

RICARDO BIELSCHOWSKY

# 1930

**PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO**

O CICLO IDEOLÓGICO DO DESENVOLVIMENTISMO

# 1964

CONTRAPONTO

RICARDO BIELSCHOWSKY

# **PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO**

**O CICLO IDEOLÓGICO  
DO DESENVOLVIMENTISMO**

5ª edição

Prêmio Haralambos Simeonides da  
Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (Anpec)

**CONTRAPONTO**

## 2.

### **ALGUMAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO QUADRO ANALÍTICO SUBJACENTE AO DEBATE DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO**

#### **2.1 INTRODUÇÃO**

O objetivo deste capítulo é preparar o terreno para detectar o conteúdo analítico e as filiações teóricas do pensamento econômico brasileiro. Delinearemos um breve quadro da controvérsia teórica que se encontra por trás do debate brasileiro sobre o desenvolvimento econômico no período contemplado neste trabalho. O quadro inclui, necessariamente, uma referência aos argumentos empregados na teoria do subdesenvolvimento contra as teorias e políticas liberais, e deve dar ênfase especial aos textos de Prebisch e da Cepal.

Deve-se observar que esta é uma maneira apropriada de se abordar os aspectos analíticos do pensamento econômico brasileiro, já que, de um modo geral, tanto as principais controvérsias do caso brasileiro como os seus mais importantes estímulos políticos tinham, basicamente, a mesma natureza daqueles encontrados no núcleo da teoria do subdesenvolvimento, particularmente na sua ramificação cepalina. Em ambos os níveis havia principalmente uma proposição política para países subdesenvolvidos, ou seja, a de industrializar, como meio de superar a pobreza ou de reduzir a diferença entre eles e os países ricos, e de atingir independência política e econômica através de um crescimento econômico autossustentado.<sup>1</sup>

A questão principal das disputas teóricas e políticas relativas ao futuro dos países desenvolvidos foi, nos anos 40 e 50, a da conveniência da intervenção do Estado para estabelecer um novo padrão de crescimento.

O principal ataque contra a doutrina dominante tinha como alvo os princípios do livre comércio, ou seja, da eficiência da alocação de recursos em nível interno e externo, por meio dos mecanismos de mercado. Este ataque objetivava dar suporte a medidas governamentais, em particular ao planejamento e ao protecionismo, que eram vistos como meios de se alcançar industrialização rápida e eficiente e, conseqüentemente, de se alterar o curso da história dos países subdesenvolvidos. No caso específico do debate latino-americano, tam-

bém se encontra um segundo conjunto de discordâncias, dirigidas às políticas do Fundo Monetário Internacional. A abordagem estruturalista consistiu, como se sabe, em explicações não convencionais sobre as causas da inflação e dos problemas do balanço de pagamentos, e também objetivava dar suporte a medidas de política heterodoxas destinadas à aceleração do processo de industrialização.

Os países subdesenvolvidos tornaram-se, portanto, um novo objeto para a velha disputa teórica entre liberalismo e intervenção do Estado. Desnecessário assinalar que a ideia de que a revolução keynesiana ajudou a estabelecer um clima teórico de rebelião contra as doutrinas liberais não deve obscurecer o fato de que o conteúdo da confrontação teórica surgida na teoria do subdesenvolvimento é de natureza diferente daquele encontrado nas controvérsias típicas de economias avançadas. Elas tinham em comum a questão da eficiência dos mecanismos de mercado. Mas a heterodoxia relativa à alocação de recursos em países subdesenvolvidos não significava apoio à intervenção do Estado para uso adequado de poupança ociosa, como no caso keynesiano, e sim a existência de protecionismo, planejamento e outras medidas governamentais como meios de industrializar e maximizar a renda a partir de poupanças escassas.

O quadro analítico de confrontação às teses liberais é apresentado, no que se segue, de forma sucinta, em duas partes: primeiro, é feita uma breve listagem dos argumentos antiliberais em favor da intervenção do Estado e da industrialização dos países subdesenvolvidos, assinalando-se aqueles que foram empregados pela Cepal e aqueles que foram utilizados no Brasil (argumentos cepalinos e não cepalinos); segundo, apresenta-se o sistema teórico que deu apoio a uma parte considerável da análise desenvolvimentista das economias latino-americanas, isto é, a teoria do desenvolvimento periférico de Prebisch e da Cepal. A forma relativamente assistemática com que Prebisch e a equipe da Cepal apresentaram suas ideias levou a que a unidade e a abrangência do seu pensamento econômico raramente fossem reconhecidas de forma integral, apesar da enorme influência que exerceram no contexto intelectual latino-americano nos últimos trinta anos. O pensamento cepalino é conhecido principalmente pela tese de Prebisch sobre os termos de intercâmbio e pela interpretação estruturalista do processo inflacionário, e não como um sistema de análise do desenvolvimento econômico. Para examinar o contexto intelectual específico do debate brasileiro, é necessário descrever a teoria cepalina em seu todo. Isto permite reunir os vários argumentos antiortodoxos dessa escola de pensamento, que, de outra forma, poderiam parecer ideias isoladas, e mostrar que a interpretação da Cepal é bem mais ampla do que a mera soma dos argumentos isolados. A descrição também é necessária porque, durante os anos 50 e início dos 60, o modelo da Cepal foi usado para interpretar o processo de transformação das economias latino-americanas.<sup>2</sup>

## 2.2 ARGUMENTOS ANTLIBERAIS A FAVOR DA INDUSTRIALIZAÇÃO DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS (E SEU USO PELA CEPAL E NO BRASIL)

O objetivo de redirecionamento dos investimentos das exportações à indústria trouxe aos economistas que apoiavam a industrialização uma difícil tarefa: tinham que enfrentar, no *front* teórico, as teorias de mercado longamente estabelecidas e produzir fortes argumentos para apoiar a ideia de que os estímulos de mercado às atividades exportadoras são uma força desnorteadora, que afasta a economia do nível de eficiência prometida por aquelas teorias. As duas principais frentes de batalha dessa disputa contra o liberalismo eram, como é óbvio, planejamento e protecionismo, mas outras medidas, tais como apoio creditício governamental e investimentos estatais diretos, também estavam em pauta.

Uma lista bastante longa de fortes argumentos de apoio à política heterodoxa foi produzida, ou simplesmente empregada, na economia do subdesenvolvimento. Desnecessário assinalar que nem todos esses argumentos se situam num mesmo nível analítico, nem tampouco se referem aos mesmos sistemas teóricos. Tem havido uma certa confusão quanto ao quadro analítico que deveria servir de referência para debates sobre o subdesenvolvimento. Uma discussão teórica dessa questão seria necessariamente muito longa e ficaria deslocada do objetivo principal do trabalho. Passando diretamente ao que interessa, mostra-se na tabela a seguir a listagem dos argumentos, assinalando-se os empregados pela Cepal e os utilizados no Brasil.

