversos países. E traria a vantagem para a América Latina, pois os países não precisariam mais tentar substituir importação de todos os bens, aproveitando-se de um mercado interno maior.

4.5 Conclusão

Procuramos neste capítulo destacar três textos de Prebisch, que definem sua posição sobre a economia internacional e a posição assimétrica da América Latina nesse cenário. Estes três trabalhos dão o embasamento teórico para a busca de uma teoria própria para explicar o desenvolvimento periférico das economias latino-americanas, tendo em vista o aspecto externo principalmente.

Nestes trabalhos iniciais, o autor trabalha mais de perto os fatores externos do desenvolvimento periférico, apesar de já apontar os entraves internos. Escolhemos estes trabalhos por cada um deles apresentarem com maior profundidade alguns aspectos das economias latino-americanas. No texto de 1949, se apresenta a questão do desequilíbrio externo propriamente dito, em 1954 é explorada a cooperação internacional, e em 1959 o protecionismo. Sendo assim, é no primeiro trabalho que Prebisch constrói de fato sua teoria sobre comércio internacional, e nos outros dois, as idéias estão presentes e são reforçadas, mas já tem uma visão muito mais voltada para a discussão de temas mais específicos.

As idéias desenvolvidas nestes trabalhos iniciais do autor irão estar presentes em todos os seus trabalhos futuros. O aspecto externo da economia latino-americana é parte indissociável de uma teoria que procure entender o desenvolvimento destas economias. Sendo assim, procuramos mostrar neste capítulo como Prebisch destacou e priorizou este aspecto da análise do desenvolvimento latino-americano. No capítulo seguinte iremos perceber como Prebisch mantém essa posição na década de 60, mas amplia sua análise para outros aspectos econômicos.

5 PREBISCH - DÉCADA DE 60: AMPLIANDO A ANÁLISE

5.1 Introdução

Em 1963, Prebisch escreve “Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano”, sendo seu objetivo conciliar os fatores estruturais internos com os externos que determinam o insuficiente desenvolvimento latino-americano. Este trabalho apresenta, portanto uma formulação menos teórica, pois busca a exploração de várias variáveis que dão o dinamismo destas economias. Acreditamos que uma característica importante do texto seja a conciliação entre uma exposição dos fatores que limitem o desenvolvimento latino-americano e as sugestões de ações práticas correspondentes. Esta é uma marca que se apresenta cada vez mais firme nos trabalhos de Prebisch: para buscar as soluções necessita-se da exploração prévia das causas, daí a impossibilidade de deixar de abordar os obstáculos de natureza interna.

Em seguida destacaremos um informe escrito por Prebisch em 1964 para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), já como Primeiro Diretor Geral desta mesma Conferência. Este trabalho foca na elaboração de políticas comerciais no âmbito internacional. Em função disso, além de descrever o contexto histórico, Prebisch apresenta sugestões e críticas a então prevalecente conformação institucional, e sua forma de tratar a política comercial. A idéia principal defendida por Prebisch é que não se deve procurar um objetivo para a política comercial como um fim em si mesmo, mas como um meio para elevar o grau de desenvolvimento dos diversos países. Por isso a necessidade de prestar maior atenção aos problemas enfrentados pelos países periféricos, de modo a moldar um padrão institucional que leve em conta suas especificidades na elaboração de uma política que vise a superação destes problemas.

5.2 1963 – Dinâmica do desenvolvimento latino-americano

5.2.1 Contexto histórico

Prebisch retoma o contexto histórico exposto nos três outros textos aqui discutidos: crises do início do século XX e a conseqüente adoção de práticas protecionistas pelos países centrais. Como vimos, isso levou ao desenvolvimento para dentro da América Latina, mas que em pouco tempo encontrou seus limites. Mesmo com a adoção de uma política de substituição de importações, manteve-se uma tendência ao desequilíbrio externo, justificada por dois motivos: permanência da dependência pela exportação de produtos primários, com contínua queda relativa na demanda global por estes bens em comparação com bens industriais. E em segundo lugar, porque conforme se avançou no processo de substituição de importações de bens de consumo, aumentaram as dificuldades para se ampliar esta política para outros tipos de bens.

No início da década de 60, vários países da América Latina já haviam completado a industrialização de bens de consumo, havendo pouca margem para avançar neste setor. Em paralelo a isso, estavam ampliando sua industrialização em direção a bens de consumo duráveis e bens de capital. Passava-se neste momento para um novo estágio: produção interna de bens intermediários, de maior complexidade do que os outros bens. Requeriam para viabilidade de sua produção mercados maiores, devido à escala produtiva de tais bens. Os obstáculos a serem enfrentados para a continuidade do processo de industrialização eram, de forma geral, muito maiores do que os do período anterior.

Em paralelo a isso, uma das características do processo de industrialização em andamento, é que para sua ocorrência não foi necessária uma mudança na estrutura social. “Tratava-se, antes de tudo, de uma industrialização extensiva, de técnica relativamente fácil e sem exigência peremptória de aproveitar intensamente o capital escasso e os recursos humanos, exigência que tampouco caracterizou o trabalho extensivo da propriedade agrícola.” (PREBISCH, 1963, p.59).

Conforme foi se evidenciando o fim desta fase de industrialização fácil, percebeu-se que vários dos problemas que se esperavam resolver com a industrialização não foram de fato resolvidos. Permanece um excedente de mão de obra, não houve um aumento salarial significativo, ampliam-se os problemas no campo, e do lado externo, a tendência ao desequilíbrio externo permanece apesar da política de substituição de importações. São essas as questões que passam a permear as discussões de Prebisch nesse estudo. A importância de se analisar os fatores internos, como a estrutura social, torna-se marcante, dado os alcances

limitados do processo de industrialização conseguir por si só tornar a sociedade e a economia destes países mais homogênea.

Prebisch está preocupado neste estudo em procurar as deficiências na estrutura interna dos países periféricos que dificultam o rompimento das barreiras externas. Para isso ele se baseia numa comparação entre o processo histórico de desenvolvimento dos países centrais em contraposição ao processo requerido para os países periféricos se desenvolverem. As diferenças se dão principalmente devido ao momento histórico da ocorrência de cada processo. Enquanto nos países centrais a acumulação de capital foi sendo introduzida com relativa gradualidade, sendo acompanhada por uma redistribuição de renda, nos países periféricos estes dois conjuntos precisam ser feitos de uma só vez, e de forma rápida, em função de seu atraso.

Tentaremos mostrar no item a seguir, como essas características específicas do processo de desenvolvimento latino-americano exigem um olhar mais aprofundado sobre as diferentes variáveis econômicas. Estas passam a ser vistas dentro de uma única análise, na qual se torna impossível dissociar os problemas internos as economias latino-americanas das soluções para os problemas externos.

5.2.2 Reflexão Teórica

O contexto histórico torna evidentes as especificidades das economias latino-americanas: seus desafios para o desenvolvimento são totalmente distintos dos enfrentados pelos países centrais no seu próprio processo de desenvolvimento. A reflexão teórica de Prebisch só pode ser entendida a luz deste contexto.

A política do desenvolvimento tem que se basear em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana. Nas teorias que recebemos e continuamos a receber dos grandes centros, há com frequência uma falsa pretensão de universalidade. Toca-nos, essencialmente, a nós, homens da periferia, contribuir para corrigir essas teorias e introduzir nelas os elementos dinâmicos que requerem, para aproximar-se de nossa realidade. (PREBISCH, 1963, p.27).

Da necessidade de se buscar uma autonomia ideológica não se depreende a exclusão da contribuição das teorias formuladas pelos países centrais. Prebisch, em seguida complementa, “[...] não é questão de fechar o intelecto no que se pensa e faz em outros países. [...] Valhamo-

nos inteligentemente do que se pensa fora e da experiência que ali se tem, porém só como elemento formativo do próprio pensamento.” (1963, p.28).

Neste estudo, Prebisch procura conciliar os fatores estruturais internos com os externos que determinam o insuficiente desenvolvimento latino-americano. Este objetivo está ligado à busca por uma melhor compreensão da realidade da América Latina, precisando, portanto, incorporar diversos elementos que condicionem o seu processo de desenvolvimento. Daremos ênfase aos fatores externos, devido ao propósito de nosso trabalho, mas não deixaremos de lado por completo os de natureza interna, pois se assim o fizemos estaríamos comprometendo o alinhamento com as idéias do autor.

Como vimos no item sobre contexto histórico, uma das questões que Prebisch estava atento era com as mudanças que vinham ocorrendo na América Latina até o início da década de 60. A industrialização não havia implicado em numa redução das importações latino-americanas, mas apenas numa mudança na pauta de importações. Ao mesmo tempo não levou à diversificação dos produtos exportados, permanecendo voltados às atividades primárias. Neste aspecto, a periferia continuou sofrendo com a baixa elasticidade renda da demanda por bens primários dos países centrais, o que impõe um limite à sua expansão das exportações e, portanto das importações.

