

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Lucas Brasil Cury

**PENSADORES DESENVOLVIMENTISTAS E A IMPORTÂNCIA DA
INDUSTRIALIZAÇÃO**

Porto Alegre

2013

LUCAS BRASIL CURY

**PENSADORES DESENVOLVIMENTISTAS E A IMPORTÂNCIA DA
INDUSTRIALIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Ciências Econômicas como requisito para
a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein
Júnior

Porto Alegre

2013

LUCAS BRASIL CURY

PENSADORES DESENVOLVIMENTISTAS E A IMPORTÂNCIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Ciências Econômicas como requisito para
a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein
Júnior

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2013.

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Júnior - orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Profa. Dra. Maria Heloisa Lenz
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

RESUMO

O presente trabalho buscará apresentar o pensamento econômico de dois destacados autores: Friedrich List e Raúl Prebisch. Em comum, estes dois autores têm a atenção preferencial aos países atrasados e o reconhecimento da necessidade de uma teoria que seja diretamente pensada para a compreensão e a superação dessa condição. Além disso, nesse contexto, ambos atribuem um destacado papel à industrialização e a sua promoção. Na primeira seção de cada um dos dois capítulos, serão apresentados aspectos biográficos dos autores. Em seguida, se abordará os aspectos da teoria econômica dominante que, na visão dos autores, faziam com que ela fosse inadequada ao entendimento dos países menos desenvolvidos. Após, serão abordadas suas construções teóricas propriamente ditas, com destaque ao papel desempenhado pela industrialização. Por fim, serão propostas algumas conclusões.

ABSTRACT

This paper aims to present the economic thought of two prominent authors: Friedrich List and Raúl Prebisch. In common, these two authors have preferential attention to the backward countries and recognition of the need for a theory that is directly designed for understanding and overcoming this condition. Moreover, in this context, both attribute a prominent role to industrialization and its promotion. In the first section of each of the two chapters, will be presented biographical aspects of the authors. Then it will address aspects of mainstream economics that, in the authors' view, meant that it was inadequate to the understanding of the least developed countries. After, we shall discuss their theoretical constructs themselves, highlighting the role played by industrialization. Finally, some conclusions will be proposed.

SUMÁRIO

Introdução.....	8
1 A SELETIVIDADE NO PENSAMENTO ECONÔMICO: FRIEDRICH LIST, AS FORÇAS PRODUTIVAS, A INDÚSTRIA E O PODER DA NAÇÃO	11
1.1 Aspectos biográficos	13
1.2 A Nação e o desenvolvimento das forças produtivas	15
1.2.1. A Escola Clássica e o <i>trabalho</i> como fonte do valor	15
1.2.2 A Economia Nacional e a crítica ao cosmopolitismo clássico	17
1.2.3 Valores de troca e forças produtivas	18
1.3 A indústria e a promoção do poder da nação	22
1.3.1 Hamilton e o argumento da indústria nascente	22
1.3.2 Poderio manufatureiro e poderio agrícola	24
1.3.3 A evolução por estágios sucessivos	25
1.4 O protecionismo educativo	27
1.4.1 Desvantagens da nova manufatura e a visão de longo prazo	27
1.4.2 Temporariedade e exclusividade à indústria	29
1.4.3 Cada nação tem sua economia política particular	30
2 RAÚL PREBISCH: PENSANDO A PERIFERIA LATINO AMERICANA	31
2.1 Aspectos biográficos	33
2.1.1 Infância na região de Tucumán e a formação do sentido	33
2.1.2 Para Buenos Aires e para o Mundo	36
2.2 O sistema centro-periferia	40
2.2.1 A teoria das vantagens comparativas e o papel da América	41
2.2.2 A especificidade da condição periférica	45
2.3 Deterioração dos termos de intercâmbio e a industrialização como alternativa.....	49
2.3.1 Ciclo econômico e variação das remunerações	52

2.3.2 Elasticidade da demanda de importações	56
2.3.3 Industrialização como meio de absorver mão de obra e participar dos benefícios do progresso técnico	58
Conclusão	62
Referências	64

INTRODUÇÃO

Se, como afirma Bresser-Pereira, “o desenvolvimento econômico é o objetivo fundamental da teoria econômica (e) os economistas existem principalmente para explicar por que o desenvolvimento ocorre, ou por que deixa de ocorrer” (2006, pg. 207), é imperativo reconhecer a importância de dois economistas que, além de teóricos do desenvolvimento econômico, procuravam promovê-lo através dos diversos meios que estivessem à sua disposição.

Tanto List como Prebisch desenvolveram teorias que ressaltavam as lacunas e as incoerências da teoria econômica Mainstream, ou utilizando a denominação de Fiani, a ‘Abordagem dos Mercados do Desenvolvimento’ (2011, pg. 16), que defende a superioridade dos mercados na promoção do desenvolvimento em relação a qualquer outra forma de se organizar o sistema econômico, em qualquer situação. Essa vertente, que aplica a análise econômica convencional até mesmo ao problema do desenvolvimento, revigorou-se com a ascensão de governos conservadores no início dos anos 1980; a mudança política impulsionou nos meios acadêmicos a visão de que o desenvolvimento aconteceria espontaneamente, a partir do livre funcionamento dos mercados. Desde então, essa corrente retomou sua hegemonia no pensamento acadêmico e na formulação de políticas públicas.

Tamanha é a influencia desse pensamento que, conforme Chang, “os países em desenvolvimento estão sofrendo uma enorme pressão para adotar uma série de ‘boas políticas’ e ‘boas instituições’ destinadas a promover o desenvolvimento econômico” (2002, pg.11). Segundo essa visão, “boas” são as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington e “Instituições boas” são essencialmente as existentes nos países desenvolvidos. Por outro lado, é tão diversa quanto rica a tradição do pensamento econômico que não reconhece essa receita universal baseada na crença de que o mercado é capaz de harmonizar todos os conflitos e promover da melhor forma o desenvolvimento de qualquer país em qualquer época; reconhece, contrariamente, que as possíveis estratégias de desenvolvimento são inúmeras, dependendo de questões e contextos sociais, econômicos, demográficos, culturais, etc...

A partir do reconhecimento de que é muito pouco provável que o objetivo do desenvolvimento seja alcançado de forma espontânea, sem esforços deliberados

por parte da sociedade e do Estado, como muito claramente demonstra Fiani (2011) ao enfatizar a centralidade do papel das instituições, faz-se relevante estudar o pensamento de autores que buscaram elementos para subsidiar as decisões desses agentes na busca daquele objetivo.

Mais especificamente, os pensamentos de List e Prebisch compartilham a preocupação com o atraso de alguns países no processo de desenvolvimento; List buscando soluções para seu país natal, a Alemanha, e para o país no qual ele observava o maior potencial econômico inexplorado, os EUA, e Prebisch preocupado com os países da periferia do sistema econômico mundial, em especial a América Latina, contribuíram decisivamente para que o “subdesenvolvimento”¹ fosse reconhecido como tema digno de uma investigação específica². Além disso, também nos leva a analisar em conjunto a forma com que esses autores tratam a questão do desenvolvimento, a percepção de ambos de que o *catch up* dos países atrasados passa pela atribuição de um papel de destaque ao processo de industrialização e pela sua promoção.

Como se pode prever, ao dirigirem suas atenções para os países atrasados e proporem a industrialização como meio de superar a pobreza e/ou de reduzir a diferença entre estes países e os ricos, os dois autores questionam a infalibilidade da teoria clássica de comércio internacional, isto é, a teoria das vantagens comparativas (de custos). Isso porque, se são necessárias ações diretamente pensadas para que os países menos desenvolvidos alcancem esses objetivos, os princípios do livre comércio e da eficiência da alocação de recursos por meio dos mecanismos de mercado não são necessariamente as melhores políticas. Dessa forma, ao apresentarmos o pensamento de List e Prebisch, a questão de fundo que se coloca em pauta é uma das principais disputas teóricas e políticas no que concerne à economia: a discussão a respeito da conveniência da intervenção do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico.

¹ Ainda que, como aponta Shafaeddin (2005), somente a partir dos anos 1950 estudiosos como Hans Singer, Michal Kalecki, Arthur Lewis, Albert O. Hirschman, Gunnar Myrdal, Paul Streeten, Dudley Seers, Jacob Viner e Gottfried Haberler tenham desenvolvido o conceito de desenvolvimento econômico, e que termos como ‘subdesenvolvimento’ e ‘países subdesenvolvidos’ tenham passado a ser frequentemente usados apenas cerca de uma década depois da Segunda Guerra Mundial, o que buscamos enfatizar é o nascente interesse pela compreensão do atraso de alguns países.

² Mesmo que autores como Bado, apoiando-se em Magalhães (1996), considerem que utilizar a análise de List para fazer defesa da industrialização em países como o Brasil seja um erro, dado que “países como EUA e Alemanha, em que ela se inspirou, nunca foram de fato subdesenvolvidos, no sentido de registrarem atrasos seculares em seu processo de crescimento” (2004, pg. 11), o argumento de que sua teoria contribuiu para que o ‘tema do atraso’ recebesse maior atenção não é invalidado.

Nesse sentido, a apresentação que se segue também se insere nesse debate à medida que busca recuperar os elementos que, na percepção dos autores estudados, impediriam, ou obstaculizariam, um maior desenvolvimento de países que imprimissem à sua estrutura produtiva um caráter predominantemente primário. Seja pelo maior potencial de desenvolvimento das forças produtivas, pela maior possibilidade de incorporação do progresso técnico, por possibilitar a maior retenção de seus frutos, pelas características diferenciadas de sua demanda, ou pela possibilidade de absorção de maior quantidade de mão de obra, a indústria é elemento chave na promoção do desenvolvimento. Vale ressaltar que, ainda que de formas e em graus variados, tanto os países inicialmente quanto os recentemente industrializados recorreram à proteção à indústria nascente e, à exceção de Hong Kong, nenhum país desenvolveu sua base industrial sem ela (CHANG 2002; SHAFIYEDDIN 1998). Sendo assim, a observação da realidade não nos estimula crer que a simples liberalização dos mercados e a especialização econômica segundo as vantagens de custo devam ser consideradas como as melhores políticas para todos os países, a ponto de nos permitir desconsiderar os contextos político, econômico e social no qual essas políticas estão inseridas.

1 A SELETIVIDADE NO PENSAMENTO ECONÔMICO: FRIEDRICH LIST E AS FORÇAS PRODUTIVAS, A INDÚSTRIA E O PODER DA NAÇÃO

É interessante perceber como alguns autores, a despeito de quão fecundos tenham sido seus argumentos e suas contribuições à construção do pensamento econômico, não recebem o mesmo destaque oferecido aos demais. O pensamento do economista alemão Friedrich List exemplifica bem a questão. Apesar do grande desenvolvimento experimentado pela ciência econômica, segue sendo bastante difícil encontrar materiais que tratem do pensamento de List; mesmo os manuais de História do Pensamento, em sua maioria, ignoram sua obra³. Os poucos que fazem referência a ele, o apontam como uma mera curiosidade histórica, sem qualquer relevância para a evolução das ideias econômicas. Como percebe Shafaeddin,

His contribution is largely ignored in the literature on the history of economic thought. With this silence from eminent historians of economic thought, it is not altogether surprising that the writings of Friedrich List on infant industry have often been misinterpreted or misrepresented⁴ (2005, pg. 43).

Nesses manuais, o papel mais relevante que lhe é atribuído, como em Brue (2005), é de precursor da Escola Histórica Alemã, colocando como sua principal contribuição a inovação metodológica, sintetizada em sua proposição do método indutivo, em oposição ao método abstrato-dedutivo e estático da economia clássica⁵. Esse pouco destaque dado ao pensamento de Friedrich List ilustra bem a curiosa seletividade do pensamento anglo-americano sobre economia; frequentemente, os ingleses e estadunidenses pensam como se os seus princípios fossem os únicos dignos de atenção e que ninguém, exceto por erro, poderia conceber outros. A relevância dessa postura aumenta significativamente à medida que é nesses países que se constrói a base do pensamento econômico que posteriormente será refletirá no ensino e no pensamento ao redor de todo o mundo.

³ A exceção, ao menos entre as principais obras brasileiras ou que receberam tradução para o português, fica por conta de Hugon (1984) que, no título denominado “As reações não socialistas contra a doutrina liberal-individualista - o intervencionismo”, inclui um capítulo em que é feita uma apresentação do intervencionismo nacional, com destaque para o Sistema Nacional de Economia Política de List.

⁴ Shafaeddin (2005, pg. 43) ilustra seu argumento citando na literatura as falácias e confusões que são ditas a respeito do argumento da indústria infante; estas vão desde encara-lo como sinônimo de substituição de importações, até classifica-lo como sendo contra o comércio livre, ou até mesmo o comércio internacional em geral.

⁵ Com essa inovação, ele introduz a noção relativista de que, ainda que uma doutrina econômica, ou mais especificamente a postura econômica que ela prescreve, seja adequada para um país em determinado momento, pode não ser igualmente interessante para outro, ou até para o mesmo em outra época.

Essa forma de construção do pensamento econômico já aparecia na época em que List realizava seus estudos. É com aflição que List constata que o sistema de Adam Smith assumiu uma autoridade tão grande que aqueles que porventura a ele se opõem, ou questionam a sua infalibilidade, expõem-se a serem chamados de idiotas. List se considera confortável na companhia de “algumas das mente mais esclarecidas de todos os tempos” (2009, pg. 99), como Colbert, Turgot, Bonaparte, Washington, Jefferson e Hamilton, considerados por Say e Thomas Cooper como incapazes de compreender os verdadeiros princípios da economia política. Para este último, por exemplo, somente a ignorância poderia explicar que se apoiasse uma indústria com tarifas, quando as mercadorias podem ser obtidas a preços menores no exterior. Dessa forma, não é difícil imaginar a preocupação de List quando este constata que ‘Lectures on the Elements of Political Economy’, de Cooper, era o único trabalho básico com o qual a juventude e o povo podiam aprender o princípio do que é economia política. Nesse trabalho, Cooper, considerado à época o mais destacado defensor do livre comércio, apresenta uma lista de onze ignorâncias das quais deriva a defesa da proteção à indústria. Sendo esta a referência básica para o estudo da economia política, se pergunta List, que fruto se pode se pode esperar de tal semente?