ARGUMENTO	USO PELA CEPAL	USO POR ECONOMISTAS BRASILEIROS
1. "Indústria infante"	não	sim
2. "Economias externas"	marginalmente	sim
3. "Indivisibilidade do capital"	marginalmente	não
4. "Deterioração nos termos e troca" (tese de Prebisch e Singer)	sim	sim
5. "Desemprego/deterioração nos termos de troca" (escassez de demanda internacional por bens primários)	sim	sim
6. "Desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos"	sim	sim
7. "Vulnerabilidade a ciclos econômicos"	sim	sim
8. Inadequação de técnicas modernas à disponibilidade de recursos	sim	sim
9. Transplante de técnicas agrícolas modernas e culturas tropicais ineficiente quando comparado a transplante de técnicas industriais	marginalmente	sim
10. Teoria da demanda derivada (teses do crescimento não schumpeteriano, induzido pela demanda)	não	sim

Vamos percorrer, brevemente, nossa lista. O argumento da indústria infante, a mais velha entre as ideias em favor do protecionismo que tiveram legitimidade acadêmica, foi usado no Brasil sobretudo em polêmicas dos industrialistas até a década de 40. Daí em diante, outros argumentos protecionistas, bem como a circunstância de que as políticas cambiais passaram a satisfazer os objetivos protecionistas, reduziram sua importância como arma teórica de desenvolvimento brasileiro.

Na teoria do desenvolvimento, os dois mais importantes argumentos contrários à ideia da capacidade das teorias de equilíbrio estáticas para enfrentar os problemas de investimento são os de "economias externas" e de "indivisibilidade do capital", que foram introduzidos nas discussões sobre subdesenvolvimento principalmente através da doutrina de crescimento equilibrado de Rosenstein-Rodan e Nurkse. O contexto analítico a que se refere esta doutrina são as teorias de equilíbrio, razão pela qual ela não foi muito aceita entre cabeças teóricas independentes, como a dos autores da Cepal. O argumento das economias externas entra em seus textos de forma apenas marginal, através da sugestão de empregar, na técnica de planejamento, o conceito de produtividade social marginal como critério de seleção de investimentos, conceito este muito empregado no Brasil, especialmente no início dos anos 50. Já o conceito de indivisibilidade do capital aparece apenas em alguns textos de autores estrangeiros publicados no Brasil.

A ideia de que modelos estáticos não podem lidar com problemas dinâmicos da alocação de recursos foi usada, pela Cepal e no Brasil, principalmente em conexão com os efeitos dos mecanismos do mercado internacional. A literatura econômica latino-americana e brasileira está cheia de referências a quatro efeitos do comércio internacional sobre países subdesenvolvidos que as teorias estáticas do livre comércio não reconhecem: (a) deterioração dos termos de troca (a tese de Prebisch-Singer);<sup>3</sup> (b) desemprego, visto como resultado do baixo crescimento da demanda internacional por produtos primários e como determinante da deterioração dos termos de troca, quando absorvido em atividades primárias;<sup>4</sup> (c) desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos — visto como resultado não necessariamente dependente da inflação e frequentemente oriundo das especificidades dos países subdesenvolvidos em processo de rápida industrialização (sendo que a única solução definitiva seria a própria industrialização); e (d) vulnerabilidade a ciclos econômicos resultante da especialização em atividades de exportação.

"Desemprego" e "vulnerabilidade a ciclos econômicos" eram ideias pré-cepalinas, já em uso no Brasil antes da chegada dos primeiros textos de Prebisch. A equipe da Cepal deu-lhes um tratamento mais refinado e sistemático, numa análise que incluiu os dois outros argumentos listados acima.

O argumento da "vulnerabilidade" teve uma importância decrescente no de-

bate econômico brasileiro nos anos 50, enquanto os outros três tiveram importância crescente. Um quinto argumento, muito comum nos textos de Prebisch e da Cepal, e que também atraiu a atenção dos autores brasileiros, especialmente de Furtado — ele mesmo um importante membro da equipe original da Cepal —, foi a ideia de que o uso da moderna tecnologia deveria ser cuidadosamente planejado nos países subdesenvolvidos, em virtude de sua inadequação à disponibilidade interna de recursos.

Os dois últimos argumentos de nossa listagem não são cepalinos, mas também tiveram um extenso uso no pensamento econômico brasileiro. Um deles é a ideia de que a industrialização permite aos países tropicais e subtropicais importar mais técnicas modernas do que no caso da especialização em agricultura, atividade pouco apta à adaptação de técnicas. O outro, elaborado por Wallich em sua tese sobre “demanda derivada”, é o de que o crescimento em países subdesenvolvidos resulta de pressões originadas no lado da demanda, com viés industrializante e fortes exigências de intervenção estatal, ou seja, resulta num processo “não clássico”, ou “não schumpeteriano”.

Além do uso difundido de um ou mais desses argumentos heterodoxos no Brasil, houve uma ampla difusão do argumento geral da Cepal por planejamento e intervenção estatal em favor da industrialização. O planejamento era visto como o procedimento indispensável à racionalização de um processo de industrialização espontâneo e anárquico que, subitamente, teria passado a ocorrer nas estruturas produtivas atrasadas das economias do continente. O fato de que a teoria de desenvolvimento da Cepal foi a principal ferramenta analítica antiliberal usada no debate econômico brasileiro torna necessária uma consideração mais cuidadosa dessa teoria.

### **2.3 A ESCOLHA ANALÍTICA LATINO-AMERICANA DOS ANOS 50: A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO DE PREBISCH E DA CEPAL**

A unidade e o escopo da teoria de Prebisch e da Cepal permaneceram por muito tempo desconhecidos. A difícil tarefa de reunir as ideias nem sempre claramente interligadas de Prebisch foi realizada em dois estágios pelos economistas da Cepal. O primeiro consistiu em uma coletânea de extratos de textos, organizada por ocasião da celebração do vigésimo aniversário daquela agência, em 1968 (Cepal, 1970). Mas o passo realmente definitivo naquela direção somente foi dado muito mais recentemente por Rodriguez (1981),<sup>5</sup> numa análise abrangente da produção intelectual da instituição. Fizemos livre emprego da interpretação de Rodriguez no presente texto, em que apresentamos uma síntese da teoria do desenvolvimento periférico da Cepal.