Em paralelo a isso, permanece a tendência a deterioração de preços dos bens produzidos na periferia e, portanto, a transferência de parte dos frutos do progresso técnico para os países centrais. O progresso técnico nos países centrais acentuou ainda mais essa tendência, por causa da substituição de produtos primários por produtos sintéticos além do próprio melhor aproveitamento das matérias primas durante o processo produtivo. Prebisch critica a falta de reconhecimento deste problema de ordem estrutural pelas autoridades monetárias, que tentaram corrigir estes problemas através de políticas monetárias.

Como estes problemas não haviam sido corrigidos, o tema é novamente exposto, mostrando as razões da deterioração dos termos de troca da periferia. Não repetiremos aqui a explicação, já que suas causas são as mesmas das exploradas no artigo de 1949. O fato é que devido a permanência da tendência a deterioração dos termos de troca, havia sido sugerido anteriormente a expansão de novas atividades que absorvessem o excedente de mão de obra, para que fosse possível o aumento salarial correspondente ao aumento da produtividade. Mas,

a industrialização da América Latina por si só não era capaz de criar uma estrutura produtiva e social mais homogênea. Isso foi refletido no plano externo através da permanência de uma tendência ao estrangulamento externo.

A partir da década de 60 Prebisch passa, então a se preocupar com as conseqüências do processo industrializante que avançava na América Latina. Ele passa a enfatizar a inexistência de uma melhoria na Balança Comercial como fruto da industrialização latino-americana. Muito pelo contrário, os países com maior avanço no processo de industrialização, mais estavam sofrendo com o estrangulamento externo.

É verdade que afinal terminamos por aceitar a industrialização periférica como exigência indispensável do desenvolvimento econômico; todavia, subsiste o esquema anacrônico de intercâmbio, inerente a esse conceito peculiar da divisão internacional do trabalho que prevaleceu até pouco tempo: o intercâmbio de produtos primários de manufaturas. Dentro deste esquema desenvolveu-se a industrialização de nossos países, e atualmente começamos a sentir com crescente intensidade o obstáculo que ele traz ao desenvolvimento econômico, porque enquanto que a procura de produtos manufaturados que importamos tende a elevar-se rapidamente, as exportações primárias aumentam com relativa demora, em grande parte por razões estranhas à vontade dos países latino-americanos. Há, portanto, uma tendência latente para o desequilíbrio, que se torna mais aguda com a intensificação do desenvolvimento econômico. (PREBISCH, 1963, p.15).

Uma das dificuldades para o avanço da industrialização era conseguir diminuir ainda mais as importações. Uma vez que foram substituídos os bens mais fáceis, agora só restavam a substituição de bens muito complexos, e que por isso mesmo demandavam a importação de bens de capitais e outros equipamentos com maior conteúdo tecnológico. Nestas novas circunstâncias, os países passam a enfrentar novamente um *trade-off* entre crescimento econômico e equilíbrio comercial, mas agora de muito mais difícil resolução devido à impossibilidade de se restringir as importações.

As dificuldades em se ampliar a estratégia de substituição de importações e a necessidade de importar mais para que a industrialização avançasse, impunha a criação de novas fontes de divisas. Uma das sugestões mais enfatizadas no trabalho de 1963 era o incentivo que deveria ser dado à exportação de bens industriais.

No plano produtivo, Prebisch passa, portanto a defender não somente a promoção da industrialização na América Latina, mas também a expansão das exportações industriais. Não que essa idéia já não estivesse presente em seus trabalhos anteriores, mas antes era mais defendido num contexto de políticas anti-cíclicas, e posteriormente assume uma importância

de igual peso com a industrialização. A intensificação da industrialização e das exportações latino-americanas deveria fazer parte de uma mesma estratégia de desenvolvimento, buscando expandi-las através de um comércio mais amplo, diversificando produtos e destinos de exportação.

A defesa do aumento das exportações está também associada com os benefícios do comércio multilateral. Prebisch relembra um argumento usado no artigo de 1959, para defender a diminuição ou eliminação das tarifas protecionistas nos países centrais contra produtos dos países periféricos: a da reciprocidade implícita. Segundo este argumento, esta diminuição das tarifas, beneficiaria as exportações latino-americanas, que por sua vez teriam mais divisas para ampliarem suas importações, fundamentais para seu processo de crescimento. Deste modo, os países centrais também teriam um aumento de suas exportações.

Não se depreenda, contudo, que à luz deste novo conceito de reciprocidade implícita, a tarifa alfandegária dos países em desenvolvimento seja intangível. Pelo contrário. Já se disse que, na América Latina, prevalece um protecionismo exagerado. Mas não é necessário abatê-lo, para que opere o conceito de reciprocidade. A América Latina não se caracteriza por acumular divisas, em vez de importar, quando as suas exportações aumentam. A característica está antes na tendência a importar acima da sua capacidade de importação. Sob este ponto de vista, não é preciso rever as tarifas alfandegárias, e sim do ponto de vista do desenvolvimento em si, a fim de ir corrigindo as graves falhas da industrialização. (PREBISCH, 1963, p.93).

A industrialização permanece sendo o eixo do desenvolvimento latino-americano para Prebisch, mas deve ser associado ao avanço do progresso técnico na agricultura e ao estímulo às exportações industriais. A importância fundamental da indústria é a absorção da mão de obra expelida do campo com o progresso técnico e o aumento demográfico. Assim, quanto maior for o aumento da produtividade nas diversas atividades, maior terá que ser o ritmo da industrialização para criar emprego em novas atividades.

Mas, já vimos anteriormente que Prebisch defende um planejamento no processo de industrialização. Neste sentido, ele introduz neste trabalho uma distinção entre o cálculo adotado pelos empresários para decidirem a técnica produtiva a ser utilizada, em contraposição ao cálculo que deveria ser adotado se quisesse se extrair da produção a melhor alocação de todos os recursos produtivos em benefício da sociedade. Ao tomar suas decisões, os empresários não incorporam nela o objetivo social de se absorver a mão de obra excedente. Prebisch não defende por isto a utilização de técnicas produtivas mais atrasadas, mas sim um planejamento por parte do Estado, em que se incorpore no cálculo das decisões sobre as

indústrias a fazerem parte do plano de industrialização, dando preferência àquelas que empreguem mais mão de obra.

A séria insuficiência dinâmica do desenvolvimento latino-americano tem que ser combatida em várias formas simultâneas. De um lado, mediante uma mais intensa acumulação de capital e a melhor utilização do capital existente. Por outro lado, com o emprego mais racional do capital nas aplicações mais vantajosas do ponto de vista da absorção de potencial humano. (PREBISCH, 1963, p.42).

O aumento da produtividade levou à necessidade de aumentar a taxa de investimentos para criar novos empregos. Aí reside a explicação da insuficiência dinâmica latino-americana, pois o aumento da produtividade não se refletiu num aumento de renda suficiente para levar à taxa de acumulação de capital necessária para absorver a mão de obra excedente.

A necessidade de aumentar a taxa de crescimento econômico junto com uma redistribuição de renda torna fundamental elevar a taxa de acumulação de capital. O avanço do progresso técnico nos países centrais e o correspondente atraso deste nos países periféricos exigem taxas elevadas de acumulação de capital que são limitados pelo baixo nível de poupança destes países e incompatíveis com o consumo exagerado de uma classe privilegiada.

Esta é a argumentação já utilizada por Prebisch em 1949 sobre o círculo vicioso entre baixa poupança e baixa acumulação de capital. Mas neste trabalho de 1963, tratará com maior profundidade como a alta desigualdade da renda, e a existência de uma classe altamente privilegiada, levam a uma menor acumulação de capital. Esta classe é responsável pelo consumo de bens supérfluos que em nada contribuem para o crescimento, e que pior, utilizam recursos escassos que poderiam ter sido aplicados para fins produtivos.

Uma das soluções que Prebisch propõe para este problema seria uma política redistributiva. Para isso ele introduz o conceito de redistribuição dinâmica, em que a redistribuição de renda não deve ser associada à idéia de uma simples retirada de recursos dos ricos e sua transferência para os pobres. Com isto não se resolveria às causas da existência desta desigualdade. Para se combater de fato este problema é necessário à geração de empregos e o aumento salarial. Isto só é conseguido através de um aumento na acumulação de capital. Daí o conceito de redistribuição dinâmica: deve-se comprimir o consumo supérfluo da classe mais rica a fim de direcioná-los a acumulação de capital. Esta transformação na estrutura produtiva do país irá com o tempo levando ao aumento do padrão de vida da coletividade.