Felizmente, autores como Chang (2004, 2009) têm retomado e tratado de dar visibilidade tanto às ideias defendidas como ao método adotado por List. Como este autor sempre insistia, as condições específicas com que se defronta determinada nação, em termos de contexto político, econômico e social, mas também, e até principalmente, em se tratando de cultura, história e instituições, diferem substancialmente entre os países. Dessa forma, as políticas mais adequadas, e as teorias que podem ser úteis para que se possa defini-las, também serão as mais variadas. Aceitando-se serem os contextos e as necessidades diversas, e graças aos que se esforçam em não deixar que teorias de grande relevância desapareçam do nosso pensamento econômico, é que hoje podemos ler que “hoje, o método indutivo histórico tornou-se amplamente aceito como complemento ao método dedutivo abstrato: períodos de controvérsias metodológicas forçaram ambos a uma união desconfortável, mas toleravelmente tranquila” (BRUE, 2005, pg. 198).

No restante deste capítulo, portanto, buscaremos resgatar as ideias de List. Partindo das divergências em relação à Escola Clássica que levam List a construir uma teoria independente, estabelecemos as bases para destacar a centralidade do

conceito de nação, e a importância do desenvolvimento de suas forças produtivas. Reconhecida a incapacidade da teoria cosmopolítica em indicar as políticas que, no longo prazo, melhor promoveriam o poder e a riqueza nacionais, apresentamos a importância da promoção da indústria para que as nações possam percorrer os sucessivos estágios pelos quais ocorre o desenvolvimento.

1.1 Aspectos biográficos

Georg Friedrich List (1789-1846) nasceu na cidade alemã de Reutlingen, no distrito de Württemberg. Filho de um curtidor, após finalizar os estudos, começa a trabalhar com o pai e o irmão mais velho. Não desejando, no entanto, seguir a carreira do pai, acabou partindo para o serviço público. Em 1812, é transferido para Tübingen, onde frequenta aulas na universidade e aprofunda leituras. Na sequência de alguns escritos sobre a reforma da administração pública de Württemberg, em 1817 é nomeado professor da nova cátedra de Administração e Ciências do Estado em Tübingen. Após ser demitido da Universidade por suas visões políticas dissidentes, List milita pela união política e comercial dos estados alemães e, com o intuito de estabelecer um sistema de economia nacional alemã, trabalha na Associação Geral Alemã de Comércio de Indústria, fundada em Frankfurt, em 1819.

Eleito e reeleito para o parlamento de Württemberg, defende avidamente reformas administrativas, financeiras, econômicas e jurídicas, mas devido a suas propostas e críticas é expulso do parlamento por traição e condenado a dez meses de prisão em 1822. List emigra, viaja por alguns países e, ao retornar para cumprir sua pena, em 1824, obtém autorização para se exilar nos Estados Unidos, onde vive entre 1825 e 1832. Lá List foi fazendeiro, ganhando e perdendo dinheiro com minas de carvão, jornalista, promotor de vendas e assessor econômico, enquanto aprofundava suas reflexões e observava a dinâmica do país que considerava portador de potenciais inigualáveis⁶. Nas palavras do autor “se outro povo deve restringir a sua ambição para viver em uma dependência tolerável de vassalagem

⁶ No rascunho de uma carta a von Wangenheim, em seu diário, List escreve “Estou vivendo aqui a vida de um agricultor americano e, em meu tempo livre, estou reunindo material para um livro, que deverá conter tudo de novo e digno de se saber sobre o mundo ocidental... uma de minhas ideias favoritas é usar em benefício de minha pátria tudo o que tenho aprendido em minhas viagens na França e na Inglaterra, esta escola superior de economia política e de vida política” (LIST 2009, pg. 158, nota 15).

econômica, esta nação (EUA) faria injustiça ao chamado da natureza se não buscasse a sua plena independência, se não aspirasse a grau de poder sem precedente” (LIST, 2009, pg. 97). É também durante esse período de exílio que List tem contato com as ideias de Alexander Hamilton, secretário do tesouro norte americano entre 1789 e 1795. Apesar de a prática de proteger as “indústrias nascentes” já existir, é Hamilton quem, pela primeira vez, a torna uma teoria e atribui-lhe um nome.

Um acontecimento importante ocorrido durante a estada de List nos Estados Unidos, foi a Convenção Geral de Agricultores, Manufatureiros e outros Favoráveis ao Incentivo e Apoio à Indústria Doméstica dos Estados Unidos, mais conhecida como Convenção de Harrisburg, realizada na cidade de mesmo nome, no estado da Pensilvânia, em 1827. O evento, que foi a primeira grande iniciativa para promover a política de tarifas protetoras, teve como idealizadora a Sociedade Pensilvânia, e como núcleo os cotonicultores e manufatureiros da Pensilvânia e da Nova Inglaterra, que tinham o propósito de organizar apoio para uma nova legislação tarifária protetora a ser apresentada ao congresso. Apesar seu nome não constar na lista oficial de participantes do evento, na primeira de uma série de cartas⁷ que escreveu ao presidente da Sociedade para Promoção das Manufaturas e Artes Mecânicas na Pensilvânia, Charles Jared Ingersoll, durante o ano de 1827, List deixa claro o quanto considera importante que, além de se apoiar os interesses dos produtores e manufatureiros de algodão, se utilize a convenção como uma oportunidade de demonstrar o quão errôneo é o sistema de Adam Smith, “declarando guerra contra ele por parte do Sistema Americano” (2009, pg. 88). Além disso, ainda que não tenha estado presente no evento, fica claro que List colaborou na redação do manifesto redigido por um comitê da Convenção e endereçado à população em geral.

⁷ Essas cartas ficaram conhecidas como “Esboço de Economia Política Americana”, e foram publicadas em português pela editora Capax Dei, juntamente com cartas de Alexander Hamilton e Henry Carey, sob o título de “Cartas da Economia Nacional Contra o Livre Comércio”, conforme referências bibliográficas.

1.2 A Nação e o desenvolvimento das forças produtivas

1.2.1 A Escola Clássica e o trabalho como fonte do valor

Foi em relação, e em reação, às ideias da Escola Clássica que List desenvolveu sua teoria. Essa escola, juntamente com a Escola Fisiocrata, surgiu como uma sistematização, em forma de corpo teórico e doutrina econômica, que traduzia a crescente insatisfação com relação à excessiva regulamentação e à opressão do indivíduo por parte do Estado, decorrentes da influência e da aplicação dos princípios mercantilistas na maioria dos países. Ao contrário da escola francesa, entretanto, os economistas clássicos não atribuem a determinado setor econômico a exclusividade sobre o trabalho produtivo, como faz aquela escola ao definir a produtividade agrícola como problema econômico central.

De forma mais ampla, a escola inglesa vê a origem do valor no *trabalho* realizado pelo homem; Adam Smith, seu criador e principal pensador, inclusive afirma que as diferenças nos níveis de abundância e riqueza em que vivem os diferentes povos, e a despeito das variadas dotações de recursos naturais de que dispõem, devem ser atribuídas a ele. Assim, o trabalho era a fonte e a medida última do valor, e, materializado nos produtos ao qual dava origem, podia ser trocado pela produção de outros indivíduos e países.

Apesar de estender, como já foi dito, a produtividade do trabalho para além da atividade agrícola, Smith, no entanto, não a atribui a toda espécie de trabalho. Para ele, o trabalho que tinha capacidade de gerar valor era aquele capaz de produzir materiais, uma vez que é este tipo de trabalho que permite um excedente para investimento futuro. Mais formalmente, poderíamos também dizer que, restringindo a definição de riqueza a objetos materiais, trabalho produtivo é aquele que produz riqueza, ou mais especificamente, produz riqueza de forma tão direta, que esta pode ser estimada pelo valor dos objetos produzidos. Como consequência dessa definição, o trabalho voltado para produção intangível, sejam serviços, artes, aulas, etc., são considerados 'improdutivos'.

São determinantes do valor gerado pelo trabalho tanto o fator quantitativo quanto o fator qualitativo: tanto a proporção dos indivíduos produtivos em relação aos improdutivos, quanto à eficácia do trabalho realizado. E é ao avaliar o que determinaria essa eficácia que Smith introduz sua principal contribuição à ciência econômica: a divisão do trabalho. Tanto no plano individual, como fica claro no

célebre exemplo da produção de alfinetes, quanto no plano internacional, possibilitando a divisão internacional do trabalho de acordo com as vantagens naturais de cada país, é a especialização que induz às trocas e possibilita o maior rendimento do trabalho.

1.2.2 A Economia Nacional e a crítica ao cosmopolitismo clássico

Para List, entretanto, a Escola Clássica não era fiel nem à natureza das coisas nem à história: contrariava a primeira com sua concepção de harmonia de interesses e a segunda com sua abordagem estática dos fenômenos econômicos.

A origem dessas confusões, segundo o autor, se encontra na simplificação que esta escola faz ao partir do pressuposto da existência de uma união universal dos povos e da paz perpétua. Dessa forma, acreditando que os indivíduos ao perseguirem seus próprios interesses também promoveriam os interesses da humanidade como um todo, eles elaboram uma doutrina cosmopolita que pode ser de grande utilidade no futuro, quando essas condições realmente se apresentem; no entanto, não é essa a realidade daquele momento. Para ele, entretanto, a soma dos interesses individuais não é necessariamente igual ao interesse nacional, ou dito de outra forma, o interesse social pode divergir dos interesses privados.

De fato, inicialmente List pretende completar a economia cosmopolita com o seu sistema nacional de economia. O que ele fez, no entanto, inclusive reconhecendo que este e aquela são duas doutrinas absolutamente distintas e que devem ter desenvolvimentos independentes, foi estabelecer o contraste entre ambas.

Apesar de não rejeitar, portanto, o ponto de vista cosmopolita da economia que a escola de Smith adota, List crê que este é apenas um dos aspectos do problema. Realmente, ela, ao tratar da economia individual e da economia da humanidade, nos ensina como um indivíduo cria, aumenta e consome riqueza, em sociedade com outros indivíduos, e como a indústria e a riqueza da humanidade influenciam a indústria e a riqueza dos indivíduos. Nas suas palavras, “estamos longe de rejeitar a teoria da economia cosmopolítica... somos, porém, de opinião que também a Economia Política, deve ser desenvolvida cientificamente” (LIST, 1986, pg. 91).

No entanto, como esse ponto de vista universalista não considera os diferentes estados de poder, constituições, carência e culturas das diversas nações, List não crê que dele se possa aprender sobre a melhor forma de se promover a riqueza e o poder nacionais, de forma a possibilitar o maior bem estar da população. Parece inclusive que Smith esqueceu-se completamente do que o título de seu livro, *A Riqueza das Nações*, prometia tratar. Dessa forma, esse livro é um mero tratado sobre como ficariam as economias dos indivíduos e da humanidade se a raça humana não fosse separada por nações.

A teoria cosmopolítica é fundamentalmente inadequada, portanto, para o estudo das relações entre países independentes, cada um buscando obter mais prosperidade, poder e civilização, uma vez que parte de premissas incorretas: como não reconhece a existência das nações, ela considera que haja igualdade de condições de progresso e civilização para toda a humanidade e, dessa forma, age como se a paz universal já existisse.

1.2.3 Valores de troca e forças produtivas

Em decorrência dessa desconsideração da natureza e dos interesses distintos da nação, os clássicos raciocinaram como se a riqueza do país fosse idêntica à soma das riquezas dos indivíduos que a compõem. Certamente existe também para a nação a “riqueza valor de troca”, medida relevante nas relações comerciais com os demais países. No entanto, excluído o setor de trocas externas, toda a atividade interna da nação exige uma noção de riqueza mais ampla do que a que a concepção dos valores de troca pode fornecer. Uma comparação com a economia individual pode esclarecer esse ponto: se, por exemplo, para determinado produtor de bens, uma diminuição na quantidade vendida pode ser mais do que compensada, em termos de valor, por um aumento de preços, para uma nação essa compensação não pode se verificar. Como a perspectiva da nação deve levar em conta, além do valor monetário equivalente a determinada quantidade de produtos, também as necessidades da população que precisam ser satisfeitas pelo seu consumo, uma diminuição na produção inevitavelmente representa uma perda absoluta, um empobrecimento certo.

Além de levar em conta as necessidades que precisam ser satisfeitas pelo seu consumo, a expressão da riqueza no plano nacional também deve ser capaz de

ir além da referência à riqueza atual. A riqueza “valor de troca” é aquela pela qual os indivíduos se dispõem a mobilizar seus recursos de forma produtiva visando à produção de mais riqueza “valor de troca”, seu objetivo imediato. Entretanto, quando levamos em conta a existência da nação, somos levados a perceber que ela subsiste à transitoriedade dos indivíduos que a compõem e que, em virtude disso, deve ter uma visão de mais alcance, cuidando não apenas da criação da riqueza em si, mas, sobretudo, do desenvolvimento da capacidade de produzir. Isso porque, como a nação consiste de sucessivas gerações, o interesse individual pode não coincidir com o interesse das futuras gerações. Dito de outro modo, a noção de riqueza deve sofrer uma transformação ao passar do plano individual para o nacional, ou equivalentemente, do plano presente para incluir também o futuro; essa transformação se dá através de sua expressão não mais em termos de “valores de troca”, mas de “forças produtivas”.

Dessa forma, mesmo reconhecendo a grande importância que teve, enquanto conceito, e tem, enquanto inovação no processo produtivo, a divisão do trabalho, List acredita que pelo excessivo valor que Smith atribuiu a ela, considerando-a “sua ideia mais brilhante” (LIST, 1986, pg. 98), ele foi levado a conceber o *trabalho* como fundo de toda a riqueza e a não seguir a ideia da importância das forças produtivas, apesar de estar consciente de sua relevância.