O objetivo do que se segue é mostrar que a Cepal não foi simplesmente uma formuladora de propostas protecionistas oriundas da sua tese sobre deteriora-

ção nos termos de intercâmbio, como é comum se pensar fora da América Latina. Ao contrário, elaborou um amplo e original sistema analítico, que constituiu um poderoso instrumento de compreensão do processo de transformação das economias latino-americanas.<sup>6</sup> O resumo aqui apresentado compreende sete aspectos.

### 2.3.1 CARACTERIZAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO COMO UMA CONDIÇÃO DA PERIFERIA

"Centro-periferia" é o conceito fundamental na teoria da Cepal. É empregado para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar a distribuição de seus ganhos. De acordo com este conceito, a divisão internacional do trabalho provocou, desde os primeiros estágios do capitalismo industrial, efeitos diferenciados nas economias das duas regiões, fazendo com que ambas se distanciassem crescentemente em termos de estágio de desenvolvimento.

A tese parte da ideia de que o progresso técnico se desenvolveu de forma desigual nos dois polos. Foi mais rápido no centro, em seus setores industriais, e, ainda mais importante, elevou simultaneamente a produtividade de todos os setores das economias centrais, provendo um nível técnico mais ou menos homogêneo em toda a extensão dos seus sistemas produtivos. Na periferia, que teve a função de suprir o centro com alimentos e matérias-primas a baixo preço, o progresso técnico só foi introduzido nos setores de exportação, que eram verdadeiras ilhas de alta produtividade, em forte contraste com o atraso do restante do sistema produtivo.

Com base nesse diagnóstico, a Cepal elaborou a tese da deterioração dos termos de troca, construída como uma contestação ao princípio ricardiano, de acordo com o qual a distribuição física desigual das técnicas modernas é compensada através da transferência dos ganhos de maior produtividade por meio de preços menores — via mecanismos de mercado —, desde que prevaleça a concorrência perfeita. Dessa maneira torna-se irrelevante saber onde ocorre o progresso técnico, já que os bens produzidos com as novas técnicas podem ser adquiridos no mercado internacional, com todas as vantagens introduzidas pelos aumentos de produtividade.

A tese da deterioração dos termos de troca reverte o argumento, com a ideia de que não apenas a transferência de ganhos não ocorre, como, na verdade, o que se passa é o oposto: são as regiões atrasadas que transferem os seus ganhos de produtividade para as desenvolvidas.<sup>7</sup>

A divisão internacional do trabalho tradicional provoca, portanto, segundo a tese, uma disparidade crescente entre países ricos e pobres, isto é, entre o centro e a periferia. A disparidade se acirraria, ainda, pelo fato de que o centro



tende a reduzir a taxa de expansão das importações de produtos primários à medida que prossegue o progresso técnico poupador de insumos primários, de modo que as taxas de crescimento da periferia tendem a ser menores do que as já modestas taxas do centro.

### 2.3.2 IDENTIFICAÇÃO DE UM PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO ESPONTÂNEO E O SIGNIFICADO HISTÓRICO A ELE ATRIBUÍDO

A segunda ideia fundamental da teoria cepalina é que teria ocorrido uma mudança de direção do crescimento periférico a partir da I Guerra Mundial, num processo que ganharia um impulso decisivo na depressão dos anos 30. Até então o crescimento havia sido "para fora", dentro do padrão "primário-exportador". As transformações na economia mundial — maior protecionismo no centro, menor elasticidade-renda da demanda por produtos primários, menor coeficiente de importação no novo centro cíclico, os Estados Unidos, e assim por diante — teriam sido responsáveis por um processo espontâneo de industrialização, dinamizado por problemas de desequilíbrio no balanço de pagamentos. A deterioração nos termos de troca vem a ser apenas um elemento extra, que se adiciona aos problemas desse desequilíbrio. O novo padrão de desenvolvimento "para dentro" teria um significado histórico especial, não apenas para a periferia, mas para todo o mundo: tratar-se-ia de uma nova era na difusão do progresso técnico. Convém, neste ponto, reproduzir as próprias palavras empregadas por Prebisch na introdução de seu famoso ensaio econômico sobre a América Latina:

A difusão do progresso técnico dos países que o geram ao resto do mundo tem sido, do ponto de vista de cada geração, relativamente lento e irregular. Durante o longo período que transcorreu entre a Revolução Industrial e a I Guerra Mundial, os novos métodos de produção nos quais a técnica se expressou atingiram apenas pequena fração da população mundial... Assim, os grandes centros industriais do mundo cresceram, enquanto a vasta e heterogênea área da periferia apenas partilhava de fatia irrisória dos aumentos de produtividade.

Nessas áreas periféricas, o progresso técnico somente afetou pequenos setores da vasta população, já que, em geral, apenas penetrou onde foi necessário à produção de alimentos e matérias-primas de baixo custo para consumo dos grandes centros industriais.

... Tudo que aconteceu naquele período foi que a economia mundial passou por um estágio singularmente importante em seu crescimento, mas, apesar do significado dos seus efeitos, dificilmente poderia ser chamado de estágio final, já que, até certo ponto, deixou intocada a vasta área periférica, com sua enorme capacidade potencial para simular o progresso técnico, de modo a elevar o padrão de vida profundamente inadequado das massas de sua população.

Examinado de forma adequada, o desenvolvimento econômico dos países periféricos corresponde a outro estágio da difusão mundial das novas formas

de progresso técnico, ou, melhor dizendo, do desenvolvimento orgânico da economia mundial. Alguns sinais desse novo estágio já haviam aparecido nos países de produção primária antes da I Guerra Mundial. Mas foi a guerra, com suas dificuldades de manter as importações, que revelou as possibilidades industriais daqueles países, ao passo que a Grande Depressão dos anos 30 reforçou a convicção de que aquelas possibilidades tinham que ser usadas de modo a compensar, por meio de desenvolvimento interno, o manifesto fracasso do estímulo interno que até então tinha ativado a economia americana. Esta convicção se confirmou durante a II Guerra Mundial, quando a indústria latino-americana, com todas as suas improvisações e dificuldades, tornou-se uma fonte de emprego e consumo para grande e crescente parte da população. (Prebisch, 1949, p. 34, tradução nossa)

Prebisch está, portanto, examinando um contexto dinâmico, o de um movimento espontâneo de industrialização, e entende que isto corresponde a uma transformação histórica fundamental, em que tanto as técnicas produtivas como os benefícios de sua maior produtividade podem ser absorvidos por regiões atrasadas. A perspectiva de um real desenvolvimento econômico — que, em sua visão, é sinônimo de produtividade elevada em todo o sistema produtivo — é, porém, muito incerta, por causa das características dos sistemas produtivos em economias periféricas e a maneira como elas interagem com a moderna economia internacional. A análise dos problemas dinâmicos que surgem durante o processo de transformação é outra característica distintiva da teoria da Cepal, conforme se passa a examinar.