Apesar desta importante fonte de poupança, Prebisch ressalva que não basta a restrição do consumo das classes privilegiadas para aumentar a acumulação de capital. Existe também a dificuldade de converter esta poupança em bens de capital de fato. O problema aqui apontado pelo autor é o da insuficiência de capacidade interna dos países latino-americanos para produzirem estes bens assim como para importá-los. Disto ele concluiu que o crescimento latino-americano fica estritamente limitado na sua capacidade interna de aumentar os níveis de investimento sem que haja uma cooperação internacional.

Portanto, a necessidade de se atrair investimentos está associada como uma idéia de racionalidade tornando-se um facilitador do desenvolvimento econômico. Isto porque, como já apontamos os investimentos estrangeiros que estiveram presentes na América Latina não promoveram um maior dinamismo para a economia latino-americana, pois só ocorriam como uma extensão das atividades ligadas ao setor exportador. As técnicas que eram incorporadas ficavam em grande parte restrita a estas atividades, tendo uma pequena margem de difusão para o restante da economia. Além disso, os grupos internos que se beneficiavam destes investimentos era muito estreito, e não procuravam com isso incrementar a acumulação de capital. Prebisch acredita que a América Latina deveria priorizar aqueles investimentos estrangeiros que auxiliem no desenvolvimento econômico. Para isso, a “[...] empresa estrangeira tem que ser um núcleo de irradiação tecnológica [...]” (PREBISCH, 1963, p.70). Os investimentos estrangeiros devem ser incorporados ao processo geral de industrialização.

A dificuldade em se dissociar os fatores externos e internos explica a presença equilibrada de ambos no decorrer do texto. Uma das razões para isso é que os problemas de natureza externa, tão enfatizados nos trabalhos anteriores de Prebisch, mostram-se em grande parte condicionados por uma estrutura social interna de desigualdade, em que alguns setores se privilegiam desta situação. Assim, para romper com a tendência ao desequilíbrio externo faz-se imperativo que se dê a devida atenção para os desequilíbrios internos que contribuem para esse estado de coisas.

A resolução do estrangulamento externo exige, portanto, um plano conjunto que associe os obstáculos internos ao desenvolvimento. Os limites de natureza interna estão associados a questões do tipo: regime de posse de terra, ação do Estado, incentivo à produção agrícola, diferença salarial entre campo e cidade, excedente de mão de obra, educação, entre outros.

Uma das reflexões de Prebisch ligada a estes tópicos, refere-se a sua discussão sobre a “insuficiência dinâmica do desenvolvimento interno”. Estas insuficiências fizeram com que mesmo com a industrialização latino-americana, não houve um aumento salarial da mão de obra empregada nas atividades agrícolas, de modo que permanece a transferência de renda proveniente do progresso técnico para os países centrais. A origem destes problemas é estritamente interna, por isso a impossibilidade de desconsiderá-las mesmo quando o objetivo seja entender as razões do desequilíbrio externo.

Para Prebisch a única forma da América Latina se desenvolver é havendo uma transformação na estrutura social. Se esta não for realizada em paralelo com o avanço da industrialização, os países latino-americanos permaneceram sendo periféricos. Isto porque a insuficiência dinâmica do sistema periférico não permite atingir um nível de acumulação de capital necessário para se avançar o processo de desenvolvimento. “A estrutura social prevalecente não só significa desperdício considerável do potencial de poupança das camadas superiores, senão também do potencial de recursos humanos, da terra e do capital.” (PREBISCH, 1963, p.58).

Dentro deste contexto, levanta-se uma questão importante explorada no texto de 1963, a do papel do Estado e do planejamento, como atores ativos da promoção do desenvolvimento econômico e da ruptura de desequilíbrios estruturais. Já vimos que para Prebisch o desenvolvimento econômico não é um processo espontâneo. Ao se deixar as economias periféricas ao livre jogo das forças do mercado, perpetuaram-se as falhas estruturais que limitam o desenvolvimento destes. Necessita-se, portanto um plano deliberado de promoção das mudanças estruturais a fim de se alcançar o desenvolvimento desejado.⁵⁶

Prebisch defende a necessidade de um maior envolvimento do Estado na coordenação das forças propulsoras do desenvolvimento. E nesta defesa, cita que mesmo os países centrais, onde o desenvolvimento econômico se dá de forma espontânea, o Estado atua para garantir o desenvolvimento social. Ao se deixar livre para o jogo do mercado, a solução ótima do ponto de vista das empresas pode não ser a mesma que a para a coletividade. Da mesma forma que

⁵⁶ Uma discussão mais aprofundada sobre o papel do Estado e um programa de desenvolvimento pode ser encontrada no trabalho de 1955 de Prebisch. Neste, ele faz uma análise sobre a técnica da programação, abordando questões como: alternativas de investimentos para se obter o crescimento desejado, medidas para se aumentar o coeficiente de poupança própria, substituição de importações e seletividade nas importações, produtividade e as opções de investimento, e a meta de um programa como meio de aumentar o bem estar da coletividade e, portanto o consumo futuro.

os países centrais têm uma posição atuante na promoção de um maior desenvolvimento social, os países periféricos devem agir deliberadamente sobre o desenvolvimento econômico.

Há sobre tudo isso uma razão fundamental: que nesses tempos em que o homem vai alcançando um domínio nunca sonhado sobre as forças da natureza, não se resigna a subordinar-se ao jogo espontâneo das forças da economia e as suas manifestas limitações para manter ou conseguir uma taxa satisfatória de crescimento, atenuando ao mesmo tempo as flutuações do ciclo, e para lograr uma distribuição equitativa de renda. (PREBISCH, 1963, p.20).

No caso dos países periféricos, Prebisch aponta cinco motivos principais para se atuar deliberadamente em direção ao desenvolvimento: necessidade de realizar em tempo curto a incorporação de uma técnica desenvolvida há muito tempo; esta tecnologia requer um elevado capital por pessoa (Estado deve diminuir o consumo das classes privilegiadas); necessidade de resolver o problema da acumulação de capital e da redistribuição de renda simultaneamente; taxa elevada de crescimento demográfico; disparidades na demanda por importações e exportações.

Por sua vez, a promoção deliberada do desenvolvimento econômico exige a intervenção estatal por dois motivos:

a) o Estado tem de intervir, por que o mercado nem sempre dá indicações que promovam o emprego mais econômico dos recursos disponíveis, e b) também tem de o fazer porque as indicações dadas pelas forças do mercado só concernem a uma parte das decisões dos indivíduos, e não a todas, e especialmente a algumas que tem importância considerável no desenvolvimento. (PREBISCH, 1963, p.78).

5.2.3 Implicações sobre política na América Latina

Mostramos na reflexão teórica como Prebisch passa a se preocupar mais com os problemas de origem interna. Mas, a sua resolução não se restringe as medidas internas, apesar de serem elas fundamentais. O autor continua defendendo a exigência de uma maior cooperação internacional para que os países periféricos consigam superar os problemas originados do estrangulamento externo através do aumento na acumulação de capital. Isto se faz necessário porque além da restrição externa a aumentar as importações, a produção interna de bens de capital também enfrenta obstáculos de natureza interna. A necessidade dos investimentos externos torna-se ainda mais imprescindível conforme se avança no processo de industrialização.

Prebisch separa entre dois tipos de investimentos: aqueles do passado, em que não se incorporavam as atividades produtivas internas, e os novos que deveriam fazer parte de um plano de industrialização. Neste caso, o objetivo a ser perseguido com a atração deste capital externo é o de auxiliar no desenvolvimento da capacitação latino-americana para se industrializar. Por isso, eles devem ser direcionados a alguns setores⁵⁷ e serem temporários, dentro de um plano estratégico de desenvolvimento.

Do ponto de vista da política comercial, apesar de Prebisch defender a redução gradual das tarifas alfandegárias, ele alerta que isto não pode ser feito enquanto o país não tiver formas alternativas de evitar o desequilíbrio externo. Para isso deveria-se estimular as exportações de bens não tradicionais. Mas, devido a estas próprias tarifas, os custos enfrentados seriam muito elevados, diminuindo a competitividade latino-americana no comércio destes bens. A solução proposta por Prebisch é a desvalorização cambial, pois daria um incentivo à estes produtores exportarem, e ao mesmo tempo poderiam ser diminuídas as tarifas, pois a proteção às atividades substituidoras de importação seriam compensadas por essa mesma desvalorização.

Em conjunto com esta política de desvalorização, Prebisch sugere um imposto sobre as exportações tradicionais, pois estas não precisam de um incentivo a mais. E se tivessem seus lucros aumentados mediante a desvalorização cambial, acabariam por aumentar a produção acima da demanda por estes produtos.