Ao explicar como é possível que se observe nas nações civilizadas mais riqueza do que nas primitivas, uma vez que seriam estas que teriam maior proporção de indivíduos empregados produtivamente, Smith percebe, como dito anteriormente, que não é apenas a quantidade de trabalho realizado que determina o valor produzido; mais relevante do que essa dimensão quantitativa era a dimensão qualitativa, ou seja, a produtividade ou eficácia desse trabalho. Convém perguntar, portanto, o que determinaria essa produtividade; nas palavras de Smith, da introdução da obra *A Riqueza das Nações*, citadas por List:

O trabalho constitui o fundo do qual toda nação aprofunda sua riqueza, sendo que o aumento da riqueza depende primeiramente da *força produtiva* da mão-de-obra, ou seja, do grau de habilidade, destreza e competência com o qual a mão-de-obra da nação geralmente é aplicada e, em segundo lugar, da proporção entre o número dos cidadãos empregados produtivamente e o dos improdutivos (1986, pg. 98).

Como podemos observar, Smith parece perceber que a riqueza das nações depende de suas forças produtivas. Apesar disso, seu esforço em colocar a importante descoberta da divisão do trabalho em posição de destaque⁸ teria feito com que ele fosse impedido de seguir a ideia da importância das forças produtivas para uma nação, mesmo admitindo que a produtividade de tal trabalho depende principalmente do grau de habilidade, destreza e competência com que é realizado.

Pergunta List: “pode-se falar de raciocínio científico quando alguém coloca como causa de um fenômeno algo que é resultado de uma série de outras causas mais profundas?” (1986, pg. 98), para logo em seguida afirmar que as verdadeiras causas do trabalho são o espírito que anima os indivíduos, a ordem social que torna úteis suas energias, a educação para previdência e atividade, os sentidos nobres, o cultivo do corpo e da mente, oportunidade do exercício livre de suas faculdades, segurança, moralidade, caráter religioso, inteligência e ausência de preconceitos, superstição e ignorância. Não é difícil deduzir desses aspectos que na origem dos fatores que geram o trabalho é grande a influência das condições da sociedade, com suas leis e instituições, em que o indivíduo foi educado.

Aliás, uma das convicções que fica mais clara nos escritos de List diz respeito à necessidade de condições que possibilitem ao indivíduo desenvolver as suas potencialidades. Não surpreende, portanto, que, após realizar uma longa exposição histórica dos processos de desenvolvimento experimentados pelos países, nos primeiros nove capítulos de seu Sistema Nacional de Economia Política, o capítulo seguinte, denominado “Os Ensinamentos da História”, inicie com um dos mais relevantes aprendizados obtidos a partir desse estudo:

Em toda parte e sempre, o bem estar da nação tem sido proporcional à inteligência, à moralidade e à operosidade de seus cidadãos; é de acordo com esses fatores que a riqueza aumenta ou diminui. Todavia, a operosidade e a parcimônia, o espírito inventivo e a livre iniciativa por parte dos indivíduos nunca conseguiram realizar nada de importante se não estiveram apoiados na liberdade..., em instituições e leis públicas adequadas, em uma administração pública e em uma política exterior e, sobretudo, na unidade e no poderio da nação... Em toda parte a história nos demonstra um intenso processo de ação recíproca entre as forças e condições sociais e as forças e condições individuais... Por mais operosos,

⁸ Segundo List, Smith “calculava que essa ideia garantiria um nome para seu livro, e fama póstuma para sua pessoa... Tinha experiência demais para não saber que um debutant (era o seu caso, no tocante à Economia Política, na época em que publicou sua obra) que já no primeiro ato cria um furor facilmente é perdoado se nos atos subsequentes só raramente consegue elevar-se acima do nível da mediocridade... Smith não se enganou nos seus cálculos; seu primeiro capítulo garantiu o êxito de seu livro, conferindo-lhe autoridade como economista” (1986, pg. 98).

econômicos, inventivos e inteligentes que sejam os cidadãos isolados, nunca poderiam suprir a falta de instituições livres. Ensina também a história que os indivíduos extraem a maior parte de suas forças produtivas das instituições sociais e condições sociais em que vivem (LIST, 1986, pg. 81).

No entanto, como Smith não diferencia a riqueza de suas causas, não percebe que mais importantes que os produtos e o valor produzidos pelo trabalho são as forças produtivas que possibilitam gerá-los. Como vimos, ele reconhece que a produtividade do trabalho depende do grau de habilidade e competência com que com que é realizado; mas,

Nas suas pesquisas sobre as causas dessa habilidade e competência, não vai além do que chama de divisão do trabalho, explicando isso exclusivamente pela troca, pelo aumento de capital material e pela extensão dos mercados. Imediatamente a sua doutrina afunda cada vez mais no materialismo, no particularismo, no individualismo (LIST, 1986, pg. 99).

. Como consequência dessa forma estreita de definir a origem do valor, nem mesmo a produtividade do trabalho intelectual é reconhecida e as investigações dessa escola se restringem às atividades que geram valores materiais. Assim, de forma flagrantemente contraditória, mesmo se avaliadas exclusivamente de acordo com o senso comum, considera-se produtivo o farmacêutico que faz remédios, mas não o médico que os receita de forma a salvar vidas; é produtivo o fabricante de instrumentos musicais, mas não os grandes compositores e regentes que com eles fazem arte e proporcionam prazer aos expectadores e ouvintes. Mesmo a tentativa de J. B. Say de superar essas contradições da doutrina de Smith, através da “ficção dos ‘bens imateriais’” (LIST, 1986, pg.102), ao invés de corrigir a falha apenas chama a atenção para a “loucura dos resultados dessa doutrina” (LIST, 1986 pg.102), uma vez que afirma que os que realizam trabalho intelectual são produtivos não porque geram forças produtivas, mas sim porque seus êxitos foram obtidos sacrificando valores de troca e porque é com eles que são remunerados.

Para superar essas limitações e explicar os fenômenos econômicos de uma forma mais completa e coerente, portanto, faz-se necessário desenvolver, além da “teoria dos valores”, que tem como base exclusiva o trabalho dito produtivo, uma teoria independente, “da força produtiva”. Dessa forma, considerando a natureza dos níveis nacional e cosmopolita com diferentes perspectivas, List desenvolve sua teoria do poder produtivo, para o desenvolvimento da economia nacional e apropriada para o entendimento da Economia Política, em oposição à teoria dos

valores intercambiáveis de Adam Smith, desenhada para a Economia Cosmopolítica. Nas palavras de List,

A Economia Nacional ensina por que meios uma dada nação, na sua situação particular, pode direcionar e regular a economia de indivíduos e restringir a economia da humanidade, seja para prevenir restrições e poderes estrangeiros, ou para aumentar a produtividade interna... (não mais do que) permite o bem estar do povo (2009, pg. 91).

Uma vez que “uma nação é independente e poderosa na medida em que a sua indústria é independente e as suas forças produtivas estão desenvolvidas” (LIST, 2009, pg. 108), List insiste na importância de se desenvolver uma indústria diversificada, ativa e florescente já que é ela a principal força produtiva, da qual dependem todas as demais forças.

1.3 A indústria e a promoção do poder da nação

1.3.1 Hamilton e o argumento da indústria nascente

Uma das influências que mais facilmente se reconhece nas ideias de List é a de Alexander Hamilton (1755 ou 1757-1804). Dono de energia e brilhantismo exuberantes, Hamilton aos 22 anos já era auxiliar de campo de George Washington na Guerra da Independência, e em 1789, aos 33 anos, se tornava o primeiro secretário do Tesouro dos EUA.

Com pensamentos fortemente inspirados nas lições de dirigismo econômico do ministro das Finanças da França de Luís XIV, Jean-Baptiste Colbert, o secretário afirmava que o comércio internacional não era livre; que as manufaturas na Europa contaram com apoio governamental, e que tal apoio destruiu as novas indústrias nos outros países. Assim, ele insistia sobre a necessidade de uma política econômica destinada a libertar a nova república de sua dependência das potências estrangeiras, para seu suprimento de coisas essenciais, discutindo as circunstâncias principais das quais se pode inferir que os estabelecimentos fabris ocasionam aumento positivo da renda da sociedade.

No período de dois anos, Hamilton submeteu ao Congresso cinco relatórios: Primeiro Relatório sobre o Crédito Público, em 14 de janeiro de 1790; Operações da Lei que impõe Direitos sobre a Importação, em 23 de abril de 1790; Segundo Relatório sobre o Crédito Público: Relatório sobre um banco nacional, em 14 de

dezembro de 1790; Relatório sobre o Estabelecimento de uma Casa da Moeda, em 28 de janeiro de 1791; e Relatório sobre Manufaturas, em 5 de dezembro de 1791. Neste último, *Report on the Subject of Manufactures*, já anunciando o futuro industrial que logo seria alcançado nos Estados Unidos, defendia a intervenção do Estado, com um programa de auxílio às indústrias, que precisavam ser criadas, sobretudo em substituição às fábricas instaladas na Inglaterra, cujos produtos os Estados Unidos necessitavam importar mesmo após a declaração da independência nacional. A base desse programa era a ideia de que “um país retrógrado como os Estados Unidos deveria proteger suas ‘indústrias na infância’ contra a concorrência estrangeira e norteá-las a ponto de poderem caminhar com as próprias pernas” (CHANG, 2009, pg. 47). Apesar de a prática da proteção às indústrias nascentes já existir, é Hamilton quem, pela primeira vez, baseado nas experiências bem sucedidas de outros países, dá a ela a forma de uma teoria e lhe atribui um nome.

Dentre as diversas medidas para atingir o desenvolvimento industrial propostas por Hamilton no *Report* estão tarifas protecionistas e proibições a importações, subsídios, proibição à exportação de matérias primas, liberalização das importações e redução de tarifas sobre insumos para a indústria, regulamentação dos padrões de produção e o desenvolvimento de infraestrutura financeira e de transportes. Hamilton também dedicou atenção à necessidade de intervenção governamental em outras áreas relacionadas ao processo de industrialização, particularmente o incentivo às invenções, através de prêmios e patentes, e a promoção de instituições consideradas necessárias a aquele processo. Mais importante que a proposição genérica de promoção da indústria, no entanto, foi o reconhecimento da necessidade de um sistema de proteção seletiva, isto é, o estabelecimento de critérios para definir quais indústrias deveriam ser objeto de atenção prioritária, além de um sistema destinado a premiar a excelência e os esforços ou habilidades extraordinários. Essencialmente, Hamilton buscava formas de fazer com que o governo desempenhasse um papel complementar ao do setor privado, uma vez que nos primeiros estágios da industrialização a capacidade financeira deste último tende a ser limitada.

O elaborado sistema de tributos, tarifas e impostos do programa hamiltoniano, uma vez completo, substituiu o caótico sistema financeiro da era da Confederação, em cinco anos, com um moderno aparato para dar estabilidade financeira ao novo

governo e aos credores a confiança necessária para investir nos títulos da dívida federal. Acontece que naquele tempo a política dos Estados Unidos (assim como segue ocorrendo em diversos países em processo de desenvolvimento) tinha entre os seus atores mais influentes proprietários de plantações que não tinham interesse no desenvolvimento das indústrias de manufatura. O que eles queriam era ter condições de importar produtos manufaturados de alta qualidade da Europa ao preço mais baixo possível, com os recursos que ganhavam da exportação de produtos agrícolas. Assim, a ação do congresso que se seguiu ao *Report* de Hamilton ficou longe de suas recomendações; por exemplo, “a tarifa média sobre os bens estrangeiros manufaturados aumentou de cerca de 5% para algo em torno de 12,5%, mas estava ainda muito baixa, a fim e estimular indústrias americanas nascentes” (CHANG, 2009, pg. 48).

Após um escândalo pessoal, Hamilton renuncia como secretário do Tesouro em 1795 sem ter a chance de avançar em seu programa. Em 1804, aos 50 anos, a vida de Hamilton tem fim em um duelo de armas com Aaron Burr, então vice-presidente de Thomas Jefferson. Tivesse ele vivido pelo menos a década seguinte, teria visto seu programa ser firmemente implantado no país. Com a Guerra Anglo-Americana, aumentaram-se as tarifas e criaram-se novas indústrias por meio da interrupção das importações das manufaturas inglesas e de outras nações europeias. Os pensamentos de Hamilton influenciaram a política econômica dos Estados Unidos até o final da Segunda Guerra Mundial, e seu programa para a indústria nascente criou condições para o desenvolvimento industrial acelerado. Não tivesse os Estados Unidos aceitado a visão de Hamilton, “o país nunca poderia ter se promovido e lançado contra o grande e poderoso sistema colonial britânico para se tornar depois a maior superpotência do mundo” (CHANG, 2009, pg. 49).

1.3.2 Poderio manufatureiro e poderio agrícola

Se não consideramos em nossa análise a natureza das forças produtivas, ficamos impossibilitados de reconhecer a importância de se desenvolver em igual proporção, ou em harmonia, a agricultura, as manufaturas e o comércio, o poder político e a riqueza interna, e somos levados, assim, a menosprezar de modo especial o valor de um poderio manufatureiro nacional e plenamente desenvolvido em todos os seus setores. Dessa forma, comete-se o erro de “colocar o poderio

manufatureiro na mesma categoria de poderio agrícola, e falar de trabalho, forças naturais, capital etc. em termos gerais, sem considerar as diferenças entre um e outro” (LIST, 1986, pg. 101), atribuindo-lhes efeito não apenas comum e igual, mas também onipotente. No entanto, como nos ensina a história, “em um Estado de atividade meramente agrícola, podem existir os caprichos e a escravidão, a superstição e a ignorância, a carência de meios de cultura, de comércio e de transporte, a pobreza e a fraqueza política” (LIST, 1986, pg. 102).

É fácil perceber as condições que fazem com que a agricultura seja menos eficiente na promoção do desenvolvimento das forças produtivas. Primeiramente, a produção agrícola está sujeita a contingências naturais imprevisíveis, como a quantidade de chuvas, a temperatura, a produtividade do solo, etc., que impactam diretamente a estabilidade da produção, e a independência dos países que dependem fortemente desse setor. Além disso, na produção agrícola não há a probabilidade de expansão indefinida da mecanização e, por isso, não se beneficia ela tanto quanto a indústria das invenções e dos progressos técnicos da economia capitalista; principalmente em virtude disso, a produtividade do capital é menor na agricultura do que na indústria. Ainda, a conservação de produtos agrícolas, além de dispendiosa, nem sempre é possível. Finalmente, tratando-se, na maioria dos casos, de produtos pesados, o seu transporte é caro.