### 2.3.3 INDUSTRIALIZAÇÃO NA PERIFERIA VISTA COMO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO SEM PRECEDENTE E PROBLEMÁTICO

A teoria de desenvolvimento de Prebisch e da Cepal é uma análise do padrão de transformação que ocorre na "periferia" latino-americana. O processo é visto como singular, diferindo daquele que ocorreu na revolução industrial dos países desenvolvidos. Prebisch usa o método de exame das economias atrasadas, contrastando-o com o das avançadas. E não o faz, como foi o caso de muitos autores, apenas para descrever um processo ideal de transformação, mas para procurar identificar os problemas dos contextos das economias periféricas que obstaculizam sua transformação radical. O contraste com economias avançadas é, portanto, um expediente empregado para destacar as características especiais da industrialização em países subdesenvolvidos.

O contraste é usado principalmente para lembrar que, no processo clássico de industrialização, os padrões de demanda se desenvolveram *pari passu* com as descobertas tecnológicas e com a expansão da riqueza, de tal maneira que a estrutura produtiva era capaz de acomodar e mesmo antecipar as mudanças na estrutura de consumo da sociedade; e que, mais ainda, os vários setores produti-

vos expandiram-se mais ou menos simultaneamente, de modo que nenhuma descontinuidade importante era gerada na estrutura produtiva da economia. O padrão de consumo em países subdesenvolvidos, ao contrário, seria em boa medida independente do sistema produtivo, já que os bens modernos são importados através dos rendimentos gerados na atividade exportadora. O colapso do modelo de crescimento "para fora" teria demonstrado a incapacidade da estrutura produtiva dos países atrasados no sentido de satisfazer os modernos padrões de demanda, revelando sua dificuldade em acomodar um processo acelerado de transformação.

A nova fase inicia-se com grandes dificuldades, porque herda uma base econômica especializada em umas poucas atividades de exportação, com baixo grau de diversificação e com complementaridade intersetorial e integração vertical extremamente reduzidas. Tais deficiências não podem ser satisfatoriamente compensadas através de importações, já que as exportações são amplamente insuficientes para satisfazer a capacidade para importar requerida em tais circunstâncias.

A outra característica básica, além da especialização, é a baixa produtividade de todos os setores, exceto o de exportação. Essa "heterogeneidade estrutural" também abrange um amplo excedente real e potencial de mão de obra.<sup>8</sup> A baixa produtividade média *per capita* reduz, ademais, a possibilidade de elevar as taxas de poupança nessas economias, situação que se complica pelos padrões de consumo suntuoso praticados pelas classes sociais mais ricas — um hábito que tende a se agravar como resultado do crescimento nos "efeitos de demonstração".

A continuidade do "novo estágio de difusão do progresso técnico" estaria fortemente ameaçada pelo conjunto de problemas que são característicos das economias periféricas. Como resultado dos dois traços distintivos das estruturas produtivas dessas economias, ou seja, especialização e heterogeneidade tecnológica, o processo em curso estaria provocando quatro tendências, que desempenham um papel básico no contexto dinâmico, a saber, as tendências ao desemprego, à deterioração nos termos de intercâmbio, ao desequilíbrio externo e à inflação.

a) O desemprego, já existente de forma disfarçada ou aberta nos primeiros estágios do novo processo como resultado da incapacidade das atividades de exportação no sentido de absorver o excedente de mão de obra, é um aspecto que simboliza a heterogeneidade estrutural daqueles sistemas econômicos e que tende a persistir ao longo de todo o processo de industrialização. Primeiro, há o problema de insuficiência de poupança e de acumulação de capital, que reduz a capacidade de absorção do excedente de mão de obra, o que é agravado pelas elevadas taxas de crescimento demográfico. Segundo, a periferia tende a empregar as técnicas capital-intensivas disponíveis no centro, geradas para elevar a produtividade do trabalho através do aumento na intensidade de capital

por trabalhador. O progresso técnico no centro é um fenômeno que não pode ser dissociado das condições de oferta de trabalho, e nem da disponibilidade de capital. Na periferia, ao contrário, ele é independente de ambos, e o fato de que o capital é escasso e o trabalho é abundante não desempenha qualquer papel importante na escolha de técnicas por empresários. Daí resulta que a melhor seleção de técnicas, do ponto de vista macroeconômico e social, raramente é a que ocorre, desperdiçando-se trabalho e persistindo o desemprego.<sup>9</sup> O terceiro fator que contribui para a tendência ao desemprego também surge da comparação entre as características de progresso técnico no centro e na periferia. No centro, o progresso técnico tende a criar desemprego, mas ao mesmo tempo reabsorve os trabalhadores que desloca, através do aumento dos investimentos, que elevam o emprego nos setores de bens de capital. Na periferia, entretanto, a inexistência desses setores implica o fato de que a demanda por bens de capital, inerente ao processo de modernização, não opera como absorvedora de mão de obra.<sup>10</sup>

- b) A deterioração nos termos de troca é, segundo a Cepal, outra das tendências que dificultam o processo de industrialização. Por muito tempo as economias periféricas têm que continuar a depender de exportações de bens primários. Como existe grande excedente de mão de obra disponível para tais atividades, e como é muito lenta a expansão da demanda internacional de bens primários, a pressão baixista sobre salários e preços na periferia tende a persistir, mantendo, conseqüentemente, a tendência à deterioração nos termos de troca e ampliando, como é óbvio, o desequilíbrio externo.
- c) A tendência ao desequilíbrio externo resulta das exigências de importação de economias em industrialização que se especializaram em umas poucas atividades exportadoras e que enfrentam inelasticidade de demanda por suas exportações. Por serem pouco diversificadas, as economias periféricas dependem grandemente de importações de bens de capital e intermediários, que não estão disponíveis internamente. Os "efeitos de demonstração" ampliam a pressão por importações, e o resultado é que a elasticidade-renda da demanda global por importações é muito elevada. Por outro lado, a demanda internacional por bens primários cresce de maneira excessivamente lenta, e isto resulta numa constante falta de capacidade para importar. A produção interna de bens anteriormente importados não soluciona o problema, porque o que o processo provoca é uma mudança na composição das importações, e não uma redução em seu volume. Há um forte aumento na importação de bens de capital de equipamento industrial. O resultado é que, não havendo nada no sistema que assegure proporcionalidade entre o crescimento da demanda por importações e o crescimento da capacidade de importar, o problema do desequilíbrio externo tende a reaparecer ao longo do processo, ao invés de desaparecer com ele, pelo menos até que um estágio bem avançado da industrialização tenha sido atingido.

d) A tendência à inflação é outra característica do mesmo contexto estrutural. O processo de industrialização em economias pouco diversificadas cria uma série de desequilíbrios estruturais que resultam em inevitável processo inflacionário. A análise dessa tendência recebeu cuidadosa atenção da Cepal, em meio às disputas latino-americanas sobre políticas de estabilização. Sua importância para o debate brasileiro justifica um resumo da mesma, como se segue.