O avanço do processo de industrialização da América Latina dá maior visibilidade para os limites que estavam tendo: setores ineficientes, falta de mercado para obter ganhos de escala, baixa exportação. Com isso, Prebisch passa a dar maior destaque do que antes a importância de um Mercado Comum na América Latina. Ele tenderia a corrigir os problemas derivados da excessiva proteção, favorecendo a diminuição dos custos de produção e, portanto contribuindo para o aumento da competitividade das empresas latino-americanas.

A formação do Mercado Comum é apontada por Prebisch como vital para promover a industrialização de larga escala na América Latina, assim como auxiliar na correção da tendência ao desequilíbrio externo. Porém, para que os benefícios sejam de fato conseguidos, faz-se necessário um plano para definir os prazos e limites das reduções tarifárias, assim como

⁵⁷ Prebisch sugere, por exemplo, que estes investimentos ocorram em atividades ligadas à exportação, pois podem aproveitar do conhecimento das práticas de exportação e do nível técnico econômico destas empresas.

a elaboração de estratégias para uma industrialização complementar. Dada a importância conferida por Prebisch ao Mercado Comum, ele analisa com maior cuidado os obstáculos e as metas relativas a esta formação, mas que aqui não serão analisadas.⁵⁸

Apesar de ver com grande otimismo a formação de um Mercado Comum latino-americano, Prebisch aponta que esta não deve ser a única política para se promover as exportações. É importante desenvolver concomitantemente estratégias para aumentar as exportações industriais para o resto do mundo. E, além disso, destaca que a criação do Mercado Comum não é a solução para um dos mais graves problemas latino-americanos: o excedente de mão de obra. Como este excedente se apresenta em todos os países que fariam parte do Mercado Comum, este comércio não representará absorção suficiente da mão de obra desempregada. Daí a necessidade de se promover o comércio com países centrais, onde o excedente de mão de obra é muito menos significativo.

Por último, este texto destaca a importância do papel do Estado e do planejamento na promoção do desenvolvimento econômico, principalmente devido as significativas dificuldades internas e externas enfrentadas pela América Latina. Prebisch propõe que o Estado atue em três frentes principais: transformações na estrutura social; estímulo ao aproveitamento intensivo da terra e do capital; e facilitando a atuação da iniciativa privada em favor do crescimento e da criação de um sistema mais dinâmico.

Além disso, o Estado deve procurar uma estratégia econômica racional, que não se subordine as demandas sociais imediatas, em detrimento da utilização dos recursos disponíveis em investimentos e para fins produtivos. É necessário ter uma visão de longo prazo, para que se combatam de fato os entraves existentes ao desenvolvimento econômico. “Ceder a essa pressão faria fracassar irremediavelmente o objetivo social de elevar em forma persistente e intensa o nível de vida das massas.” (PREBISCH, 1963, p.25).

A necessidade de haver maior planejamento econômico para o sucesso da industrialização latino-americana implica na concessão de mais poder ao Estado. Mas, isso não pode ser

⁵⁸ Em 1959, as Nações Unidas publicam o livro “O Mercado Comum Latino-Americano”, no qual Prebisch escreve a primeira parte. A presença deste tema em todos os trabalhos apontados aqui, e a elaboração de um plano para a formação do Mercado Comum, indicam a importância conferida pelo autor por esta. Em 1955 em específico, é discutido tanto o significado do mercado comum para a América Latina, como as etapas para a sua consecução. Sugerimos, portanto a leitura deste texto para aqueles interessados em analisar o Mercado Comum na obra de Prebisch.

realizado em detrimento da iniciativa privada, é nela que de fato reside o sucesso ou não do plano de desenvolvimento. O Estado deve abrir caminho para que a iniciativa privada tenha condições e incentivos para levar adiante o processo de industrialização.

5.3 1964 – Nova política comercial para o desenvolvimento

5.3.1 Contexto histórico

As transformações posteriores à crise de 29 e as duas guerras mundiais implicaram num drástico rompimento com o padrão comercial prevalecente até então. Com isso, não se poderia esperar que o fim da guerra restabelecesse as condições anteriores. Prebisch defende, no trabalho de 1964, a exigência de um estabelecimento de novas formas de se atacar o problema do comércio e do desenvolvimento, com base neste novo cenário internacional.⁵⁹

O autor argumenta que o padrão comercial anterior era baseado em regras e princípios comerciais que não visavam uma mudança nas economias dos países em desenvolvimento.

Pelo contrário, parecem inspirar-se em uma concepção desta política, segundo a qual bastaria eliminar os impedimentos que estorvam o livre jogo dessas forças na economia internacional para expandir o intercâmbio com recíprocas vantagens para todos. Apóiam-se, além disso, essas regras e princípios sobre uma noção abstrata de homogeneidade econômica que impede reconhecer as grandes diferenças de estrutura entre centros industriais e países periféricos, com as conseqüências tão importantes que elas comportam. (PREBISCH, 1964, p.16).⁶⁰

O início da reestruturação produtiva na América Latina não resolveu o problema da tendência ao desequilíbrio externo latino-americano. Isso porque a estrutura comercial não havia sido alterada, prevalecendo as mesmas razões anteriores (descritas já em 1949 por Prebisch) acerca da tendência ao déficit externo. Durante a década de 50 ficava claro que o crescimento econômico da América Latina levava a um aumento de suas importações (mesmo com a adoção da política de substituição de importações), dada a necessidade de investimentos, mas

⁵⁹ Prebisch descreve novamente as diferenças na conjuntura mundial sob a liderança britânica e no pós crise de 29, sob a liderança americana. Evitaremos expor a discussão novamente, a fim de não nos tornarmos repetitivos.

⁶⁰ *Por lo contrario, parecen inspirarse en una concepción de esa política, según la cual bastaría eliminar los impedimentos que estorben el libre juego de esas fuerzas en la economía internacional para expandir el intercambio con recíprocas ventajas para todos. Apóyanse, además, esas reglas y principios sobre una noción abstracta de homogeneidad económica que impide reconocer las grandes diferencias de estructura entre centros industriales y países periféricos, con las consecuencias tan importantes que ellas comportan.*

isto era limitada por sua capacidade exportadora. E mais, durante esse período houve uma piora na relação dos termos de troca, acentuando ainda mais os limites do crescimento econômico latino-americano por restrições de divisas externas.

Prebisch irá expor novamente o motivo da tendência da deterioração dos termos de troca. Suas origens são as mesmas das apontadas no artigo de 1949, já que a industrialização não mudou a dependência da América Latina por bens industriais, da mesma forma que não diversificou a pauta de exportações em direção a estes mesmos tipos de bens.⁶¹ Além disso, em meados da década de 60 havia se acentuado ainda mais a baixa demanda por bens primários pelos países centrais, por quatro motivos principais: substituição de produtos naturais por produtos sintéticos; o crescimento da renda destes países, levando a uma maior procura por bens industriais e de serviços, em detrimento de bens primários; aumento do progresso técnico na agricultura dos países centrais e; a aplicação de subsídios aos produtos agrícolas pelos países centrais ou proteção frente aos produtos importados.

O padrão que passa a prevalecer no pós guerra evidencia o *trade-off* entre crescimento econômico e equilíbrio comercial latino-americano. E a proposição do autor quanto à forma de reverter essa tendência permanece a mesma, já que a industrialização, da forma como ocorreu, não atacou as raízes do problema da deterioração dos termos de troca. A transformação estrutural exige não apenas um direcionamento para uma estrutura produtiva mais homogênea como também a diversificação das exportações.

Encontramos-nos frente a problemas novos no plano econômico internacional, novos por sua índole, em alguns casos, e pelas dimensões que foram adquirindo, em outros. Necesita-se, portanto, atitudes diferentes das que vinham prevalecendo e a convergências dessas atitudes para uma nova política comercial em prol do desenvolvimento econômico.

Na verdade, os problemas que afetam os países em desenvolvimento são muito sérios. Eles têm que assimilar com celeridade a técnica contemporânea para elevar seu nível de vida. Mas essa mesma técnica, junto com suas enormes vantagens, acarreta perniciosas conseqüências para eles, porque não temos sabido, todavia dominar completamente e racionalmente as forças do desenvolvimento. (PREBISCH, 1964, p.125).⁶²

⁶¹ Prebisch apresenta alguns dados empíricos sobre a contínua tendência a deterioração dos termos de troca na década de 50, como a piora nos termos de troca entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos em torno de 17% no período de 1950 e 1961. (PREBISCH, 1964, p.29)

⁶² *Nos encontramos frente a problemas nuevos en el plano económico internacional, nuevos por su índole, en algunos casos, y por las dimensiones que han adquirido, en otros. Se necesitan, pues, actitudes diferentes de las que venían prevaleciendo y la convergencia de esas actitudes hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo económico.*

En verdad, los problemas que aquejan a los países en desarrollo son muy serios. Tienen que asimilar con celeridad la técnica contemporánea para elevar su nivel de vida. Pero esa misma técnica, junto con sus ingentes ventajas, acarrea perniciosas consecuencias para ellos, porque no hemos sabido todavía dominar del todo y racionalmente las fuerzas del desarrollo.