Ademais, na medida em que proporciona a multiplicação das utilidades e da riqueza, a indústria também concorre para o progresso intelectual e geral da nação que a desenvolve, deixando clara a sua importância tanto em termos econômicos quanto sociais. De forma oposta, nos países essencialmente agrícolas, fica inexplorada uma importante porção das forças produtivas que, assim, não se desenvolverão.

Além disso, uma indústria desenvolvida, ao proporcionar um mercado consumidor e uma saída natural para a produção agrícola, ou seja, de gêneros alimentícios e matérias primas, é o principal estímulo de que pode dispor a agricultura.

Essas diferenças entre as condições proporcionadas por um poderio agrícola e as que derivam de uma produção manufatureira se traduzem em diferentes estágios de desenvolvimento, à medida que a indústria aumenta sua representatividade na produção nacional.

1.3.3 A evolução por estágios sucessivos

Como resultado de seus estudos históricos, List percebe no desenvolvimento dos países um padrão de evolução que ocorre por estágios sucessivos. Uma comunidade primitiva tende a ir passando sucessivamente do estado selvagem, ao estágio pastoril; deste para o estágio agrícola; do estágio agrícola simples para o agrícola-manufatureiro; para, finalmente, alcançar a nação o estágio agrícola-manufatureiro-comercial.

De acordo com o autor, os governantes devem favorecer esta evolução e, para isso devem se utilizar de todos os meios que estiverem ao seu alcance. No entanto, como fica claro para qualquer um que se baseie em casos históricos concretos para obter seus aprendizados, a receita para a promoção dessa evolução não tem uma única diretriz. As políticas mais adequadas são determinadas pelo estágio atual em que se encontrava a nação em análise. É nesse sentido que List afirma que “a História ensina que as nações dotadas pela Natureza de todos os recursos necessários para atingirem o mais alto grau de riqueza e poder podem e devem... modificar seus sistemas de acordo com o estágio de seu próprio progresso” (1986, pg. 85-6).

Assim, enquanto permanecer a nação nos primeiros estágios evolutivos, a regra a seguir é o livre comércio com as nações mais desenvolvidas: considerando sua condição de subdesenvolvimento econômico e social, é essa a opção que permite a importação livre de bens manufaturados estrangeiros em troca da exportação do excedente da produção agrícola. Manter e estimular tais relações comerciais com os povos estrangeiros é também a melhor forma de incutir hábitos de trabalho nos seus habitantes, de induzir os proprietários de terra e os nobres a se interessarem pela indústria, de despertar o espírito de iniciativa de seus comerciantes, para, assim, aumentar o patrimônio cultural da nação, desenvolver suas próprias forças produtivas e aumentar seu poder. Com essa postura se prepara e capacita a nação para as formas de atividade que a seguir se imporão.

Nos estágios seguintes, quando a agricultura se aproxima de atingir aquele ponto de evolução máxima a partir do qual, em função de enorme parcelamento das propriedades agrícolas e do aumento do número de habitantes, começa a declinar, terá atingido a nação o momento natural de se optar pela criação de uma indústria manufatureira nacional. É especialmente difícil a promoção das manufaturas que possibilita a transição ao estágio agrícola-manufatureiro, já que ela depende de

conhecimentos específicos, infraestrutura e domínio de tecnologias mais complexas, de forma que List considera que mesmo uma guerra, caso esta facilite essa passagem, deve ser encarada como uma benção para o país.

Sendo possível à nação alcançar o último estágio, ou seja, “após atingir o mais alto grau de riqueza e poder” (LIST, 1986, pg. 86), deve ela retornar gradualmente aos princípios do comércio livre e da concorrência sem restrições, tanto internamente como nas suas relações com os outros países, de maneira que seus agricultores, fabricantes e comerciantes sejam preservados da indolência e tenham constantemente estímulos para conservar a supremacia adquirida.

Conscientes dos diferentes interesses dos países conforme o estágio de desenvolvimento em que se encontrem, convém lembrar que Smith desenvolveu sua teoria de comércio internacional, das vantagens absolutas de custo, com os interesses ingleses em mente, e defendeu o comércio livre. List argumenta que, posição retomada e aprofundada atualmente por Chang (2002), após já ter desenvolvido sua base industrial através de suporte à indústria nascente, os britânicos não teriam melhor forma de manter e expandir suas manufaturas e sua indústria do que através de um comércio tão livre de restrições quanto fosse possível. Com efeito,

For such a country, the cosmopolitan and the national principle are one e the same thing. This explains the favour with which the most enlightened economists of England regard free trade, and the reluctance of the wise and prudent of other countries to adopt this principle in the actual state of the world (LIST apud SHAF AEDDIN, pg.).

É, em princípio, esse o caminho que deve ser buscado por todas as nações que julgarem ter capacidade de evoluir economicamente. Entretanto, esta lei de evolução comporta uma importante exceção. Se é verdade que todos os países podem evoluir até atingir o estágio agrícola, apenas os países da zona temperada têm a possibilidade de prosseguir na sua evolução até os estágios superiores; os países tropicais, ou da zona tórrida, estão limitados a explorar o monopólio de certos produtos agrícolas: a divisão internacional do trabalho encontra entre esses dois grupos naturalmente o seu lugar.

1.4 O protecionismo educativo

1.4.1 Desvantagens da nova manufatura e a visão de longo prazo

A observação das diferenças entre as condições e facilidades encontradas por países manufatureiros já estabelecidos e os postulantes à transição para esse novo estágio nos possibilita perceber o quão árduo pode ser o caminho destes últimos. Nestas condições, muitas vezes se faz necessária a intervenção de um agente que tenha condições de focalizar os objetivos de longo prazo, de forma a tornar viável a tarefa da mudança estrutural. Nas palavras de Chang, “como há certas decisões que podem ser feitas de forma sensata só a nível nacional, o Estado... (é) o único agente que tem potencial de representar o interesse nacional” (1999, pg. 94).

Em uma nação que já tenha desenvolvido a agricultura, ou seja, que tenha adquirido as condições necessárias para buscar a transição ao estágio seguinte de desenvolvimento, um poder manufatureiro somente pode ser adquirido por prolongados empenhos. É necessário um longo tempo para que os trabalhadores ganhem experiência e desenvolvam as habilidades exigidas pelas novas atividades. Adicionalmente, é fácil prever que quanto mais conhecimento, experiência e habilidades são requeridas para um negócio particular, menos indivíduos estarão dispostos a dedicar-se a ele, se não tiverem uma plena garantia de ser capazes de se sustentar com ele durante toda a sua vida.

Enquanto estão enfrentando todas as dificuldades decorrentes dos custos de implantação, da escassez de mão de obra capacitada, dos altos salários e os prejuízos, os empreendedores tem que “efetuar grandes empenhos em conseguir clientes, e com frequência, lutar contra os preconceitos dos seus compatriotas, que, não estando dispostos a deixar suas velhas maneiras de fazer negócios, na maioria dos casos, estão a favor das manufaturas estrangeiras” (LIST, 2009, pg. 128). E, com frequência, esses consumidores estão certos: raramente os novos estabelecimentos podem obter artigos acabados com qualidade e preços equivalentes aos dos concorrentes estabelecidos há mais tempo.

Como não se pode esperar que os consumidores, como indivíduos, apoiem uma manufatura comprando artigos menos refinados a preços mais altos, mesmo se convencidos de que, ao comprá-los, eles incentivarão os manufatureiros a melhorar seus produtos e, depois de algum tempo, obtê-los a preços menores do que as

manufaturas estrangeiras, fica claro a necessidade da participação daquele agente com vistas a longo prazo. De forma bastante direta, “tais são as diferenças naturais entre um antigo país manufatureiro e um país novo que está apenas entrando no ramo. Em um intercâmbio livre, o país antigo... sempre sobrepujará uma potência manufatureira ascendente” (LIST, 2009, pg. 129).

1.4.2 Temporariedade e exclusividade à indústria

O protecionismo defendido por List deverá apresentar duas características principais: deve ser limitado à indústria e provisório.

Primeiramente, o protecionismo deve visar à defesa da indústria e não à da agricultura. Isso, por um lado, em virtude de a proteção à produção agrícola acarretar a elevação do custo de vida e, conseqüentemente, dos salários, o que dificultaria a criação das manufaturas. Por outro, em razão de ficar a agricultura mais bem protegida através da proteção dispensada à indústria; com o desenvolvimento das manufaturas cria-se uma saída natural para a produção agrícola. Desse modo, a indústria, ao aumentar a quantidade de empregos, e, portanto, a proporção de indivíduos com renda, torna-se de imediato uma vasta fonte de criação de demanda para os produtos agrícolas. Além disso, sendo nacional essa demanda por produtos agrícolas originada da indústria, as flutuações decorrentes de variações nos valores das moedas ou de guerras, potenciais ou efetivas, se tornam muito menos relevantes. Surge neste ponto, em List, a ideia da solidariedade dos diferentes setores da produção, principalmente entre o industrial e o agrícola, e da importância de uma economia que os desenvolva de forma mais ou menos harmônica.

Portanto, a agricultura não necessita de uma proteção especial, basta que a indústria se possa desenvolver; e, para que isso ocorra, impõe-se o protecionismo. As tarifas protecionistas certamente consistem em um sacrifício que a sociedade deverá fazer em termos de valores materiais para se alcançar maior desenvolvimento de suas forças produtivas, uma vez que acarretará a elevação dos preços dos bens da manufatura nacional. É verdade também que alguns enriquecerão em função dessas medidas políticas, em prejuízo de outros indivíduos. No entanto, devemos considerar esse custo como incidental para a conclusão das forças produtivas nacionais, tendo consciência de que esse custo em termos de riqueza valor de troca

será compensado em muitas vezes pelos benefícios que surgirão, em termos de riqueza força produtiva, de uma economia nacional mais perfeita.

Além de limitado à indústria, o protecionismo deve ser instituído a título provisório. Uma vez que o objetivo não é aumentar diretamente através das restrições comerciais a quantidade de bens produzidos, mas sim aumentar o poder produtivo da nação, o princípio que não se pode perder de vista é o de que o protecionismo deve ser educativo. Isso equivale a dizer que ele deve ser fixado no nível suficiente para permitir que os produtos manufaturados de procedência estrangeira não impeçam o desenvolvimento da indústria nacional. Em compensação, não devem ser excessivamente elevados sob pena de, resultando no oposto do que se deseja, em lugar de fomentar o desenvolvimento industrial, passe aos empregadores nacionais a sensação de segurança decorrente da impressão de possuírem um mercado artificialmente cativo, a ponto de reduzirem seus esforços.

Quando essas indústrias, desenvolvidas através dos incentivos a elas dirigidos, estiverem desenvolvidas a ponto de não terem nada a temer da concorrência estrangeira, deve desaparecer o protecionismo, dando, de novo e pouco a pouco, lugar ao livre comércio. O comércio e a concorrência livres tornam-se, então, a regra definitiva das trocas desse país com o estrangeiro.

1.4.3 Cada nação tem sua economia política particular

Quanto à conveniência e a eficácia das medidas protetoras, tudo o que se pode dizer é que dependem inteiramente das condições específicas da nação em questão. List esclarece esse ponto:

Em economia nacional, o efeito das medidas e dos eventos... é tão diferente quanto são as circunstâncias nas quais existem as diferentes nações; e tudo que se pode dizer em geral é que se elas estão promovendo as forças produtivas da nação, tais circunstâncias são benéficas; se não, são prejudiciais. Cada nação deve seguir seu próprio curso, para desenvolver suas forças produtivas [referência](#).

Como essas circunstâncias são, assim como os indivíduos, as mais diversas, os que pretendem aplicar regras gerais à grande variedade de possíveis contextos em que podem estar inseridas as nações, List (2009) compara a médicos que receitassem, em todos os casos, a mesma dieta e os mesmos remédios. Em outras palavras, trata-se de reconhecer que “cada nação tem sua Economia Política particular” (LIST,

2009, pg. 116), e que qualquer diretriz de política econômica que pretenda realmente ser efetiva na promoção da riqueza e do bem estar de sua população deve, indo além de eventuais questões ideológicas, buscar pragmaticamente leva-la em conta.

2 RAÚL PREBISCH - PENSANDO A PERIFERIA LATINO AMERICANA

No início da densa introdução que escreve à obra Raúl Prebisch - O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios, Gurrieri afirma que Prebisch, como “os grandes cientistas..., propôs um paradigma, na forma de um esquema ordenado de uma área-problema - o desenvolvimento da América Latina -, construído em oposição ao saber dominante” (GURRIERI, 2011, pg. 15). Apesar de em um primeiro momento fazer uso do termo ‘paradigma’, talvez para ressaltar a relevância dessa contribuição, logo o autor da introdução adota a expressão ‘programa’, evidenciando que a proposta do economista argentino “além de impulsionar o conhecimento científico, propiciou a criação e a consolidação de instituições que permitiram o crescimento e a difusão de suas ideias... para conhecer e transformar a realidade” (GURRIERI, 2011, pg. 15).