#### 2.3.4 A TESE ESTRUTURALISTA SOBRE A INFLAÇÃO

Um dos subprodutos da teoria do desenvolvimento periférico foi a tese estruturalista sobre a inflação. Neste capítulo já se examinou a lista dos principais argumentos apresentados na economia do subdesenvolvimento como crítica ao uso de doutrinas ortodoxas em países atrasados. A maioria desses argumentos foi veementemente defendida por economistas desenvolvimentistas desses países. Nenhum, entretanto, pelo menos na América Latina, provocou tanto entusiasmo político como a visão estruturalista da inflação. A razão é óbvia.

A maioria dos desenvolvimentistas repelia as políticas de estabilização, acreditando que elas obstruíam o desenvolvimento econômico em curso, visto como uma transformação histórica fundamental. O estruturalismo oferecia, então, uma boa arma analítica para a luta contra as políticas de estabilização. De acordo com a visão estruturalista, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de preços de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação. A única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, e isto deve ser feito por meio de um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado.

Não é necessário discutirmos longamente a tese estruturalista neste ponto. Para nossos propósitos, é suficiente apresentar um breve sumário de seus principais elementos.

A abordagem estruturalista foi formulada, gradualmente, ao longo da década de 50, como parte de um esforço para entender o processo inflacionário nos países latino-americanos, particularmente no Chile, e para criticar as políticas ortodoxas.<sup>11</sup>

Os primeiros textos cepalinos de Prebisch já apresentam um dos principais ingredientes da tese estruturalista, ou seja, o argumento de que a inflação não é a única causa fundamental possível de déficits externos, como querem as teorias dominantes, mas pode ser um resultado do processo de desenvolvimento latino-americano. De acordo com as palavras do próprio Prebisch (1950, p. 11):

É óbvio que não haveria desequilíbrio se, quando a renda nacional de um país crescer a uma taxa maior do que sua população, as exportações fizessem o mesmo. No entanto, esta não é a experiência geral dos países latino-americanos durante os últimos 25 anos... Torna-se agora fácil entender a razão para certas tendências ao desequilíbrio crônico no balanço de pagamento, observado em alguns daqueles países que estão ansiosos por elevar a produtividade e o nível de vida da população. É verdade que a inflação é parcialmente, e muitas vezes predominantemente, responsável por isso; para chegar à verdade, o fenômeno orgânico do desenvolvimento econômico tem que ser diferenciado do fenômeno circunstancial da inflação. Na medida em que o coeficiente de importação permanece de uma ou outra forma desajustado — quando a renda total se eleva a uma taxa superior às exportações e quando nenhum investimento estrangeiro é feito para cobrir o tempo necessário para que o reajustamento ocorra — a tendência ao desequilíbrio será constante e inevitavelmente trará consequências monetárias, haja ou não inflação.

Nesse texto, publicado em 1950, Prebisch não chegou a afirmar claramente que a ligação causal entre inflação e persistente desequilíbrio externo é oposta àquela defendida pelos economistas ortodoxos. Mas outros economistas cepalinos, posteriormente responsáveis por introduzir a abordagem estruturalista da inflação, inspiraram-se nas ideias de Prebisch sobre o desequilíbrio crônico no balanço de pagamentos e passaram a considerá-lo como uma das causas básicas da inflação. A contínua redução na capacidade de importação *per capita* causa, segundo a tese estruturalista, persistente desvalorização na taxa de câmbio, elevando custos e preços internos. Em outras palavras, o desequilíbrio externo não é apenas independente da inflação, mas pode mesmo causá-la.

A tese estruturalista não se opõe à ideia de que, por causa da inflação e da recorrente sobrevalorização da moeda doméstica, algumas distorções apareçam no mecanismo de alocação de recursos, afetando seriamente as atividades de exportação. A diferença, em relação à explicação ortodoxa, é que a inflação e a sobrevalorização são vistas como possíveis resultados do desequilíbrio externo.

Até 1956, a visão estruturalista da inflação era apresentada sem o apoio de um esquema teórico mais apurado. A principal contribuição analítica nessa direção foi elaborada por Vásquez (1956), num ensaio sobre inflação no México e no Chile.<sup>12</sup> De modo a apresentar a tese estrutural básica de que a inflação não é um fenômeno monetário, mas a consequência de pressões e desequilíbrios que surgem das estruturas reais dessas economias, Vásquez introduziu um novo modelo de análise, baseado em dois conceitos, o de “pressões inflacionárias básicas” e o de “mecanismos de propagação”. A proposição analítica geral, nas palavras do próprio Vásquez (1956, p. 606), é a de que

para analisar a inflação em vários países latino-americanos é necessário identificar, em cada um, as pressões inflacionárias básicas, assim como suas inten-

sidades, e então observar se há condições favoráveis à existência de mecanismos de propagação, descobrir quais são e de que maneira operam.

O elo entre os dois conjuntos de conceitos é bastante óbvio. O modelo básico consiste numa classificação dos vários fatores que geram ou aceleram a inflação de acordo com sua importância relativa. Mas, para descobrir quais são esses fatores, é necessário examinar as condições específicas de cada país, isto é, quais são suas características estruturais, institucionais e de dinâmica econômica.

O modelo de Vásquez foi desenvolvido posteriormente por Sunkel (1958), que classificou os fatores inflacionários em quatro categorias: "básicos", "circunstanciais", "cumulativos" e "propagativos".<sup>13</sup> Duas outras importantes contribuições analíticas foram as de Anibal Pinto e Dudley Seers.