5.3.2 Reflexão Teórica

Este trabalho procura mostrar porque as mudanças que vinham ocorrendo mundialmente tornavam imperativa uma maior cooperação internacional para se conquistar o bem estar coletivo. Esta cooperação não se refere apenas à ajuda financeira ou aumento de investimentos estrangeiros nos países periféricos, mas também a mudança da visão sobre o comércio internacional. Deve-se incentivar um ambiente comercial que promova o desenvolvimento econômico, e para isto se faz necessário analisar as devidas políticas a serem adotadas por países centrais e periféricos que não sejam guiadas apenas por critérios baseados no livre comércio, mas também por esta promoção. Daí a razão do título “nova” política comercial.

Ao longo do texto, Prebisch irá descrever os obstáculos enfrentados pelos países periféricos para seu desenvolvimento econômico e suas perspectivas de resolução através de uma cooperação internacional. Os temas de destaque são os mesmos encontrados nos artigos anteriores, com algumas adições e com um enfoque diferente, associado com a intenção de sua proposta. Podemos dizer, no entanto, que o eixo de sua análise permanece sendo o desequilíbrio externo (origem e conseqüências), que apresenta tanto aspectos internos aos países periféricos quanto externos a eles. Neste artigo, Prebisch dará mais ênfase as conseqüências do desequilíbrio externo para a América Latina e as medidas a serem tomadas.

O problema da tendência ao déficit externo latino-americano está associado, para Prebisch com três outros problemas: “[...] o das reservas monetárias ou de liquidez propriamente dita, o da política comercial e o da produção mundial de ouro.” (PREBISCH, 1964, p.128).⁶³ Quanto as reservas monetárias, verificava-se uma diminuição destas nos Estados Unidos e em paralelo um aumento na Europa Ocidental. Entretanto, o mecanismo clássico de ajuste entre países deficitários não se mostrava capaz de reverter esse quadro, em detrimento da situação latino-americana. Faz-se necessário, então, procurar através da política comercial, de empréstimos e investimentos, impulsionar uma posição de liquidez externa mais balanceada entre os países.

⁶³ “[...] *el de las reservas monetarias o de liquidez propriamente dicha, el de la política comercial y el de la producción mundial de oro.*”

A escassez de reservas monetárias por parte dos países latino-americanos e sua tendência ao déficit externo devem ser incorporadas na política comercial, na medida em que estas questões sejam partes integrantes do desenvolvimento econômico destes países. Em relação a produção de ouro, o problema deriva tanto da diminuição da taxa de acréscimo de sua produção em correspondência com o aumento do comércio, quanto da tendência de alguns países entesourarem ouro.

Mas, em paralelo a estes problemas, os países latino-americanos precisam aumentar sua capacidade importadora. Isso leva à busca de novas formas para se gerar divisas externas. Segundo Prebisch, existem três formas possíveis: aumento das exportações de produtos primários; diversificação das exportações em direção a produtos industriais e; atração de capital estrangeiro. Essas são políticas essenciais para promover o desenvolvimento econômico, caso contrário ele levaria inexoravelmente a um aumento do déficit externo.

Dentre estas três possibilidades, Prebisch dá maior ênfase à promoção das exportações industriais, pois é nestes bens que a demanda aumenta mais com o crescimento da renda. Além disso, é inerente ao seu avanço uma reestruturação produtiva e seus impactos sobre o crescimento econômico e geração de empregos. Entretanto, a industrialização da América Latina foi condicionada pelo cenário mundial da pós-Segunda Guerra, e pela conseqüente adoção de práticas protecionistas pelos países centrais, sendo levada a se voltar para o mercado interno.

A industrialização latino-americana caracterizou-se, então, por visar substituir importações. Nisto criou-se um modelo “[...] fragmentado em numerosos compartimentos estancos, com escassa comunicação entre eles e com grave prejuízo da produtividade.” (PREBISCH, 1964, p.32).⁶⁴ Com o tempo esta forma de desenvolvimento industrial foi encontrando seus limites, sendo quatro principais: fim da etapa fácil de substituição de importações, conseqüentemente havendo necessidade de adotar técnicas produtivas mais complexas e que exigem maior participação do capital; custo elevado dado o tamanho limitado do mercado; a substituição de importações ocorreu em grande parte em bens não essenciais ou postergáveis dificultando a adoção de restrições de importação em caso de desequilíbrio externo (pois grande parte das

⁶⁴ “[...] fragmentado en numerosos compartimentos estancos, con escasa comunicación entre ellos y con grave perjuicio de la productividad.”

importações passou a ser apenas de bens essenciais) e; a proteção excessiva desincentivou as empresas buscarem forma de tornarem-se mais competitivas.

Muitos desses limites à industrialização poderiam ser rompidos através de uma política que promovesse as exportações, pois ela traria o benefício da geração adicional de divisas e exigiria que as empresas buscassem um aumento de sua competitividade. Nesse aspecto, as políticas de industrialização e de estímulo à exportação de bens industriais devem ser vistas como complementares.

Neste trabalho Prebisch faz menção a um ponto importante sobre as exportações industriais: a sua promoção não deve ser indistinta quanto ao tipo de produto. Deve-se incentivar a produção de bens com maior conteúdo tecnológico. Se o aumento, das exportações industriais, ocorresse apenas em produtos mais simples, com baixo conteúdo tecnológico, não se romperia com a prevalecente divisão internacional do trabalho. Quanto a isso, Prebisch destaca: “[...] as exportações de manufaturas, além do objetivo que perseguem em si, tem que ser instrumento eficaz de progresso tecnológico, isto é, de transformação desses modos de produção.” (1964, p.72).⁶⁵

Estes setores de maior conteúdo tecnológico devem receber um tratamento especial, dada sua importância no processo de mudança da estrutura produtiva. Para tanto, a América Latina terá que enfrentar o desafio de aumentar sua densidade de capital, o que a princípio requer o aumento das importações. Mas, além disso, Prebisch aponta que muito mais difícil será incorporar a tecnologia, pois isso depende da formação interna de capacitação técnica e conhecimento fazendo parte, portanto, de um processo de desenvolvimento de mais longo prazo.

Uma política de promoção das exportações deve, assim, incorporar indústrias ainda não existentes nos países periféricos, pelo papel que representam no desenvolvimento destes países. A diminuição do hiato tecnológico existente entre os dois grupos de países é fundamental para reverter a prevalecente divisão internacional do trabalho e seus impactos negativos sobre a periferia.

⁶⁵ “[...] las exportaciones de manufaturas, además del objetivo que en sí persiguen, tienen que ser instrumento eficaz de progreso tecnológico, esto es, de transformación de esos modos de producción.”

Por outro lado, a importância de se promover as exportações industriais não reduz o papel das exportações primárias. Estas continuam sendo fundamentais na estrutura produtiva da América Latina. Sendo assim, precisa-se repensar formas de torná-la menos vulnerável no mercado internacional. Prebisch aponta três problemas sobre a produção primária no plano internacional, que tentaremos expor aqui brevemente.

O primeiro é relativo a tendência a piorar o preço relativo dos produtos primários frente aos produtos industriais. Além da necessidade de se industrializar como forma de reter os frutos do progresso técnico, por motivos apontados anteriormente, ajudaria se fossem adotadas medidas para defender o preço destes produtos. Isso depende da participação dos países centrais em aceitarem, por exemplo, o estabelecimento de preços mínimos aos produtos agrícolas. Prebisch descreve com maior detalhe as possibilidades da adoção de uma política deste tipo e seus limites. Para evitar que um preço mais alto eleve a produção além do que seria considerado ótimo, precisa-se avaliar com maior cuidado qual o melhor valor a ser estabelecido para cada bem e obter uma cooperação internacional para garantir que todos os países apliquem o critério estabelecido.

O segundo problema refere-se ao acesso ao mercado dos países industriais. Prebisch aponta que depois da grande depressão houve uma tendência nos países da Europa Ocidental e nos EUA de reduzirem suas importações de produtos primários. Para resolver esse problema, Prebisch indica que se deva realizar um comprometimento entre as duas partes: por um lado os países centrais deveriam garantir acesso aos seus mercados e, pelo lado dos países periféricos, estes deveriam se comprometer a não colocar excedentes no mercado de forma a não pressionar à queda dos preços.