Nesse mesmo sentido, antes de iniciar nossa análise das ideias de Prebisch, chamemos a atenção para um ponto que pode ajudar a compreender a motivação do autor ao construir suas teorizações e, conseqüentemente, contextualizá-las de forma mais completa. Em uma primeira aproximação, pode não ser simples compreender a forma como se relacionam os conceitos e argumentos do autor; a ponto de alguns considerarem que a obra de Prebisch é “reconhecidamente avessa a maiores sistematizações, dada a profusão de argumentos e análises que, à primeira leitura, primam mais pela dispersão do que pela coerência e pelo encadeamento lógico do raciocínio” (MACEDO, 1994, pg. 2). Após uma leitura mais atenta, entretanto, percebe-se que parte dessa dificuldade talvez possa ser atribuída ao fato de que Prebisch:

não maneja as ideias como se fossem meros componentes de um jogo simbólico, mas as considera instrumentos para a ação; as absorve ou as abandona não por seu valor estético ou por prestígio intelectual, mas sim pela capacidade que tem para explicar uma realidade que ele deseja transformar. Quer conhecer e agir. Como as ideias convencionais não lhe são úteis, vê-se obrigado a criar com cinzel grosso, sem tempo para definir todos os matizes, antecedentes e vinculações teóricas das ideias que propõe... (Dessa forma) coloca o conhecimento a serviço da transformação e da persuasão, e subordina as virtudes acadêmicas e estéticas à finalidade política (GURRIERI, 2011, pg. 16).

Portanto, reconhecidas nas ideias de Prebisch essa forte vocação prática, e a subordinação das questões formais e estéticas a ela, fica claro que:

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 (BIELSCHOWSKY, 2000, pg. 12).

Um último ponto que acreditamos ser útil para um melhor entendimento das ideias do autor é que, como Prebisch mesmo ressaltou ao escrever um ensaio para apresentação no Banco Mundial intitulado *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*, seu pensamento, sempre com um forte sentido prático, foi se modificando sob influência de uma realidade em transformação e dos ensinamentos de sua experiência. Em virtude disso, concordamos com o reconhecimento de Estay, quando este afirma que:

en un número de cuartillas como el que aquí estamos entregando, de ninguna manera podría intentarse un tratamiento acabado del total o de una parte importante de las formulaciones hechas por Raúl Prebisch a lo largo de sus más de 65 años de actividad profesional y del total superior a los cuatro centenares y medio de materiales que escribí (1993, pg. 113).⁹

Essa impossibilidade de abarcar toda a teoria prebischiana, no entanto, não será um problema, uma vez que os primeiros textos de Raúl no âmbito da Cepal, período que Di Filippo (1988) chama de formulação das “*ideas fundacionales*”, contêm, já em forma bastante desenvolvida, quase todos os traços característicos do pensamento do autor¹⁰. Por outro lado, não só pela extensão da produção de Prebisch, mas também por estarmos tratando de um economista latino americano interessado

⁹ Para essa quantificação da produção de Prebisch, Estay baseia-se em duas fontes. Nas suas palavras “según la bibliografía de la obra de Prebisch presentada por la CEPAL en ‘Raúl Prebisch: un estudio al aporte de su pensamiento’ (CEPAL, Santiago de Chile, 1987), los libros, informes, documentos, artículos, conferencias y discursos de R. Prebisch hacen un total de 466 materiales. Dicha cifra es aún mayor según la bibliografía de la obra de Prebisch que se presenta en el libro de Mateo Margariños Diálogos con Raúl Prebisch (MAGARIÑOS, 1991), en donde se enlistan 309 libros y ensayos y 219 discursos, exposiciones y conferencias.

¹⁰ Macedo afirma (1994, pg. 19) que toda a bibliografia consultada, inclusive escritos do próprio Prebisch, reconhece que em “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas” (PREBISCH, 1949), conhecido como o “manifesto da Cepal”, e na introdução ao primeiro “Estudio Económico de América Latina”, intitulada “Crecimiento desequilíbrio e disparidades: interpretación do processo de desenvolvimento econômico” (PREBISCH, 1950), já aparecem as ideias, o estilo e a forma de abordagem que Prebisch desenvolve ao longo de sua trajetória.

Exemplos de bibliografia que argumentam nesse sentido são Nery: “os dois principais documentos que serviram de base ao pensamento cepalino foram ‘O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais’, de 1949; e ‘Estudo econômico da América Latina’, publicado em 1951” (2004, pg. 30); Gurrieri que, incluindo mais um texto à lista, afirma que “o programa que (Raúl) elabora nos primeiros anos da CEPAL aparece em três documentos publicados entre 1949 e 1951 - Prebisch (1949), Prebisch (1950)” (2011, pg. 17); e Bielschowsky, que, referindo-se aos mesmos textos, afirma que “essa é a trilogia que funda a teoria estruturalista sobre o subdesenvolvimento latino americano” (2011, pg. 10).

diretamente pela compreensão das questões de nossa região, parece-nos justificado dedicar às suas ideias um exame mais extenso.

2.1 Aspectos biográficos

Não somente pela maior facilidade de acesso a materiais em português e em espanhol, propomos um desenvolvimento um pouco mais detalhado dos aspectos biográficos desse segundo autor estudado. Essa descrição mais detida resulta também da percepção, sobre a qual já fizemos referência, de que o engajamento do autor e sua busca constante por alternativas para os problemas da periferia, em especial da América Latina, são elementos centrais para uma compreensão mais integrada de seu pensamento. Nesse sentido, acreditamos que conhecer um pouco sobre as complexas influências com as quais tinha contato pode ajudar a compreender suas prioridades políticas, econômicas e acadêmicas, e até mesmo formar uma intuição sobre uma certa indefinição ideológica do autor, a qual fazemos referência ao longo do trabalho, sem no entanto aprofundar a questão.

2.1.1 Infância na região de Tucumán e a formação do sentido humanista

Raúl Federico Prebisch Linares nasceu em 17 de abril de 1901 e teve sua infância e sua adolescência vividas na remota capital provincial de Tucumán, no noroeste andino da Argentina, San Miguel de Tucumán. Sua mãe, Rosa Linares Uriburu, tinha raízes familiares na antiga ordem colonial da aristocrática cidade de Salta. Com o fim da boa sorte financeira, no entanto, Rosa foi criada com uma “sensibilidade aristocrática temperada pelo desespero financeiro” (DOSMAN, 2011, pg. 31), no que Dosman qualifica como “pobreza afetada”, em uma mansão colonial caindo aos pedaços, cheia de goteiras e de cupins, mas de quarteirão inteiro, com vários pátios e com uma das melhores bibliotecas da região de Salta e Jujuy. Aos dezesseis anos, Rosa saiu da escola quando conheceu Albin Prebisch, seu futuro marido e pai de Raúl.

Albin era um imigrante alemão de primeira geração que, partindo de Dresden, onde sua família tinha uma próspera fazenda, porém ansioso por conhecer o mundo, deixou seu país para escapar da tediosa vida no campo. Depois de passar pela

Inglaterra e pela Índia, mas buscando um país pouco explorado onde pudesse recomeçar a vida, chegou à Argentina¹¹.

Em 1887 Albin conheceu Rosa. Mesmo com históricos familiares que indicavam um casal improvável, e tendo que enfrentar a resistência da família de Rosa que não aprovava seu relacionamento com um imigrante sem família nem posição estável, o casal permaneceu junto. Tendo trabalhado como contador na filial local do Banco de Londres e num vinhedo de um tio rico de Rosa, Albin, já com duas filhas, Amalia e Maria Luisa, percebeu que precisava seguir seu próprio caminho. Revelando bom faro para os negócios, depois de vinte anos na Argentina, aonde chegou sem um tostão, conseguiu progredir e se tornar um homem de negócios respeitado na cidade de Tucumán, para onde haviam se mudado quando Albin decidiu brir seu próprio negócio e comprar La Velocidad, uma pequena gráfica em dificuldades.

Já completa a família, com Raúl e os sete irmãos, mais o sobrinho de Rosa acolhido como filho, apesar de não serem ricos, Albin e Rosa tinham uma confortável vida de classe média. Na época em que Raúl nasceu, no entanto, seu pai havia se distanciado emocionalmente da família. Ele havia criado outra realidade, mantendo outra família, com mulher e filhos, do outro lado da cidade, o que o deixava pouco disponível para ambas as famílias, especialmente para Rosa e seus filhos. Dessa forma, “Raúl considerava o pai distante e frio, mas ansiava por sua afeição... (e) tentava agradá-lo por meio da excelência acadêmica” (DOSMAN, 2011, pg. 36). Na ausência da afeição do pai, Rosa foi a mais importante influência na infância de Raúl: segundo Dosman, foi o humanismo que ele aprendeu na infância a base da sua permanente generosidade e sensibilidade com o sofrimento dos homens em condições sub-humanas.

A outra influência essencial nessa primeira fase da formação de Raúl foi seu avô, Segundo Linares. Segundo reconheceu o potencial de futuro líder em Raúl e estimulou seu interesse pela história da Argentina, através de estórias dos tempos da colônia e leituras na biblioteca da velha mansão, de forma que:

o garoto acabou obcecado pelo país, invocando que tinha “quatro séculos de sangue argentino” e se propondo a influenciar seu futuro... *Tudo isso*

¹¹ Lenz cita “as características de país ‘novo’ com grandes extensões de terra” (2003, pg. 20) como um dentre os diversos fatores sociais, econômicos e políticos que funcionaram como fator de atração de imigrantes à Argentina.

moldou o modo como ele passou a conceber o propósito de sua vida. A mãe e a família dela representavam a glória do passado, mas também a promessa do futuro que ele tinha a responsabilidade de honrar. Levou a sério esse legado (DOSMAN, 2011, pg. 37-8).

À época de Prebisch, pairava sobre Tucumán a exploração dos trabalhadores pelos barões do açúcar, cujas práticas trabalhistas eram as mais retrógradas do país. Entre maio e agosto de cada ano, os grandes proprietários contratavam milhares de trabalhadores migrantes para mourejar em condições parecidas com as dos tempos coloniais. Tucumán tinha os maiores índices de analfabetismo e mortalidade infantil do país, tornando-se um lugar de pobreza e exclusão social.

A fim de buscar mais indícios que possam ajudar a compreender a complexa trajetória intelectual de Prebisch, porque “su actividad se consagró a los intereses del hombre, se volcó hacia los demás, hacia el prójimo” (MAGARIÑOS, 1991, pg. 17), vale citar na íntegra a forma com que Dosman descreve a contradição a que estava submetido Raúl: por um lado, era grande sua sensibilidade às condições a que via serem submetidos os trabalhadores da cana-de-açúcar e suas famílias, por outro, no alto da hierarquia da oligarquia que dominava os governos provinciais da região estavam os Uriburu, parentes de sua mãe:

Raúl brincava com crianças índias na época da colheita, quando elas lotavam as ruas da cidade em busca de comida. Recusava-se a ficar dentro de casa e era repreendido por fazer amizade com elas. Suas experiências de infância, portanto, foram mais amplas do que as das crianças das famílias típicas da classe média na Argentina. Assim se formou o sentimento ético que fez dele um integrante da “geração de 1910”, comprometida em equilibrar o êxito econômico do país com uma sociedade mais justa. Sua aversão à oligarquia e aos militares não foi acidental nem nasceu de uma teoria, e sua luta pela reforma agrária e por um Estado moderno também teve raízes nas experiências da infância. Mas Raúl também cresceu sabendo como estava próximo dos poderosos, parentes de sua mãe e, portanto, seus parentes também. O legado materno inspirou nele um sentido de destino, um chamamento para servir ao país e uma responsabilidade por sua grandeza futura, ao lado de uma relação de amor e ódio com a oligarquia representada por sua própria família (DOSMAN, 2011, pg. 40).

Complementando esse sentimento de grandeza e responsabilidade que o legado familiar lhe outorgava, ou impunha, também a educação desempenhou um papel fundamental na trajetória de Raúl. A partir do amor pelos livros transmitido pelo avô, aliado à exigência de Albin e Rosa de que seus filhos fossem sempre os

melhores alunos de suas turmas¹², Raúl era um aluno brilhante, dono de uma autossuficiência intelectual que impressionava os professores.

Com a aproximação do fim do curso secundário, não havia dúvida de que Raúl continuaria os estudos. Como Rosa insistia que seus filhos estudassem na capital, e não na nova Universidade de Tucumán ou na antiga Academia Colonial em Córdoba, estava definido que ele deveria se mudar para Buenos Aires; só restava saber qual carreira Raúl deveria escolher.

Após ler um artigo de jornal sobre a nova Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, Raúl pediu que lhe enviassem um prospecto. Mesmo sabendo pouco sobre o assunto, ele ficou intrigado com o material que recebeu. A economia era uma disciplina relativamente nova na América Latina, não tinha alcançado o prestígio de que gozava nas universidades dos Estados Unidos e da Europa nem era vista como um caminho para a obtenção de êxito profissional; tanto que no prospecto que recebeu da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, esta se anunciava como a melhor da América Latina, pois só ela oferecia um curso de economia separado do de direito.

De qualquer forma, dando mais uma demonstração daquela “autossuficiência intelectual” que impressionava os professores,

ao se aproximar o aniversário de dezessete anos, Raúl decidiu ser um inconformista e entrou para a Faculdade de Ciências Econômicas. A escolha da carreira refletia seu compromisso com a questão social que vivenciara em Tucumán. Para ele, o objeto principal da investigação em economia era compreender a situação dos negócios e da força de trabalho para melhorar o bem comum (DOSMAN, 2011, pg. 42).

Com esse espírito, Prebisch deixava o interior rumo à nova vida de estudante universitário na capital do país.

2.1.2 Para Buenos Aires e para o Mundo

¹² Dosman (2011) conta que a capacidade e o compromisso dos filhos com o estudo iam bem além da simples obtenção de boas notas no boletim, a ponto de a família Prebisch obter certa fama pelo desempenho escolar de seus muitos filhos, dos quais Raúl era o mais brilhante, o que tirava melhores notas.

Para o jovem que tivera uma vida protegida no interior da Argentina, a ida para Buenos Aires era certamente uma radical mudança de perspectiva. De fato, “no Novo Mundo, a vitalidade e a modernidade de Buenos Aires só se comparavam às de Nova York” (DOSMAN, 2011, pg. 29).