Pinto (1961) apresentou uma metodologia mais ampla do que a de Vásquez-Sunkel, e que podia facilmente acomodar o seu modelo. Inicialmente, situou a análise como sendo aplicada especificamente a países latino-americanos que foram induzidos a adotar um novo padrão de crescimento "voltado para dentro", como resultado do colapso ou insuficiência do crescimento baseado no setor exportador. O procedimento introduziu uma dimensão histórica mais objetiva na análise. Em seguida, Pinto afirmou que a combinação dos fatores que causam desequilíbrio inflacionário em cada país depende das seguintes cinco principais circunstâncias: da evolução do setor externo; da rapidez e profundidade dos reajustamentos aos quais a economia está submetida; da flexibilidade dos sistemas produtivos de se adaptarem às exigências de um "desenvolvimento voltado para dentro"; da habilidade da sociedade e de suas instituições de se adaptarem a mudanças econômicas e de facilitá-las; e, finalmente, dos efeitos das decisões de política econômica sobre os objetivos perseguidos e a continuidade do processo.

Seers (1962) também estava consciente da necessidade de identificar claramente as características históricas básicas dos países subdesenvolvidos de modo a analisar seus problemas inflacionários. Também considerava inapropriado aplicar a tais países as teorias empregadas na análise de economias maduras. Este autor deu uma importante contribuição à análise estruturalista. Desenvolveu um modelo que é considerado a mais rigorosa apresentação da tese estruturalista, no qual as limitações básicas da economia — pontos de estrangulamento internos e externos — são consideradas no contexto das realidades dinâmicas específicas de países subdesenvolvidos.

As várias metodologias são complementares, diferindo principalmente quanto ao rigor e elegância da forma de apresentação da tese estruturalista, assim como em termos da abrangência da análise pretendida. Mas a essência da tese é a mesma, ou seja, são todas elas metodologias baseadas na ideia de que o crescimento nos países latino-americanos, no período histórico particular em exame,

sidades, e então observar se há condições favoráveis à existência de mecanismos de propagação, descobrir quais são e de que maneira operam.

O elo entre os dois conjuntos de conceitos é bastante óbvio. O modelo básico consiste numa classificação dos vários fatores que geram ou aceleram a inflação de acordo com sua importância relativa. Mas, para descobrir quais são esses fatores, é necessário examinar as condições específicas de cada país, isto é, quais são suas características estruturais, institucionais e de dinâmica econômica.

O modelo de Vásquez foi desenvolvido posteriormente por Sunkel (1958), que classificou os fatores inflacionários em quatro categorias: "básicos", "circunstanciais", "cumulativos" e "propagativos".<sup>13</sup> Duas outras importantes contribuições analíticas foram as de Anibal Pinto e Dudley Seers.

Pinto (1961) apresentou uma metodologia mais ampla do que a de Vásquez-Sunkel, e que podia facilmente acomodar o seu modelo. Inicialmente, situou a análise como sendo aplicada especificamente a países latino-americanos que foram induzidos a adotar um novo padrão de crescimento "voltado para dentro", como resultado do colapso ou insuficiência do crescimento baseado no setor exportador. O procedimento introduziu uma dimensão histórica mais objetiva na análise. Em seguida, Pinto afirmou que a combinação dos fatores que causam desequilíbrio inflacionário em cada país depende das seguintes cinco principais circunstâncias: da evolução do setor externo; da rapidez e profundidade dos reajustamentos aos quais a economia está submetida; da flexibilidade dos sistemas produtivos de se adaptarem às exigências de um "desenvolvimento voltado para dentro"; da habilidade da sociedade e de suas instituições de se adaptarem a mudanças econômicas e de facilitá-las; e, finalmente, dos efeitos das decisões de política econômica sobre os objetivos perseguidos e a continuidade do processo.

Seers (1962) também estava consciente da necessidade de identificar claramente as características históricas básicas dos países subdesenvolvidos de modo a analisar seus problemas inflacionários. Também considerava inapropriado aplicar a tais países as teorias empregadas na análise de economias maduras. Este autor deu uma importante contribuição à análise estruturalista. Desenvolveu um modelo que é considerado a mais rigorosa apresentação da tese estruturalista, no qual as limitações básicas da economia — pontos de estrangulamento internos e externos — são consideradas no contexto das realidades dinâmicas específicas de países subdesenvolvidos.

As várias metodologias são complementares, diferindo principalmente quanto ao rigor e elegância da forma de apresentação da tese estruturalista, assim como em termos da abrangência da análise pretendida. Mas a essência da tese é a mesma, ou seja, são todas elas metodologias baseadas na ideia de que o crescimento nos países latino-americanos, no período histórico particular em exame,



corresponde a um processo que naturalmente se traduz em desequilíbrios na estrutura produtiva.

De acordo com o argumento, as exportações de bens primários, assim como a oferta de alimentos e de serviços de infraestrutura, são relativamente estagnadas, quando comparadas aos novos setores urbano-industriais. As exportações não se expandem em velocidade suficiente porque sua demanda internacional cresce lentamente; a oferta de alimentos é rígida por causa das condições "pré-capitalistas" de propriedade da terra; e os serviços de utilidade pública são insuficientes por causa da inadequação no sistema tributário.

Tais desproporções resultam em inflação, o que introduz o dilema político da escolha entre uma situação de crescimento rápido, mas desequilibrado, e uma situação de relativa estagnação em que as forças do crescimento são obstruídas pelas deficiências estruturais do sistema econômico.

A solução reside numa política de crescimento envolvendo transformações estruturais. O problema externo só pode ser neutralizado na medida em que o sistema econômico vier a tornar-se mais independente de importações, o que só se pode alcançar através de um grande esforço industrializante. A oferta de alimentos requer reforma agrária e forte apoio governamental à infraestrutura de irrigação, armazenagem, transporte etc. Isto, tanto quanto os gastos com serviços de utilidade pública, não pode ser implementado sem reforma radical no sistema tributário, e todas essas mudanças são impensáveis numa economia estagnada. Portanto, a escolha entre desenvolvimento econômico e estabilização monetária corresponde, na verdade, a um "falso dilema": por um lado, a menos que o sistema seja artificialmente mantido em situação recessiva através de políticas restritivas, as forças inflacionárias latentes sempre emergirão; por outro lado, o desenvolvimento econômico com transformações estruturais é a única solução possível de longo prazo para a inflação (cf. Prebisch, 1961, p. 1-9).