E por último, tem que se enfrentar o problema dos excedentes agrícolas. O aumento da produtividade agrícola tem levado a uma produção muitas vezes superior a demanda. Apesar disso, Prebisch alerta que olhando a longo prazo, “Os excedentes representam e seguirão representando uma proporção relativamente pequena das necessidades mundiais de alimentos.” (1964, p.66).⁶⁶ Deste modo, o excedente agrícola tem um papel fundamental em termos do desenvolvimento dos países periféricos, tanto por poder proporcionar aumento do consumo de tais bens quanto por aliviarem a pressão sobre a Balança de Pagamento dos

⁶⁶ “Los excedentes representan y seguirán representando una proporción relativamente pequeña de las necesidades mundiales de alimentos.”

mesmos bens. Para tanto, sua proposta concerne a transferência dos excedentes para os países periféricos.

A resolução destes três problemas na esfera mundial tem um caráter muito mais político do que técnico, de acordo com Prebisch. Os interesses de alguns grupos sociais nos países centrais e periféricos dificultam a implantação das soluções propostas.

Uma outra via, para se fazer frente à imensa demanda de ações a serem adotadas para se promover o desenvolvimento latino-americano, é a atração de recursos externos. Prebisch, aponta que apesar de ter sido crescente durante a década de 50 e início da década de 60, ainda é insuficiente em relação a renda destes países. Além disso, reênfatiza alguns pontos levantados no trabalho de 1954, sobre ser ideal aumentar os investimentos públicos estrangeiros por terem condições mais favoráveis (juros e prazo) e terem maior flexibilidade quanto ao destino dos recursos.

Esse aumento nos financiamentos, apesar de serem importantes meios para a política de desenvolvimento, tem de enfrentar vários obstáculos. Dentre eles, Prebisch dá destaque para dois. O primeiro refere-se à deterioração dos termos de troca, por impor uma restrição à capacidade de importar bens de capital, de modo que o financiamento teria que compensar esta transferência de divisas. Em segundo lugar, a maior parte desses financiamentos é de curto prazo, sendo incongruente com os investimentos necessários, assim como aplicam uma taxa de juros elevada para a condição de pagamento destes países.

Podemos perceber nestas questões, que este trabalho tem como propósito primordial repensar a política comercial, e por isto está voltado para questões específicas relativas a aspectos externos. Por isto não se deve entender que o autor esteja menos ciente dos desafios internos aos países latino-americanos. Ele reênfatiza sua opinião de que não basta uma maior cooperação internacional, pelo contrário, para que o desenvolvimento econômico tenha êxito é essencial que se realizem as transformações estruturais. Sem estas, afirma Prebisch, e “[...] sem uma decidida vontade política de impulsionar o desenvolvimento, removendo esses

obstáculos internos que a ele se opõe, de muito limitado alcance seriam as medidas de cooperação internacional, por melhores que elas fossem em si mesmas.” (1964, p.16).⁶⁷

[...] em muitos dos países em desenvolvimento a atenção tende com frequência a concentrar-se nos obstáculos exteriores; os problemas parecem ali mais urgentes, talvez por serem mais notórios. Mas seria fatal ilusão acreditar que, vencidos estes obstáculos exteriores, se abririam amplos caminhos ao desenvolvimento espontâneo da economia.

Pelo contrário, necessita-se também neste a decisão de vencer estes obstáculos e atuar consciente e deliberadamente sobre as forças do desenvolvimento econômico e social. A política de cooperação internacional é somente complementar. Não poderia substituir a política de desenvolvimento interno. Nem esta poderia alcançar plenamente seus objetivos sem eficaz e oportuna cooperação internacional. (PREBISCH, 1964, p.131).⁶⁸

Dada a importância conferida por Prebisch em considerar os aspectos internos às economias latino-americanas para a promoção do desenvolvimento econômico, ele destaca um espaço para realizar uma breve discussão sobre os três obstáculos que considera como sendo mais importantes para serem rompidos e assim facilitar o desenvolvimento. O primeiro refere-se a posse da terra, caracterizada pela concentração nas mãos de poucas pessoas, levando a possibilidade destes obterem altas rendas e conseqüentemente sendo desincentivados à elevar a técnica produtiva. O segundo obstáculo é “a ignorância das massas e a escassa mobilidade social”. E, por último, a concentração da renda, que ao contrário de favorecer a acumulação de capital, leva a exacerbação de consumo de bens supérfluos.

5.3.3 Implicações sobre política na América Latina

Uma das medidas defendidas por Prebisch, para aumentar a entrada de divisas externas baseia-se numa política internacional. Dada a tendência a deterioração dos termos de troca, os países periféricos estariam constantemente transferindo para os países centrais os frutos de seu progresso técnico. Prebisch propõe que esta renda seja transferida de volta para a periferia para auxiliar no seu desenvolvimento e, conseqüentemente, agir limitando a tendência futura a

⁶⁷ “[...] sin una decidida voluntad política de impulsar el desarrollo, removiendo esos obstáculos internos que a él se oponen, de muy limitado alcance serían las medidas de cooperación internacional, por buenas que ellas fuesen en sí mismas”.

⁶⁸ “[...] en muchos de los países en desarrollo la atención tiende con frecuencia a concentrarse en los obstáculos exteriores; los problemas parecen allí más apremiantes, acaso por ser más notorios. Pero sería funesta ilusión creer que, vencidos estos obstáculos exteriores, se abrirán amplios cauces al desarrollo espontáneo de la economía.

Por el contrario, se necesita también en esto la decisión de vencer estos obstáculos y actuar consciente y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo económico y social. La política de cooperación internacional es sólo complementaria. No podría substituirse a la política de desarrollo interno. Ni ésta podría alcanzar plenamente sus objetivos sin eficaz y oportuna cooperación internacional.

deterioração dos termos de troca. Além disso, essa entrada de recursos internacionais daria maior estabilidade a um plano de desenvolvimento de longo prazo.

Outra proposta refere-se ao estímulo às exportações de bens industriais, considerada por Prebisch como sendo essencial para auxiliar na diminuição do desequilíbrio externo e em melhorar a estrutura produtiva da região. Para tanto, é necessária a cooperação dos países centrais, através da diminuição de suas tarifas. Neste ponto, Prebisch lembra que ao aumentar as exportações latino-americanas elas implicaram em maior importação de bens dos países centrais, de modo que estes também se beneficiariam.

Quanto a promoção das exportações de bens industriais, Prebisch sugere a adoção de duas medidas:

Em primeiro lugar, devem abrir-se vias para os mercados dos grandes centros industriais eliminando os obstáculos que impedem a corrente de exportações. Em segundo lugar, deve iniciar-se um processo de fomento ativo das exportações, não somente nos mesmos países em desenvolvimento, como também no plano internacional. (1964, p.79).⁶⁹

Para isso é preciso enfrentar muitos obstáculos, tratados com maior profundidade no texto, e uma das formas destacadas por Prebisch é a adoção temporária de um sistema de preferências as exportações dos países em desenvolvimento. Isso é essencial, para “[...] romper o círculo vicioso da baixa produção e o elevado custo.” (PREBISCH, 1964, p.79).⁷⁰

A introdução de um sistema de preferências confronta com a cláusula de nação mais favorecida. No entanto, para Prebisch o problema não reside no primeiro instrumento, mas sim no segundo, pois este se baseia na noção igualitária no comércio, quando na verdade, existem forças desiguais. Daí o caráter essencial das preferências: permitir que os países periféricos desenvolvam suas exportações industriais e ganhem espaço no mercado mundial. Com o tempo não necessitaram mais desta medida, pois terão ganhado competitividade suficiente para serem tratados como iguais. Apesar da importância destas mudanças internacionais no trato das exportações provindas de países periféricos, Prebisch enfatiza que o seu sucesso depende muito mais do esforço realizado por estes mesmos países. Muitos dos

⁶⁹ *En primer lugar, deben abrirse vías hacia los mercados de los grandes centros industriales eliminando los obstáculos que impiden la corriente de exportaciones. En segundo lugar, debe iniciarse un proceso de fomento activo de las exportaciones, no sólo en los mismos países en desarrollo, sino también en el plano internacional.*

⁷⁰ “[...] romper el círculo vicioso de la baja producción y el elevado costo.”

obstáculos são internos, sendo fundamental a compreensão deles para tomar medidas que os solucionem.

Prebisch volta a defender uma maior integração entre os países latino-americanos, como forma de ampliar o mercado para suas empresas. Isto favoreceria a industrialização por substituição de importações, já que um dos limites desta política referia-se justamente a estreiteza do mercado. Teria-se assim possibilidades maiores de obter ganhos de escala, assim como com a especialização.

Apesar de defender esta maior participação comercial na América Latina, Prebisch reconhece que também se deva avançar para uma maior inserção nas exportações para os demais países. Isto porque se a América Latina se fecha haveria claramente uma perda de competitividade, já que se manteriam atrasados em relação aos avanços técnicos realizados nos países centrais. A criação do Mercado Comum deveria ser uma das medidas para se alcançar o objetivo maior de aumentar sua competitividade e assim, exportar produtos manufaturados para os países centrais.