Adicionalmente, o contexto político e econômico, nacional e internacionalmente, tornava a agitação da cidade especialmente grande. Na esfera política, os radicais assumiam a presidência da República em 1916, após o Partido Autonomista Nacional, conservador, ter governado desde 1880; grandes expectativas cercavam a posse do novo governo, que ocorreu durante a Primeira Guerra Mundial. No entanto, ainda mais em se tratando de um país como a Argentina, com sua economia agrícola fortemente dependente das exportações para a Europa¹³, a guerra afetou significativamente os padrões de negócios do período anterior. Com a desaceleração da economia mundial aliada à incapacidade do novo governo em lidar com os crescentes problemas sociais no país, desemprego, inflação, recrudescimento de greves e da violência nas relações de trabalho eram o cenário. Tensão e descontentamento se aprofundavam quando Raúl chegou a Buenos Aires¹⁴. Como resultado deste ambiente, o “debate público (era) acalorado em Buenos Aires... (e) os jovens argentinos buscavam compreender a própria herança e escapar do domínio das ideias estrangeiras” (DOSMAN, 2011, pg. 45-7).

Em contraste com essa agitação, “a faculdade de Ciências Econômicas parecia enfadonha, complacente e tediosa” (DOSMAN, 2011, pg. 47). Contrariando as expectativas de Raúl, a grade curricular era deficiente, os professores pareciam desconectados da nova realidade do mundo pós-guerra e se contentavam em simplesmente apresentar os conteúdos na forma em que apareciam nos manuais e materiais didáticos estrangeiros, sem demonstrar interesse ou habilidade em examinar criticamente a economia argentina no contexto internacional.

A economia política clássica importada da Inglaterra antes da guerra, especialmente a teoria das vantagens comparativas, continuava a formar a ortodoxia. Dando suporte à defesa da especialização argentina em produtos

¹³ Nenhum outro país latino-americano dependia tanto de um único mercado estrangeiro como a Argentina dependia da Inglaterra como parceiro comercial e financeiro.

¹⁴ Seis meses após a chegada de Raúl a Buenos Aires ocorre uma batalha campal entre trabalhadores e a polícia. Pouco tempo depois, em janeiro de 1919, uma greve de metalúrgicos degenerou em uma semana de lutas de rua entre grupos anarquistas e capangas de milícias privadas contratadas pelos patrões, deixando mais de mil mortos: o episódio, que ficou conhecido como Semana Trágica, abalou o país.

agrícolas, essa teoria estava em conformidade com os interesses da oligarquia argentina, cuja riqueza vinha da exportação de matérias-primas para a Grã-Bretanha. A Faculdade de Ciências Econômicas refletia essa posição pró-Inglaterra: apesar da recessão profunda decorrente da queda de exportações para a Inglaterra em guerra, e apesar do evidente enfraquecimento desta diante dos Estados Unidos como potência econômica mundial, prevalecia entre o corpo docente a ideia de que o mundo do pré-guerra, centrado em Londres, renasceria. Sem encontrar o apoio acadêmico que procurava, Prebisch se tornou essencialmente um autodidata.

Com a morte da tia que o hospedava, Raúl precisou buscar, além de uma casa para viver sozinho, sua independência financeira. Iniciando como professor assistente, logo promovido a professor de primeiro nível, em abril de 1921 já dirigia um seminário de pesquisa na Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas da Universidade Nacional de La Plata (UNLP). Enquanto buscava uma posição no serviço público que lhe possibilitasse “escoar seu idealismo” (DOSMAN, 2011, pg. 65), surgiu, no entanto, uma oportunidade interessante: a Sociedade Rural Argentina (SRA) necessitava de um economista para elaborar estudos que corroborassem a pressão que a entidade fazia por intervenção estatal para defender os interesses de seus membros. Macedo afirma que essa “precoce ligação”, que teria continuidade durante toda sua atividade profissional na Argentina, “com a SRA lhe conferiria a pecha de representante do conservadorismo e dos interesses oligarcas” (Dosman, 2011, pg. 7). Para relativizar essa imagem, no entanto, basta observar que o relatório produzido por Raúl, de forma até ingênua, ocasionou sua demissão da entidade sem aviso, uma vez que era demasiado imparcial e não continha as recomendações que a diretoria da SRA esperava.

Os textos que surgiram da pesquisa como consultor da Sociedade Rural, apesar de não ter sido bem recebidos por ela, foram publicados pela *Revista de Ciencias Económicas* da faculdade¹⁵, lidos e bem recebidos na academia. Foi esse reconhecimento que possibilitou sua contratação, em 1923, logo após sua graduação, como consultor do Ministério da Fazenda, sendo enviado em viagem à Austrália e à Nova Zelândia para recolher informações e estudar a experiência da implementação do imposto de renda nesses países que, como a Argentina, eram

¹⁵ A versão final deste artigo teve o título de “Notas sobre a crise pecuária”, foi assinada “ex-diretor de estatística da Sociedade Rural Argentina” e, segundo Dosman, “foi escrito em estilo áspero, sem condescendência com o lobby mais poderoso do país, (e) chegava a atacar a Sociedade por se recusar a apoiar a pesquisa acadêmica sobre esse importante setor da economia” (2011, pg. 71).

produtores primários. Essa experiência ajudou Prebisch a compreender mais claramente o lugar de seu país no mundo, observando que mesmo com tantas semelhanças na estrutura econômica, aqueles países tinham, em relação a este, inúmeras diferenças sob outros aspectos, como, o que mais lhe chamou a atenção, a equidade na distribuição da renda. A Argentina compartilhava com seus vizinhos a “maldição latino-americana (uma vez que) herdara dos tempos coloniais uma poderosa oligarquia que dirigia o Estado no contexto de uma economia exportadora agrícola dependente” (DOSMAN, 2011, pg. 72-3).

Em 1925, ingressou por concurso na Direção de Estatística da Nação, ao mesmo tempo em que passava a fazer parte do corpo docente da mesma faculdade em que se formara. Dois anos depois, levado pelo antigo presidente da SRA nomeado presidente do Banco da Nação, assumiu como primeiro diretor do recém criado Departamento de Investigações Econômicas da instituição. Macedo afirma que, segundo Prebisch, o trabalho ali realizado foi a base do futuro Banco Central da Argentina.

Foi subsecretário da Fazenda do governo instalado pelo golpe militar, em 1930, para já no ano seguinte retornar ao Banco da Nação. Colaborou, na condição de assessor especial ad honorem dos dois ministérios mais importantes da Argentina, o da Fazenda e o da Agricultura, na elaboração de um plano para fazer frente aos impactos da Grande Depressão sobre a economia do país, através do qual se estabeleceu uma política de preços mínimos para o trigo e, posteriormente, uma política expansiva de obras públicas.

Também nessa época, foi encarregado de elaborar o projeto e assumir como primeiro Diretor-Geral do Banco Central da Argentina. Em 1943, com o golpe que leva Perón ao poder, é forçado a deixar a condução do Banco Central em virtude de sua vinculação com o regime anterior. No anos que se seguem, presta assessoria a governos latino americanos e retoma suas atividades na Universidade de Buenos Aires.

Em fins de 1948, foi destituído também de sua cátedra universitária, e no começo do ano seguinte aceitou convite para trabalhar, inicialmente na qualidade de consultor, na recém-criada CEPAL, em Santiago. Conforme argumentamos anteriormente, são os primeiros textos de Prebisch no âmbito da CEPAL a fonte primária dos temas aqui abordados.

2.2 O sistema centro-periferia

Como referimos na introdução a esse capítulo, Prebisch desenvolveu um novo paradigma, um novo objeto de estudo - o desenvolvimento da América Latina. Ao definir sua ideia de desenvolvimento, o autor logo apresenta a variável chave para compreendermos sua visão: é o progresso técnico que, ao promover a adoção de métodos produtivos mais eficientes, eleva os níveis de produtividade real da mão de obra; os principais frutos desse processo são o aumento da renda e a melhora das condições de vida da população. É precisa, portanto, a definição de Di Filippo que caracteriza como “hilo conductor fundamental” das ideias de Prebisch “su permanente preocupación por los factores que determinan la distribución del progreso técnico y de sus frutos” (1988, pg. 165-6).

Partindo dessa ideia de desenvolvimento, Prebisch volta a sua atenção para a *distribuição internacional* daquele progresso e de seus frutos. Observando a evidência empírica, percebe que há considerável desigualdade entre o nível médio de renda dos países industrializados e o dos países produtores e exportadores de produtos primários. Como buscaremos demonstrar na próxima seção, “isso tem uma enorme importância teórica e prática, pois refuta a justificação básica da teoria clássica sobre a divisão internacional do trabalho... que tanta importância teve na orientação das economias latino-americanas” (GURRIERI, 2011, pg. 17-8).

Definido o progresso técnico como propulsor do desenvolvimento, e reconhecida a desigualdade de sua distribuição internacional conforme a especialização produtiva dos países, Prebisch tem as bases para formular a hipótese cujo desdobramento é o cerne da sua teorização sobre o subdesenvolvimento latino-americano: o fato de os países da América Latina terem uma renda média bastante inferior à dos países industriais decorre, em última instância, de eles integrarem um sistema de relações internacionais denominado “centro-periferia” (GURRIERI, 2011).

Nesse sistema, em decorrência de fatores que exploraremos ao longo deste estudo, as relações entre os centros industriais e a periferia formaram-se de modo que seu princípio ordenador é a satisfação das necessidades do centro. Consequentemente, como Prebisch busca demonstrar, os termos que se estabelecem no comércio internacional não têm como objetivo primordial elevar o nível de vida da população da periferia, e, nesse contexto, um maior protagonismo do comércio livre e do mercado serve principalmente para permitir que os centros satisfaçam da maneira mais econômica o próprio consumo (PREBISCH, 1951).

Finalizamos essa apresentação do sistema centro-periferia com um esclarecimento conceitual que parece útil: como assinala Floto (1989), fazendo referência a Pinto, A.; Kñakal, J. (1972), os conceitos de centro e periferia podem gerar certa ambiguidade se forem tomados fora de seu contexto original. Eles certamente não pretendem substituir os conceitos de países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, nem “industrializados” e “subdesenvolvidos”. No sistema cepalino de centro-periferia, uma economia central tem que ser necessariamente desenvolvida. Mas além do elevado nível de sua estrutura de renda e desenvolvimento, e da endogeneidade do seu dinamismo de crescimento, para podermos considerar determinado país desenvolvido como pertencente ao centro dinâmico da economia mundial, a característica determinante é a capacidade de exercer “*una influencia perceptible sobre el curso de los acontecimientos en las economías periféricas*” (PINTO A.; KÑAKAL, J. apud FLOTO, 1972, pg. 100).

Diferentemente do século XIX, quando a Grã Bretanha era sem dúvida o *centro* do sistema mundial, a partir das novas correlações de poder que emergem particularmente a partir das duas guerras mundiais, no mundo em que Prebisch escrevia cabia distinguir um “centro principal” (os Estados Unidos), e alguns subcentros (como alguns países europeus e o Japão). Dessa forma, talvez dissipando a possível ambiguidade, ainda que se possa empregar o termo “centro” de modo a compreender tanto o “centro principal” como os “subcentros”, não se pode considerar que aquela categoria englobe todos os países desenvolvidos.

2.2.1 A teoria das vantagens comparativas e o papel da América Latina

Se podemos dizer que Friedrich List e Raúl Prebisch tem em comum a fiel crença inicial na teoria econômica dominante¹⁶ (clássica e neoclássica, respectivamente), e nos princípios do livre comércio como a melhor política para a promoção do bem estar, a construção de suas teorias já não guarda o mesmo paralelo. Como ressaltamos no capítulo anterior, ainda que a teoria de List tenha

¹⁶ “Cuando inicié mi carrera como joven economista y profesor durante los años veinte creía firmemente en las teorías neoclásicas” é a primeira frase do artigo Prebisch (1983). List em uma das já referidas ‘cartas’, afirma “durante muitos anos fui não apenas um fiel discípulo de Smith e Say, mas também um professor bastante zeloso da doutrina infalível; que não apenas estudei o trabalho dos mestres, mas também os dos seus melhores discípulos na Inglaterra, Alemanha e França, com alguma assiduidade e perseverança” (2009, pg. 99)

como objetivo inicial complementar a teoria clássica (cosmopolítica, na conceituação do autor), o que ele faz é estabelecer o contraste entre ambas, sempre colocando em destaque os equívocos desta última. Já Prebisch não tinha como objetivo criticar os fundamentos daquela teoria,

ao contrário, a validade da teoria neoclássica era uma premissa de Prebisch (SALVIANO JR., 1993:109), que utilizava com desenvoltura seus conceitos. Sua crítica dirigia-se fundamentalmente a aspectos ligados à desconsideração do tempo como elemento importante para explicar os fenômenos de desajuste que nosso autor identificava na prática do comércio internacional. Explicando melhor, Prebisch procurava adaptar a teoria neoclássica aos fatos concretos por ele observados, e ao fazê-lo chegava a resultados muito diferentes dos previstos pelos economistas ortodoxos (MACEDO, 1994, nota de rodapé 37, pg. 51).

Foram a primeira grande crise do capitalismo e a depressão da década de 1930 que a ela se seguiu, os eventos que levaram Prebisch a questionar as prescrições políticas ortodoxas¹⁷. Tendo que administrar os efeitos do contexto econômico mundial sobre a Argentina, ele foi levado a reconhecer que o sistema harmônico e auto equilibrado que o paradigma neoclássico pintava tinha pouco a ver com a realidade econômica, *especialmente na América Latina*. Como somos ensinados a fazer, no exercício de suas funções como subsecretário de finanças e, logo após, como diretor do Banco Central, Raúl recomendava medidas ortodoxas para eliminar o déficit fiscal e reprimir as tendências inflacionárias. No entanto, ao ter que confrontar um grave desequilíbrio na balança de pagamentos, uma vez que “a proteção desse nível de vida (alcançado na Argentina), conseguido com muito esforço, tinha de prevalecer sobre as pretensas virtudes de um conceito acadêmico” (GURRIERI, 2011, pg. 23), considerou apropriado alijar-se da ortodoxia, aconselhando que fosse adotada uma resoluta política de industrialização.