Essa tese não pode ser entendida como uma proposta inflacionária. Os estruturalistas não discordavam de seus opositores quanto aos danos potenciais da inflação. Seus pontos eram, primeiro, o de que a inflação era inevitável, apesar de não ser um apoio ao desenvolvimento econômico; e, segundo, que as políticas de estabilização obstruem o desenvolvimento econômico e são, em verdade, inócuas, já que a elevação de preços tende a reaparecer. O modelo estruturalista tornou-se um importante instrumento analítico na disputa contra os argumentos derivados da abordagem tradicional, cujo principal órgão difusor na América Latina era o Fundo Monetário Internacional. É importante reconhecer que a oposição ao estruturalismo não se baseou, necessariamente, numa abordagem quantitativa. No Brasil, por exemplo, seus principais opositores, Eugênio Gudín e Roberto Campos, eram em alguns aspectos economistas keynesianos, de modo que, quando eram chamados de "monetaristas", a denominação advinha de sua firme oposição à visão estruturalista. Com efeito, o fato de o estruturalismo ser uma teoria de

inflação de longo prazo é a principal razão pela qual um autor keynesiano como Roberto Campos podia ser chamado de "monetarista" na década de 50. O estruturalismo não é uma teoria "antimonetarista", da mesma forma que o é o keynesianismo. Todos os keynesianos na América Latina que argumentavam haver pleno emprego e acreditavam haver compatibilidade entre estabilidade monetária e crescimento, mesmo em regiões atrasadas, eram, potencialmente, economistas "monetaristas", no sentido antiestruturalista. Este ponto, assim como os argumentos monetaristas contrários ao estruturalismo, será focado nos capítulos dedicados ao pensamento de Eugênio Gudín e de Roberto Campos.<sup>14</sup>

### 2.3.5 A TESE DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A tese da substituição de importações como processo específico da industrialização latino-americana consiste principalmente na ideia de que o processo é o resultado de uma interação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as novas demandas por importação, resultantes da expansão industrial, que, em seu turno, advêm do próprio desequilíbrio. O processo se inicia com a substituição de importações de bens finais não duráveis, que envolvem uma tecnologia simples e pouco capital. As novas indústrias requerem a importação da maioria dos bens intermediários e de capital, necessários ao processo de produção, que as economias periféricas especializadas permanecerão incapazes de produzir até um estágio muito posterior da industrialização. Além disso, a expansão das importações também é indiretamente gerada pelas novas indústrias, já que elas constituem o carro-chefe de crescimento do novo estágio econômico, que envolve uma elevação das necessidades globais de bens estrangeiros. Isso reforça a insuficiência de capacidade para importar, ampliando as substituições de importações, num processo que tende a se estender aos setores de bens duráveis finais e de bens intermediários e de capital. A rapidez e profundidade do processo como um todo depende, primeiro, da capacidade de cada economia no sentido de adaptar sua estrutura produtiva às novas demandas da expansão industrial (o que, por sua vez, depende do nível de diversificação do sistema produtivo prévio ao início do processo e do tamanho absoluto dos mercados internos) e, segundo, da evolução da capacidade de importação da economia.

Tem-se aqui, sem dúvida, outro momento criativo na teoria de desenvolvimento de Prebisch e da Cepal. A ideia de substituição de importações como processo dinâmico somente chegou a ser cuidadosamente formulada algum tempo depois por Tavares (1964), embora sua versão estivesse profundamente baseada nas ideias expressas nos textos da Cepal desde o início dos anos 50.<sup>15</sup>

A formulação de Tavares reúne, num modelo dinâmico, três ideias básicas dos primeiros textos da Cepal: de que a tendência ao desequilíbrio externo é inerente à industrialização periférica; de que a industrialização na América Lati-

na consiste na substituição de importações gerada por déficits externos; e de que o processo promove uma mudança na composição das importações, mas não reduz seu volume.

Além disso, a explicação de Tavares sobre as possibilidades de aprofundar o processo até o estágio de investimento da indústria pesada combina três elementos que já estavam presentes nos textos de Prebisch, a saber: a diversificação na estrutura produtiva das economias periféricas, o tamanho do mercado interno e a capacidade para importar. Déficit externo são vistos tanto como o estímulo original para as atividades de substituição de importações quanto como uma barreira à continuidade do processo. A capacidade de superar essa contradição depende do peso dos requisitos de importação advindos das mudanças da estrutura produtiva, do grau de diversificação da economia e do tamanho do mercado interno relativamente à capacidade de expandir importações.

### 2.3.6 A PROPOSTA DE PLANEJAMENTO DA CEPAL

O planejamento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de desequilíbrios estruturais na industrialização espontânea dos países periféricos. No texto que figura como documento de transição do estágio de formulações analíticas básicas (1949-51) para o estágio de propostas de política (1951 em diante), a Cepal defende a urgência de programas de desenvolvimento, centrando a argumentação na necessidade de evitar desequilíbrios externos e estabelecer um equilíbrio razoável na expansão das várias atividades básicas. A necessidade do programa também adviria da escassez de poupança, o que exigiria cuidadosa seleção das atividades a serem estimuladas (Prebisch, 1951). Daquele ponto em diante, o planejamento se tornaria uma contínua obsessão da Cepal, simbolizando as preocupações da agência com o desenvolvimento econômico.

O texto clássico da Cepal (1955) sobre o tema propõe uma técnica de programação que se baseia, em resumo, em dois procedimentos. Primeiro, a taxa de crescimento econômico e o volume de investimento correspondente deveriam ser estimados por meio de projeções globais sobre a taxa de poupança da economia (interna mais entrada de capitais), a razão capital-produto e os termos de troca. Uma projeção global da capacidade de importação da economia também deveria ser adicionada. Segundo, projeções sobre a demanda deveriam ser preparadas para todos os setores, com base na projeção do crescimento da renda, de distribuição da renda e de elasticidades-renda da demanda. As decisões de investimento deveriam obedecer o critério Kahn-Chenery de produtividade social marginal.

Quanto ao problema de enfrentar a escassez de divisas por meio de substituição de importações e/ou promoção de exportações, o texto da Cepal (1955, p. 38) afirma que

enquanto a locação em investimentos pode ser resolvida através do princípio de produtividade social marginal, a substituição de importações é complicada pela dificuldade de prever as tendências da demanda externa, fator básico da capacidade para importar.

Em seguida, parece considerar conveniente a hipótese de que o investimento necessário ao incremento das exportações se realiza sempre que as perspectivas das demandas externas forem favoráveis, de modo que o princípio não se aplica a atividades exportadoras. A solução para a questão de quanto se deve investir em substituição de importações é

estimar a capacidade para importar, na base de uma hipótese geral de demanda externa, e calcular o grau de esforço necessário à substituição de importações que a taxa de crescimento desejada irá exigir. (Cepal, 1955, p. 39)

Observações feitas no texto mostram que se tinha consciência da limitação de deixar investimentos de exportações fora do quadro de tomada de decisão. No entanto, falta-lhe considerar o problema daqueles investimentos em substituições de importações que, embora necessários do ponto de vista das restrições externas, ocupam posição inferior na hierarquia do quadro de produtividade marginal.