Prebisch destaca também, o importante papel desempenhado pelo GATT no pós segunda guerra mundial. Isto se deveu a introdução de regras ao comércio internacional, criação de mecanismos para que os países apontem e façam reclamações sobre políticas comerciais adotadas que lhes prejudiquem; e a possibilidade de haver discussões sobre as tarifas a serem adotadas pelos países membros.

Apesar de ser evidente os benefícios da existência de uma instituição voltada para a promoção do comércio, Prebisch acredita que o GATT favoreceu muito mais os países desenvolvidos do que os países em desenvolvimento. O problema refere-se a premissa de que o melhor é sempre o direcionamento ao livre comércio. Para Prebisch, “O conceito do livre jogo é admissível entre países de estrutura similar, mas não entre países de estrutura francamente diferente, como são os países industrialmente avançados e os países em desenvolvimento.” (1964, p.40).⁷¹

⁷¹ “El concepto del libre juego es admisible entre países de estructura similar, pero no entre países de estructura francamente diferente, como son los países industrialmente avanzados y los países en desarrollo.”

Ao considerar que os países sejam homogêneos entre si, o GATT adota políticas que são errôneas, baseadas na reciprocidade convencional: todos os países devem baixar suas tarifas de forma equivalente. No entanto, como já defendido em seus trabalhos anteriores, o protecionismo nem sempre é maléfico para o comércio mundial. Havendo diferenças na demanda por produtos primários e industriais, a introdução de tarifas pelos países periféricos é importante para equilibrar sua Balança Comercial e promover a industrialização, mas deve ser adotada com ponderação, a fim de não afetar o comércio mundial.

Um dos problemas do GATT, como instituição de comércio, para Prebisch é tratar deste como uma esfera separada do desenvolvimento. O comércio deve ser visto como uma forma de promover a melhoria do padrão de vida da coletividade, neste sentido não é coerente tratar de reduzir as tarifas como um fim em si. Há necessidade de repensar o papel do GATT, incorporando em seus objetivos a promoção do desenvolvimento econômico. Neste sentido, Prebisch sugere que o GATT utilize o conceito de reciprocidade implícita, em contraposição a convencional, de modo a flexibilizar o uso de tarifas por países em desenvolvimento, pelo fato de muitas vezes não afetar o volume de comércio.

Prebisch destaca durante grande parte do texto várias medidas a serem tomadas em âmbito mundial. Esta exigência parte da premissa de que o desenvolvimento econômico dos países periféricos seja também responsabilidade dos países centrais. Isso leva a adoção de medidas de curto prazo (que aqui não as exploramos, dada a amplitude delas), mas também de um planejamento que busque reverter as assimetrias no sistema internacional. Se por um lado, Prebisch sugere uma compensação pela deterioração dos termos de troca, ele tem total ciência de que isto não resolverá o problema em si. Para isso são necessárias medidas mais ambiciosas de prazo mais longo que visem reestruturar as economias periféricas. Mais uma vez, esse objetivo não pode ser unilateral, é essencial para seu êxito a existência de uma participação mundial.

5.4 Conclusão

Os textos escolhidos aqui para tratar da teoria de comércio internacional de Prebisch, têm como eixo comum o desequilíbrio comercial latino-americano, e o seu impacto sobre o

desenvolvimento econômico. As premissas que guiaram todos os textos foram em grande parte definidas no artigo de 1949: excedente de mão de obra, transferência dos aumentos da produtividade da periferia para o centro, e assimetria na divisão internacional de trabalho. Essas formam a base de todo o desenvolvimento teórico de Prebisch, e se em algum momento ele não deixa isso mais explícito, sempre estavam subentendidos em sua análise.

A existência de certas especificidades nas economias latino-americanas condicionou sua posição na esfera internacional, e dado o papel do comércio exterior, influenciou diretamente seu crescimento. Pensar a situação periférica fora deste contexto é ignorar a razão do atraso tecnológico, social e econômico; e sem sua compreensão clara torna-se inviável pensar nas políticas para reverter este atraso. Daí o caráter crítico e inconciliador da teoria de Prebisch com a teoria neoclássica. Enquanto o primeiro procura fazer uma análise mais pragmática, o segundo parte de premissas não verificadas na prática.

Ao procurar avaliar as origens de várias manifestações na economia latino-americana, Prebisch se vê obrigado a agregar outros elementos presentes nestes países, que afetam seu crescimento. Se considerarmos como seu objetivo inicial a explicação da deterioração dos termos de troca, perceberemos que toda sua reflexão segue uma linha contínua em torno desse tema: industrialização, exportação industrial, protecionismo, mercado comum, entraves internos; são todos aspectos de um mesmo problema: uma economia que se formou para atender o mercado externo e que por isso lhe faltou um direcionamento efetivo para uma maior autonomia econômica. Foi necessária uma crise mundial para que estes países passassem a se preocupar com sua própria situação.

Se por um lado, os textos de Prebisch apresentam um eixo comum, cada um deles tem sua importância pelo destaque conferido a cada elemento novo introduzido. Conforme Prebisch se aprofunda no tema, passa a dar cada vez mais atenção aos fatores internos que condicionam o desenvolvimento econômico latino-americano. Em 1963 coloca pela primeira vez, os dois planos com pesos equivalentes, e se em 1964 não faz o mesmo é pelo propósito do livro. Mas, deixa clara a responsabilidade periférica pelo seu desenvolvimento, e recomenda pensar o desenvolvimento e a política comercial como parte de um mesmo plano. As questões passam a estar cada vez mais interligadas nos trabalhos de Prebisch, e essa será uma tendência que seguirá nos trabalhos posteriores ao período aqui tratado.

6 CONCLUSÃO

Procuramos neste trabalho analisar os principais trabalhos de Prebisch escritos entre o final da década de 40 e início da década de 60. A abordagem adotada foi a de separar os elementos históricos, da reflexão teórica e das sugestões de ações práticas. O objetivo disso foi mostrar a importância conferida pelo autor da observação das mudanças que vinham ocorrendo na América Latina, assumindo uma visão mais realista da análise econômica. Isso lhe proporciona o ferramental para uma construção teórica que possa resultar em sugestões de ações práticas mais apropriadas para a realidade latino-americana. Essa é uma característica que o diferencia dos autores neoclássicos analisados no capítulo dois do presente trabalho, apesar destes terem a consciência das limitações que sua formulação teórica impõe.

Pensando dessa forma, já podemos perceber uma postura alternativa de Prebisch, pois foi o seu olhar sobre as transformações econômicas, sociais e políticas do início do século XX que o levou a buscar uma teoria que fosse condizente com essa realidade. Mas, além disso, essa postura se explicita ainda mais quando ele rejeita alguns pressupostos neoclássicos por não serem observados na prática. Nesse sentido, vemos um paralelo com a formulação teórica de Keynes, que acreditamos ser interessante destacar aqui, principalmente porque Prebisch foi bastante influenciado pela teoria keynesiana.

Em primeiro lugar, a análise econômica de Keynes, assim como a de Prebisch, preocupa-se em desenvolver uma teoria que incorpore o mais próximo possível questões que estejam envolvidas na realidade econômica, social e política do mundo em que viveu. Ambos os autores foram influenciados pelas transformações impostas com a crise de 1929, sendo que essa influência foi explicitada na Teoria Geral de Keynes, e no artigo de 1949 de Prebisch. Se por um lado, Keynes passa a se preocupar mais com as transformações ocorridas nos grandes centros, Prebisch analisa como isso afeta a situação periférica. O olhar sobre essas condições leva ambos os autores a perceberem falhas nas teorias econômicas prevalentes. A preocupação com os países centrais, fez com que Keynes prestasse mais atenção no início do século XX com a questão da incerteza, e Prebisch com a tendência a deterioração dos termos de troca da periferia.

Uma das grandes contribuições da Teoria Geral foi a crítica feita por Keynes a determinação do nível de emprego na teoria tradicional. Para esta, o emprego era determinado no mercado de trabalho, no qual a oferta e a demanda de emprego se ajustariam até que se atingisse o pleno emprego. Mas, Keynes critica o postulado dessa teoria sobre a curva de oferta de trabalho, pois de acordo com ele, os trabalhadores não barganham emprego visando o salário real, mas sim o salário nominal. Sendo assim, eles não conseguem influenciar a quantidade de emprego através de uma variação no salário real. A constatação por Keynes da inaplicabilidade de um dos postulados clássicos sobre o mercado de trabalho, fez com que ele formulasse uma teoria alternativa à então prevalecente, no qual o emprego dependeria do funcionamento da economia.