Seguramente também tiveram influência sobre essa reorientação as ideias de Keynes, que refutavam a ortodoxia neoclássica e defendiam a intervenção estatal como forma de reparar os problemas econômicos derivados dos mercados livres. Não é a toa que é Prebisch o autor de *Introducción a Keynes* (1947), o primeiro

¹⁷ Rodriguez (2009) traz na introdução à parte 1, “Os fundamentos do estruturalismo latino-americano (anos 1950)”, uma interessante apresentação de alguns aspectos das relações internacionais argentinas e de certos problemas de sua economia e as dificuldades enfrentadas para sua gestão, durante os anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial. Em virtude dessas circunstâncias, Rodriguez afirma que Love tem razão ao dizer que “as primeiras doutrinas e convicções econômicas de Prebisch emergem da experiência de um dirigente do banco central enfrentando problemas monetários e de importações de muito difícil solução” (RODRIGUEZ, 2009, pg. 15).

manual escrito na América Latina para difundir as ideias do economista britânico contidas em sua “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, de 1936.

Ainda que seja relevante a discussão a respeito da ortodoxia/heterodoxia de Prebisch¹⁸, essa parece ser uma questão secundária para os propósitos deste trabalho. Cabe-nos, então, analisar quais são esses fatos concretos observados pelo autor, capazes de fazer com que ele, mesmo utilizando o mesmo instrumental teórico, chegue a resultados tão diferentes. Para facilitar a comparação entre tais resultados, no entanto, iremos anteriormente, e de forma muito breve, incluir uma passagem a respeito da teoria ortodoxa do comércio internacional de produtos. Com o intuito de dar concisão ao texto, evitaremos recapitular mais longamente essa teoria. Dada a imensa quantidade de bibliografia a esse respeito¹⁹, nos limitaremos a indicar a sucinta exposição de Floto, citando diretamente o ponto que mais no interessa, ou seja, a passagem em que ele apresenta algumas conclusões a que ela chega, seja formulada “en su forma ricardiana clásica o en el marco refinado de la teoría neoclásica” (FLOTO, 1989, pg. 147):

...el sistema mundial de libre comercio tenía una tendencia innata a mejorar la situación de todos los países que mantienen relaciones comerciales y a reducir... las desigualdades entre ellos. Además, como el progreso técnico ocurriría al azar, sin ningún sesgo sistemático, geográfico, social o económico, dondequiera que se produjese, beneficiaría directamente a todos (FLOTO, 1989, pg. 148).

Ou seja, em um sistema mundial de livre comércio, no qual supostamente prevaleceria ainda mais fortemente a divisão internacional do trabalho, com a especialização produtiva dos países definida segundo sua dotação de recursos, conclui a teoria ortodoxa do comércio internacional que se reduziria ou eliminaria a desigualdade entre os países; as rendas dos países tenderiam a equiparar-se, de forma que essa divisão seria não só a mais eficiente do ponto de vista da alocação de recursos, mas também a mais equitativa. Em oposição a essa expectativa de convergência promovida pelo mercado, entretanto, Prebisch observava um sistema econômico mundial estruturalmente desigual, em que o comércio ao invés de estreitar a distância entre os extremos - centro e periferia - como nos faz crer essa teoria, a amplia.

¹⁸ Hopenhayn (1988) trata, em tom de homenagem, essa dualidade.

¹⁹ Além dos manuais de História do Pensamento Econômico e Economia Internacional, grande parte dos livros, artigos, teses ou dissertações sobre temas relacionados ao comércio internacional, qualquer que seja a abordagem adotada, trazem uma exposição de alguma versão dessa teoria.

Como já foi dito, na origem do processo que leva a essa estrutura, está a assimétrica distribuição do progresso técnico e de seus frutos entre centros e periferias, assim como no interior de cada uma destas sociedades. Novamente contrariando as conclusões neoclássicas, percebemos que o progresso técnico não ocorre por acaso, sem uma tendência sistemática, mas se desenvolve majoritariamente em “un grupo demográficamente reducido de economías centrales, en proceso autosustentado de diversificación productiva y capaz de generar su propio avance técnico” (DI FILIPPO, 1988, pg. 166).

Além do mais, quando a teoria mainstream espera que a distribuição dos frutos daquele progresso beneficie todos os países independentemente de onde ele ocorra, devemos ter em conta que, segundo Prebisch,

É certo que a argumentação relativa às vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho é de validade teórica inobjetable. Mas, esquece-se, via de regra, que se baseia em uma *premissa terminantemente negada pelos fatos*. Segundo esta premissa, o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade, seja pela baixa dos preços seja pela alta equivalente das remunerações. Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. (1949b, pg. 48).

Por razões que examinaremos com mais profundidade ao apresentarmos o fenômeno da deterioração dos termos de intercâmbio da periferia, o comércio, os preços e as variações nas remunerações não são mecanismos capazes de repartir igualmente esses frutos. Assim, sendo esse progresso a força que possibilita o aumento da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, a melhora no padrão de vida da população, se ele não ocorre de forma ao menos relativamente homogênea, e não existem mecanismos capazes de repartir seus benefícios, fica bastante simples compreender porque a atual estrutura econômica mundial não é capaz de realizar a esperada redução das desigualdades entre os países, ou equivalentemente, porque a realidade insiste em refutar as premissas e conclusões dessa teoria de comércio internacional.

Desse modo, o desenvolvimento capitalista favoreceu os países situados no centro do sistema econômico mundial, onde os métodos indiretos de produção gerados pelo progresso técnico se introduziram primeiro e/ou se propagaram de forma bastante parelha e rápida por todo sistema produtivo. A forma com que o esse progresso se difundiu desses países de origem para o resto do mundo deu lugar a estruturas de produção diferentes no centro e na periferia e a funções diferentes

naquele sistema. Compreender essa estrutura e os fatores que levaram a ela abre um horizonte de problemas que representa o começo de um “longo caminho de pesquisa e ação prática que teremos de percorrer se tivermos o firme propósito de resolvê-los” (GURRIERI, 2011, pg. 18).

2.2.2 Inserção global e a condição periférica

Quando se faz menção ao termo “condição periférica”, o que se busca destacar são as características específicas como a “posição funcional, a estrutura econômica, o atraso na relação com os centros, a capacidade dinâmica e todas as consequências que decorrem” (GURRIERI, 2011, pg. 27) da inserção dos países periféricos no sistema econômico mundial. A compreensão dessa questão, portanto, exige que percebamos que, para Prebisch, tal condição não pode ser identificada apenas como um simples estado de atraso dos países periféricos, em uma mesma trajetória evolutiva, em relação aos países do centro. Ao contrário, precisa ser entendida como um padrão, de funcionamento e evolução específicos, de certas economias, que, como tal, merece (e exige) um esforço de compreensão e teorização também específico. A partir do reconhecimento dessa especificidade, a concepção do sistema centro-periferia nos possibilita compreender as condições a que estão submetidos os países periféricos e os obstáculos que devem ser superados por sua política de desenvolvimento.

Se, contrariamente, não levamos em conta que a periferia não pode imitar o caminho trilhado pelos centros, dadas as dificuldades específicas que decorrem da condição periférica e que nunca foram enfrentadas pelos atuais centros, corremos o sério risco de aplicar políticas inapropriadas. Como aponta Gurrieri,

a crítica fundamental que Prebisch formula contra a teoria convencional é justamente a de que ela não leva em consideração as peculiaridades da condição periférica, atribuindo a si mesma uma validade universal que não possui. Essas peculiaridades obrigam a questionar os pressupostos e as políticas indicadas pela teoria tradicional, de modo a adaptá-los, transformá-los ou descartá-los, conforme seu grau de coerência com o objetivo de desenvolvimento... ou corremos o grave risco de sugerir remédios inapropriados ou contraproducentes (2011, pg. 27).

Essas peculiaridades a que se faz referência são decorrência das diferentes funções no sistema econômico mundial e das diferentes estruturas produtivas que

foram forjadas em virtude da maneira como se deu a difusão do progresso técnico dos países onde ele se originou para o resto do mundo. Esse processo de diferenciação - centro/periferia - acabou por formar estruturas socioeconômicas também diferentes, adaptadas às funções a serem cumpridas no sistema: ao centro *coube* produzir e exportar bens industriais para o sistema como um todo, enquanto que à periferia *restou* produzir e exportar matérias primas e alimentos.

Para que a periferia pudesse cumprir seu papel de provedor de matérias primas e alimentos de maneira eficiente, fornecendo a preços baixos os bens primários necessários à redução de custos com insumos e salários no centro, o progresso tecnológico naquele grupo de países se orientou principalmente ao seu setor de exportação primária. Os outros setores econômicos foram deixados para trás, com uma baixa produtividade da mão de obra, já que a demanda por outros bens e serviços se satisfazia mediante importações, ao invés de com produção própria. Ao contrário do que ocorreu no centro, onde o progresso tecnológico se propagou de maneira parelha por todo o sistema produtivo interno, criando uma estrutura produtiva diversificada e homogênea, na periferia, à medida que uma grande proporção dos recursos produtivos se destinou a ampliar o setor de exportação primária - gerador das divisas necessárias às importações - tomou forma uma estrutura interna altamente especializada e heterogênea, em que setores de alto nível de produtividade, comparáveis aos alcançados nos países centrais, mas que só podem oferecer emprego a um número limitado de trabalhadores, coexistem com setores em que o nível de produtividade da mão de obra está muito aquém daqueles que se observava nos países industrializados. A adaptação a que são levados esses países inicia, dessa forma, "um processo de transformação cujas consequências deixam uma profunda marca na estrutura econômica e social local" (GURRIERI, 2011, pg. 20).

No entanto, não era somente a difusão desigual do progresso técnico que ampliava as diferenças de renda e produtividade entre centro e periferia; também contribuía para essa ampliação a maneira desproporcional como se distribuem seus benefícios. Mesmo sendo o progresso técnico mais rápido no centro do que na periferia, e os aumentos de produtividade da mão de obra na indústria mais intensos do que na produção primária (PREBISCH, 1949), esses benefícios, teoricamente, poderiam transferir-se para a periferia, seja mediante uma redução dos preços dos bens, refletindo os custos de produção mais baixos, seja através de um aumento da

renda. Na prática, entretanto, os ganhos que a produtividade dava à indústria no centro não se refletiam em redução de preços de seus produtos, mas somente em aumentos de rendas. Já com a produção primária da periferia sucedia o oposto e os aumentos de produtividade se refletiam somente em reduções de preço²⁰; aliás, era essa forma de funcionamento que, aliada à concentração do progresso tecnológico nos setores de exportação, tornava possível a esse grupo cumprir eficientemente sua função no sistema. Como resultado, eram maiores no centro do que na periferia tanto as taxas de aumento da produtividade média quanto as de aumento da renda real média. Da combinação desses dois fatores, a saber, a evolução desigual do progresso técnico e a maneira com que se distribuem seus benefícios, resulta um sistema econômico mundial que tem:

en el centro una estructura de producción diversificada e homogénea, con una dinámica endógena y la capacidad de reproducirse por sí misma; y, en la periferia, una estructura económica especializada e heterogénea, en que sólo puede lograrse acumulación mediante el intercambio con el centro (FLOTO, 1989, pg. 151).

Como já foi dito, o enfoque neoclássico sustenta que onde quer que ocorra o progresso técnico, seus benefícios se poriam a disposição de todos os países do mundo, qualquer que fosse a linha de especialização de seu sistema produtivo. Ao afirmar que os dados históricos indicam que isso é provavelmente correto em relação aos países industrializados (PREBISCH, 1949), mas não se aplica à periferia, o autor nos fornece elementos para compreender porque não se observa na América Latina os resultados previstos a partir desse enfoque. É bastante compreensível que, sendo a teoria econômica concebida nos países do centro, ela tenha o objetivo de explicar a dinâmica do que ali ocorre. No entanto, ao se generaliza-la para abranger o que ocorria em contextos tão diversos do que se observa nesses países, se reduz seu poder explicativo. Nas palavras de Prebisch,

o erro dessa premissa (de que o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade) consiste em atribuir caráter geral ao que de si mesmo é muito circunscrito. Se por coletividade se entende, apenas, o conjunto dos grandes países industriais, é certo que o fruto do progresso técnico se distribui, gradualmente, entre todos os grupos e

²⁰ Dadas a especialização produtiva periférica e a baixa elasticidade preço da demanda por produtos primários, os países periféricos ao aumentar sua produção, em decorrência dos aumentos de produtividade ou na tentativa de aumentar seus níveis de renda, acabavam fazendo com que a maior quantidade ofertada diminuísse o preço de seus produtos, tendo pouco ou nenhum efeito sobre seus níveis de renda.

classes sociais. Mas, se o conceito de coletividade também se estende à periferia da economia mundial, essa generalização encobre um grave erro. As grandes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos grandes países (1949b, pg.47-8).

Portanto, para analisar o que ocorre na periferia e buscar compreender porque uma proporção correspondente dos benefícios do progresso técnico não chega a ela, Prebisch “recusou-se a tratar como anomalia o que foi percebendo como um modo de ser” (RODRIGUEZ, 2009, pg. 79). Ao reconhecer que as economias periféricas não são simplesmente atrasadas em relação às centrais, mas, ao contrário, tem um modo específico de funcionamento, percebe que a realidade insiste em nos apontar uma lacuna na teoria econômica. Assim, faz-se necessária a construção de um pensamento econômico voltado para a compreensão específica da realidade latino americana, que, mesmo sem desconsiderar os aprendizados que podemos obter da teoria econômica convencional, leve em conta os obstáculos impostos pela condição periférica e as possíveis alternativas para sua superação. Não se pode esperar, entretanto, que essa construção seja resultado dos estudos efetuados em outras partes do mundo, já que:

Mal se poderia pretender, na verdade, que os economistas dos grandes países, mergulhados numa série de problemas próprios, possam dedicar, preferentemente, sua atenção ao estudo dos nossos. Compete, primordialmente, aos próprios economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente quando se conseguir explicá-la racionalmente e com objetividade científica, será possível alcançar fórmulas eficazes de ação prática. Não se imagine, porém, que este propósito está animado de um particularismo exclusivista. Pelo contrário: só será possível realizá-lo mediante um sólido conhecimento das teorias elaboradas nos grandes países com seu caudal de verdades comuns. É preciso não confundir o conhecimento reflexivo do alheio com uma sujeição mental às idéias alheias, da qual muito lentamente estamos aprendendo a livrar-nos. (PREBISCH, 1949b, pg.54)

Em virtude da própria condição periférica, entretanto, são muitas as dificuldades que se opõem na América Latina a essa construção. A elaboração de um corpo teórico coerente e com poder explicativo pressupõe um apurado conhecimento da realidade que se busca compreender e a capacidade de interpretar corretamente o que se observa. Entretanto, “nos países latino-americanos, resta muito por fazer... tanto no que diz respeito ao conhecimento dos fatos mesmo, quanto à sua correta interpretação teórica” (PREBISCH, 1949b, pg.48). Entre a insuficiente formação oferecida aos nossos estudantes, que Prebisch pode

pessoalmente testemunhar, e a alternativa de enviar nossos estudantes para se graduarem no exterior, mesmo reconhecendo as dificuldades de sua obtenção, Prebisch acredita ser necessária uma qualificada autonomia intelectual:

São bem conhecidas as dificuldades que se opõem na América Latina a uma tarefa dessa natureza. A principal delas talvez seja o número exíguo de economistas capazes de penetrar, com critério original, os fenômenos concretos latino-americanos. Por uma série de razões não se consegue suprir sua carência com a formação metódica de um número adequado de jovens de alta qualificação intelectual. Enviá-los às grandes universidades da Europa e dos Estados Unidos representa já um progresso considerável, mas não suficiente. E isto porque uma das falhas mais sérias de que padece a teoria econômica geral, contemplada da periferia, é seu falso sentido de universalidade (PREBISCH 1949b, pg.54).