O referido documento, publicado em 1953, é uma afirmação articulada e bastante abrangente dos problemas estruturais do desenvolvimento periférico, tal como os vê o planejador cepalino, e foi útil a estudos sobre planejamento do desenvolvimento econômico de países latino-americanos. Com algumas adaptações, foi aplicado pela comissão mista Cepal-BNDE, no Brasil, em 1954, num estudo conduzido por Celso Furtado.

### **2.3.7 ARGUMENTAÇÃO DE PREBISCH POR PROTECIONISMO BASEADA EM MODELO DE TRÊS SETORES**

O protecionismo, tal como o planejamento, foi uma persistente obsessão para Prebisch. Sua contribuição neste terreno foi de nível analítico mais refinado do que a de planejamento. Em sua luta contra os argumentos ortodoxos em favor do livre comércio, Prebisch foi melhorando gradualmente sua argumentação teórica em favor do protecionismo. Nos primeiros textos da Cepal já havia afirmado que, se o excedente de mão de obra na periferia fosse usado em atividades exportadoras, os termos de intercâmbio fatalmente se deteriorariam. Assim, apesar de o custo interno das atividades industriais ser superior ao das importações, o melhor emprego para o excedente de mão de obra seria o industrial. Este argumento foi repetido em um texto no qual a defesa do protecionismo era ainda mais explícita. O autor adiciona as seguintes qualificações a respeito das desvantagens de se reduzir os salários para aumentar a competitividade:

Em abstrato, é possível conceber um caso no qual um declínio dos níveis salariais dos países menos desenvolvidos pudesse compensar essas diferenças na produtividade. Com base nessa suposição, um certo país poderia abolir inteiramente suas tarifas protecionistas, desde que aquele declínio nos salários compensasse os estabelecimentos industriais pelas perdas envolvidas. Mas, em adição ao fato de ser impraticável por razões sociais e políticas, uma política como essa teria sérias consequências econômicas. Se um declínio nos salários domésticos fosse seguido por uma queda nos preços, os salários reais poderiam recuperar seus níveis anteriores, na hipótese de que os ajustes adequados pudessem ser feitos. No entanto, esse declínio salarial poderia, por seu turno, afetar as atividades de exportação, causando uma queda nos preços das exportações através da operação do mecanismo salário-preço. Já que isto não seria acompanhado por uma queda correspondente nos preços de exportação, a consequência seria uma deterioração nos termos de troca, com efeitos adversos sobre o investimento e a taxa de crescimento do país.

Consequentemente, se o desenvolvimento espontâneo da indústria é impraticável e "antieconômico", para contrabalançar as diferenças da produtividade só restaria a proteção, através de tarifas alfandegárias ou de subsídios, já que as restrições à importação são em geral menos aconselháveis como medidas de política industrial, a não ser que sejam só temporárias. (Prebisch, 1954, p. 62)

Este argumento tornou a ser exposto em outro artigo de Prebisch (1959), especialmente dedicado à questão do protecionismo, em que se constrói um modelo formal baseado em dois setores: o industrial e o primário-exportador. O elemento fundamental do modelo é a existência de trabalho excedente, e a questão examinada é seu melhor emprego econômico. A pergunta básica é se deve ser absorvido em atividades exportadoras, causando deterioração nos termos de troca, ou pela indústria, em atividades que são cada vez menos eficientes e que demandam proteção crescente ou salários decrescentes. Por meio desse modelo, o autor conclui em favor de protecionismo para a indústria.

Quando se lê esse texto de 1959 e depois volta-se aos anteriores, conclui-se que, na realidade, Prebisch sempre considerou os sistemas econômicos periféricos como constituídos por três setores: o de subsistência, o exportador e o industrial. É irrelevante que no modelo de 1959 ele não tenha afirmado que o excedente de mão de obra venha do setor de subsistência e tenha um custo de oportunidade nulo. No conjunto de sua produção intelectual, o conceito de "trabalho excedente real e potencial" é elemento crucial, como o comprova, por exemplo, a seguinte passagem:

Exportações não são suficientes para absorver o aumento da população, e muito menos o excedente real ou potencial da população economicamente ativa engajada na agricultura ou em outras atividades. Este fato constitui um traço comum ao desenvolvimento econômico do México, da Argentina e de outros países latino-americanos. (Prebisch, 1950, p. 6)

A teoria de desenvolvimento de Prebisch e da Cepal baseia-se, portanto, numa economia de três setores, sendo que o desenvolvimento econômico tem o sentido de fazer com que setores modernos absorvam mão de obra de atividades de baixa produtividade média (e produtividade marginal nula ou negativa). É uma teoria que pretende mostrar a superioridade da absorção dessa mão de obra em atividades de mercado interno moderno, em relação a atividades exportadoras, independentemente do alto custo das primeiras, já que se considera inevitável uma queda nos termos de troca por causa da inelasticidade da demanda internacional por produtos primários. Como, ainda segundo a teoria, os sinais de mercado não antecipam o futuro dos preços relativos, o recurso ao protecionismo é necessário, de modo a dar o sinal antecipatório, evitando o equívoco da alocação de recursos em setores de exportação.

Ao raciocinar em termos de três setores, Prebisch foi capaz de formular uma teoria dinâmica dos preços relativos dos dois setores capitalistas, isto é, dos preços das exportações primárias relativamente aos preços dos bens industriais, e defender, a partir daí, o protecionismo. Ele formulou uma interessante tese sobre alocação de recursos em economias periféricas, na qual os problemas da especialização e do desemprego foram considerados de modo a defender o protecionismo em favor de países subdesenvolvidos.

## 2.4 CONCLUSÃO

O sentimento geral entre grande número de economistas que escreveram sobre países latino-americanos nas décadas de 40 e 50 parece ter sido de descrença em relação à teoria econômica existente e de perplexidade face à falta de teorias que poderiam ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que estes autores tentavam entender e transformar.

Foi nesse contexto de "vazio teórico" que a teoria de Prebisch e da Cepal, aqui resumida, ganhou significado especial. A Cepal não formulou uma teoria de investimento ou de acumulação de capital, mas, ao combinar sua tese sobre as transformações históricas do sistema centro-periferia com a análise das estruturas produtivas periféricas, foi capaz de prover um instrumental analítico engenhoso, através do qual uma série de importantes tendências típicas do crescimento em países subdesenvolvidos — tais como déficits externos, deterioração nos termos de troca, desemprego e inflação — podia ser prevista e estudada de maneira particularmente acurada. O uso da teoria cepalina feito no debate brasileiro sobre o desenvolvimento econômico na década de 50 e início da de 60, a ser analisado nos capítulos que se seguem, é uma boa prova da importância da contribuição teórica daquela instituição.