Um outro exemplo em que Keynes rompe com a teoria tradicional é quando ele critica o liberalismo, em favor de uma coordenação do Estado. Da mesma forma, ele aponta que não é verdade que “o interesse particular e social sempre coincidam”, ou que “o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público”, dentre outros. Não podendo ser provado essas afirmações sobre as vantagens do liberalismo, Keynes conclui que não se podem fazer prescrições com base nestas constatações abstratas. (KEYNES, 1926, p.120).

Como Keynes, Prebisch precisou formular sua própria teoria devido às falhas na teoria então prevalecentes. Ao se confrontar com uma teoria de comércio sustentada em princípios de homogeneidade de relações comerciais se viu forçado a construir uma teoria própria para os países periféricos, já que havia a necessidade de se considerar as especificidades das economias latino-americanas. Neste sentido, da mesma forma que Keynes propôs uma teoria alternativa à teoria econômica tradicional, Prebisch também o propõe para a teoria neoclássica de comércio internacional.

A exposição feita no capítulo dois do presente trabalho, sobre as principais contribuições a teoria neoclássica de comércio internacional no início do século XX, teve como objetivo apresentar o tipo de abordagem dessa teoria, destacando seus princípios altamente restritivos. Com isso em mente, a apresentação dos trabalhos de Prebisch foi posta em contraste, pois sua preocupação com a realidade econômica tornou impossível deixar de se considerar características marcantes das economias latino-americanas, características essas que as colocam em posição desprivilegiadas na economia internacional.

E mais do que isso, conforme Prebisch se aprofunda em sua análise, incorpora novos elementos, ou passa a dar maior atenção a elementos que antes não haviam merecido tanto destaque. Esse aprofundamento ocorre justamente pela complexidade da situação periférica, cujos problemas não têm origens indissociadas, muito pelo contrário, estão interligadas e, portanto, precisam ser atacadas de uma forma planejada e com uma visão sobre a coletividade, priorizando o bem estar no longo prazo.

É, portanto, a crítica aos princípios da teoria neoclássica, a necessidade de uma abordagem que leve em consideração a realidade econômica latino-americana, e a relação entre as diversas variáveis econômicas, sociais e políticas, que impõe a construção de uma nova teoria sobre o comércio internacional, na qual variáveis outras as relacionadas ao comércio propriamente dito, são adicionadas na análise.

REFERÊNCIAS

ADLER, John H. *World economic growth: Retrospect and Prospects*. **The Review of Economics and Statistics**. Cambridge, MA: MIT Press, n. 3, v. 38, p. 273-285, Aug. 1956.

ARNDT, H.W. *The origins of structuralism*. **World Development**. Montreal: Elsevier, n. 2, v. 13, p. 151-159, Feb. 1985.

BAER, Werner. *Import substitution and industrialization in Latin America: experiences and interpretations*. **Latin American Research Review**. Pittsburg: The Latin American Studies, n. 1, v. 7, p. 95-122, spring 1972.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Evolución de las ideas de la Cepal*. **Revista de la CEPAL**. Chile: CEPAL, numero extraordinario, p. 21-45, Oct. 1998.

COLISTETE, Renato Perim. A força das idéias: a Cepal e o industrialismo no Brasil no início dos anos 50. In: SZMRECSÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson (Org.). **História Econômica do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: edusp, 2002.

_____. Desenvolvimento, distribuição de renda e capital estrangeiro: um comentário sobre a Cepal nos anos 50. **Revista de Economia Política**. São Paulo: [s.n.], n. 4 (48), v. 12, p. 27-36, Out./Dez. 1992.

CONDE, Roberto Cortes. *Export-led growth in Latin America: 1870-1930*. **Journal of Latin America Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 24, p. 163-179, 1992.

DOSMAN, Edgar. *Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prebisch*. **Revista de la CEPAL**. Chile: CEPAL, n. 75, p. 89-105, Dic. 2001.

EINCHENGREEN, Barry. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

FILIPPO, Armando Di. *La visión centro-periferia hoy*. **Revista de la CEPAL**. Chile: CEPAL, numero extraordinario, p. 175-185, Oct. 1998.

FITZGERALD, Valpy. *La Cepal y la teoría de la industrialización*. **Revista de la CEPAL**. Chile: CEPAL, numero extraordinario, p. 47-61, Oct. 1998.

FLANDERS, M.June. *Prebisch on protectionism: an evaluation*. **The Economic Journal**. [S.l.]: Blackwell Publishing, n. 74, v. 74, p. 305-326, Jun. 1964.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GURRIERI, Adolfo. *La economía política de Raúl Prebisch*. In: _____. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

HABERLER, Gottfried. *Some problems in the pure theory of international trade*. **The Economic Journal**. [S.l.]: Blackwell Publishing, n. 238, v. 60, p. 223-240, Jun. 1950.

HAMILTON, Nora. *State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America*. **The British Journal of Sociology**. London: The London School of Economics and Political Science, n. 3, v. 32, p. 305-329, Sep. 1981.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 1996.

JUNGUITO, Roberto. *Latin America and the primary product trade*. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. Miami: School of International Studies, n.3, v. 20, p. 297-319, Aug. 1978.

KENWOOD, A.G.; LOUGHEED, A.L. *The growth of the international economy: 1820-1990*. 3rd ed. New York: Routledge, 1992.

KAY, Cristóbal. *Latin American theories of development and underdevelopment*. London and NY: Routledge, 1989.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. O fim do "laissez-faire". 1926. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). **John Maynard Keynes**. 2. ed. São Paulo: editora Ática, 1984.

LANDES, David S. *Prometeu desacorrentado*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1994.

LEONTIEF, Wassily. *Domestic production and foreign trade: the American capital position re-examined*, 1953. In: CAVES, Richard E.; JOHNSON, Harry Gordon (Org.). *Readings in international economics*. [S.l.]: Homewood, 1968.

LOVE, Joseph L., *A construção do terceiro mundo*. São Paulo: Paz Terra, 1998.

_____. *Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930*. In: BETHELL, Leslie, **The Cambridge History of Latin America**, Cambridge: Cambridge University Press, v.6, 1994.

MADDISON, Angus. *Dynamic forces in capitalist development: a long-run comparative view*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

OCAMPO, José Antonio; PARRA, María Ángela. *Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX*. **Revista de la CEPAL**. Chile: CEPAL, n. 79, p. 7-35, Abr. 2003.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. 21. ed. São Paulo: editora brasiliense, 1989.

PREBISCH, Raúl. *Commercial policy in the underdeveloped countries*. **The American Economic Review**. [S.l.]: American Economic Association, n. 2, v. 49, p. 251-273, May 1959.

_____. *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico*. 1959. In: GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. *El estímulo de la demanda, las inversiones y la aceleración del ritmo de crecimiento*. 1954. In: GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. *El mercado común latinoamericano*. 1959. In: GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. *Five stages in my thinking on development*. In: MEIER, G. M. e SEERS, D. (Org.). **Pioneers in development**. Washington D.C.: Oxford University Press, 1984.

_____. *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. 1954. In: GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. *Los principales problemas de la técnica preliminar de programación*. 1955. In: GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

_____. **Nueva política comercial para el desarrollo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principias. 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Editora Record, v. 1, 2000.

_____. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. 1951. In: GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

RICARDO, David. **The principles of political economy and taxation**. London: The syndics of the Cambridge University Press, 1970.

RYBCZYNSKI, T.M. *Factor endowment and relative commodity prices*. 1955. In: CAVES, Richard E.; JOHNSON, Harry Gordon (Org.). **Readings in international economics**. [S.l.]: Homewood, 1968.

SAMUELSON, Paul Anthony. *International factor-price equalisation once again*. **The Economic Journal**. [S.l.]: Blackwell Publishing, n. 234, v. 59, p. 181-197, Jun. 1949.

_____. *International trade and the equalisation of factor prices*. **The Economic Journal**. [S.l.]: Blackwell Publishing, n. 230, v. 58, p. 163-184, Jun. 1948.

_____. *The gains from international trade*. **The Canadian Journal of Economics and Political Science**. [S.l.]: Blackwell Publishing, n. 2, v. 5, p. 195-205, May 1939.

STOLPER, Wolfgang F.; SAMUELSON, Paul Anthony. *Protection and real wages*. **The Review of Economic Studies**. Oxford, n. 1, v. 9, p. 58-73, Nov. 1941.

TAYLOR, Alan M. *Latin America and foreign capital in the twentieth century: economics, politics, and institutional change*. **NBER Working Paper**. Cambridge, MA: [s.n.], n. 7394, Oct. 1999.

THORP, Rosemary. *A reappraisal of the origins of import-substituting industrialization 1930-1950*. **Journal of Latin America Studies**. New York: Cambridge University Press, v. 24, p. 181-195, 1992.

_____. **Uma história econômica da América Latina no século XX**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.

WILLIAMSON, John. **Economia aberta e a economia mundial**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.