Por fim, Prebisch reiteradamente ressalta que ao se pensar a “condição periférica” se deve resistir à tentação de generalizá-la em excesso, repetindo o equívoco da teoria convencional. Esse conceito não é uma matriz construída para aprisionar a realidade; pelo contrário, esse esquema tem o intuito de, ao apontar algumas áreas-problema que constituem o núcleo da questão do desenvolvimento, possibilitar a análise das situações concretas. A partir da unidade conceitual que essa definição possibilita, se busca apresentar uma condição típica, de forma a ressaltar com clareza os problemas centrais do desenvolvimento periférico. Somente essa análise pode servir de base a uma política de desenvolvimento nacional racionalmente concebida.

Compreendidas as estruturas que levam a essa divisão bipolar da economia mundial, e a especificidade das condições a que está submetida a periferia, na próxima seção analisamos o mecanismo através do qual se exercia essa desigual distribuição de benefícios: a deterioração dos termos de intercâmbio da periferia e sua tendência a se agravar.

2.3 Deterioração dos termos de intercâmbio e a industrialização como alternativa

No contexto do sistema centro-periferia, através da expressão “deterioração dos termos de intercâmbio da periferia” se busca caracterizar o fenômeno da diminuição da quantidade de produtos manufaturados terminados que os países

periféricos podem obter em troca de uma dada quantidade de produtos primários²¹. Apesar da reconhecida limitação dessa definição, no sentido de que ela não reflete as diferenças de qualidade dos produtos terminados, ela provavelmente foi utilizada por ser relativamente fácil de medir.

Para além da questão conceitual, a deterioração dos termos de intercâmbio da periferia ocorre porque o aumento da produtividade que resulta do progresso técnico não se traduz em uma redução proporcional dos preços dos produtos industriais produzidos no centro. Partindo do plausível pressuposto de que o progresso técnico foi mais acentuado na indústria do que na produção primária²², para que fosse válida a teoria convencional do comércio internacional, ou seja, caso os preços baixassem em consonância com a maior produtividade, a redução deveria ser menor nos produtos primários do que nos industriais²³. Considerando as especializações das estruturas produtivas, periférica e central, que se conformam pela divisão internacional do trabalho, analisadas nas seções anteriores dessa monografia, seria de se esperar que a relação entre preços melhorasse persistentemente a favor dos países da periferia à medida que se desse a disparidade entre as produtividades. Se assim fosse, os países periféricos se beneficiariam tanto quanto os países centrais da redução nos preços dos produtos finais da indústria, e os frutos do progresso técnico de fato seriam divididos igualmente em todo mundo, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho. Em tais circunstâncias, “a América Latina não teria nenhuma vantagem econômica com sua industrialização. Ou melhor, teria uma perda real enquanto não alcançasse eficiência produtiva igual à dos países industriais” (PREBISCH apud GURRIERI, 2011, pg. 103).

²¹ Uma definição mais genérica, relacionando os termos de intercâmbio de um país com relação a um parceiro comercial específico, pode ser encontrada em Rodriguez (2009, pg. 64): “a variação nos termos de troca registrada no comércio entre o país X e o país Y é dada pela evolução dos preços unitários dos produtos exportados por X para Y em relação à evolução dos preços unitários dos produtos importados por X do país Y, sem considerar as quantidades transacionadas. Se os preços unitários dos produtos exportados por X para Y diminuem em comparação com os preços unitários dos produtos importados por X do país Y, diz-se que os termos de troca de X, em relação a Y, se deterioraram”. Se considerarmos X e Y como sendo, respectivamente, o centro e a periferia, temos de maneira mais formal a definição da deterioração dos termos de intercâmbio da periferia.

²² Prebisch chega a essa conclusão a partir da análise de um relatório das Nações Unidas sobre a relação de preços no comércio pós-guerra entre países industrializados e menos desenvolvidos, citada em Gurrieri (2011, pg. 149, nota 2).

²³ Essa comparação dinâmica de preços lhe parece interessante, pois se relaciona diretamente com as diferenças na produtividade e na renda médias dos dois grupos de países. Ele não considera, é claro que a deterioração seja a causa última dessas diferenças, mas tão somente uma manifestação... das profundas desigualdades estruturais, funcionais e de poder entre centros e periferia.

Entretanto, aponta Prebisch (1949), entre 1870 e a Segunda Guerra Mundial a relação de preços se moveu constantemente contra os produtos primários, ou seja, de forma prejudicial à periferia, ao contrário do que teria ocorrido se os preços tivessem declinado em decorrência da diminuição dos custos provocada pelo aumento da produtividade.

Sobre este fenômeno, Prebisch faz três considerações que parecem bastante elucidativas. Além disso, aprofundando a discussão a respeito das variações diferenciais de preços, elas introduzem na análise a questão da variação das rendas, aspecto central para a análise que empreenderemos na próxima seção. Por esse motivo, e por considerarmos que o autor as apresenta em um formato claro e objetivo, reproduzimos na íntegra:

Primeiro: os preços não diminuíram com o progresso técnico porque, por um lado, enquanto o custo tendia a baixar por causa do aumento de produtividade, por outro, subia a renda dos empresários e dos fatores produtivos. Quando o aumento da renda foi mais intenso que o da produtividade, os preços subiram em vez de baixar.

Segundo: se o crescimento da renda nos centros industriais e na periferia houvesse sido proporcional ao aumento das respectivas produtividades, a relação de preços entre os produtos primários e os produtos finais da indústria não teria sido diferente daquela que teria existido se os preços tivessem baixado estritamente de acordo com a produtividade. E dada a maior produtividade da indústria, a relação de preços se moveria a favor dos produtos primários.

Terceiro: na realidade, como a relação, segundo se viu, moveu-se contra os produtos primários... é óbvio que a renda dos empresários e dos fatores produtivos cresceu mais que a produtividade nos centros, e, na periferia, menos que a respectiva produtividade (PREBISCH apud GURRIERI, 2011, pg. 104).

Assim, as variações nas remunerações de empresários e fatores produtivos, e suas diferenças entre centro e periferia, são centrais para compreender em que se traduzem as reduções de custos possibilitadas pelo progresso técnico e, conseqüentemente, a forma através da qual “os centros retiveram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, (enquanto) os países da periferia transferiram a eles parte do fruto de seu próprio progresso técnico²⁴” (PREBISCH apud GURRIERI, 2011, pg. 104).

Essa possibilidade que têm os centros de reter os benefícios de seu progresso técnico e, simultaneamente, absorver parte dos benefícios que

²⁴ Essa tendência do sistema de concentrar a renda global nos centros, Prebisch posteriormente denominaria “caráter centrípeto do sistema centro-periferia”.

correspondem à periferia se explica por dois conjuntos de fatores, além das políticas adotadas com essa finalidade: por um lado, o modo como variam os salários e os lucros no centro e na periferia e, por outro, a forma com que o progresso técnico ocasiona uma diminuição relativa na demanda global dos produtos primários e reduz a participação destes no valor total dos bens terminados.

Tendo em conta esses dois conjuntos de fatores derivados das condições estruturais do sistema, podemos ir além da explicação baseada no desejo dos centros, também reconhecida pela teoria tradicional, compreendendo através de quais mecanismos os centros são capazes de reter a renda gerada pelos seus aumentos de produtividade e se apropriar de parte da renda gerada na periferia.

Para compreender esses movimentos, por sua vez, necessitamos entender como reagem essas variáveis ao longo dos ciclos econômicos, como consequência das diferentes estruturas econômico-institucionais que se conformam nos dois grupos de países. Como veremos, a análise dessas estruturas não nos faz crer que se possa esperar que o simples aumento da produtividade agrícola possa levar a um processo de crescimento autossustentado. Daí decorre a significação fundamental da industrialização da periferia: não se deve considerá-la como um fim em si mesma, mas sim como o principal meio de que dispõem os países periféricos para participar do progresso técnico e elevar o nível de vida de suas populações.

2.3.1 Ciclo econômico, imobilidade da força de trabalho e variação das remunerações

Sendo o ciclo a forma através da qual ocorre o crescimento do sistema capitalista, e o aumento da produtividade um dos principais propulsores deste crescimento, a distribuição dos benefícios do progresso técnico não pode ser entendida sem ser relacionada aos ciclos comerciais e à maneira como eles evoluem no centro e na periferia (FLOTO, 1989, pg. 152). Segundo Rodriguez, a teoria da deterioração dos termos de intercâmbio sustenta que essas flutuações cíclicas da atividade econômica próprias do sistema capitalista se caracterizam pela discrepância entre demanda e oferta globais de produtos finais, e são provocadas por esse desajuste (2009, pg. 137).

Imaginemos²⁵ que em determinada economia central²⁶ aflore um excesso de demanda de equipamentos devido às melhores expectativas de lucros criadas pela disponibilidade de novas técnicas ao setor dinâmico da economia. Esse excesso de demanda pressiona primeiramente os estoques e a seguir a capacidade instalada dos ramos industriais produtores de tais materiais. Admitamos que, com essa expansão do nível de atividade, os novos empregos e a renda maior criam uma demanda maior de bens intermediários e de consumo; em decorrência dela, são pressionados os estoques e a capacidade ociosa dos respectivos ramos, influenciando, por sua vez, nas indústrias de bens de capital. Assim acontece a fase ascendente do ciclo, com um excesso de demanda que se reflete na redução dos estoques e movimentação da capacidade produtiva. Porém, em determinado momento a tendência expansiva se inverte, já que os planos de produção ficam excessivamente otimistas em relação às expectativas de compras.

A fase oposta se dá como consequência dessa inversão, ou em virtude de uma contração (exógena) da demanda de determinado setor, que, ao fazer com que sobre estoques sem vender, reduz sua produção para o período seguinte. A menor produção do referido setor se traduz em menor demanda dele com relação aos outros setores, que, impactados em seus estoques, possivelmente também reduzam sua produção. O nível de atividade começa a diminuir até certo ponto mínimo. A partir desse, a demanda e a produção começam a aumentar, dando início a uma nova fase ascendente.

O ponto que aqui mais nos interessa, é que essas oscilações cíclicas do nível de atividade econômica no centro são acompanhadas de movimentos dos preços dos bens e das remunerações dos fatores produtivos, tanto neste quanto na periferia. Assim, durante a crescente cíclica, o excesso de demanda tende a ser acompanhado pelo aumento dos preços; isso, por sua vez, torna possível aumentar a renda dos trabalhadores e os lucros dos empresários, que, transformados em maior demanda, provocam nova alta dos preços. Na descendente, ocorre o contrário: o excesso de oferta pressiona os preços, mas sua redução é incapaz de compensá-lo, o que gera pressões também pela queda dos salários e lucros.

²⁵ Essa descrição de um ciclo hipotético é baseada em Rodriguez (2009).

²⁶ A apresentação do processo cíclico tem como objeto a economia de um país pertencente ao centro, a partir do qual se projeta efeitos sobre a periferia. A capacidade de exercer uma influência perceptível sobre as economias periféricas, conforme vimos, era o próprio critério para pertencer ao centro.

Se a redução de preços e rendas da fase descendente fosse equivalente à alta dos lucros e dos salários provocados pelo aumento de preços da fase ascendente anterior, simplesmente se voltaria ao ponto de partida. Ocorre que três conjuntos de fatores concorrem para que isso não ocorra: a relativa imobilidade da força de trabalho; as políticas diretamente adotadas pelo centro para evitar que sua renda vaze para o exterior; e a maior capacidade dos agentes produtivos dos centros - empresários e trabalhadores - de aumentar e defender suas rendas.

A existência de um excedente de mão de obra, dada a baixa capacidade de absorção da atividade primária, agravada pelo progresso técnico, que requer cada vez menos trabalhadores para obter a mesma quantidade de produto, tende a gerar na periferia uma pressão desfavorável sobre os salários e os preços primários. Ao observar como transcorre o ciclo econômico, Prebisch percebe que os incrementos de produtividade e de renda que começam no setor dinâmico, apesar de refletirem-se nos outros setores, não chegam a conduzir a uma equiparação²⁷. Isso se deve à relativa imobilidade da força de trabalho que existe mesmo internamente ao país central. Essa equiparação é ainda mais limitada na relação entre países centrais e periféricos, à medida que entre eles a mobilidade da força de trabalho é consideravelmente mais restrita. De fato, se no sistema centro-periferia,

A população ativa tivesse mobilidade perfeita e a migração não enfrentasse resistências, e se o rápido desenvolvimento da indústria e das demais atividades pudesse absorver com rapidez a sobra real ou potencial de gente ativa, existiria uma nítida tendência ao nivelamento dos salários nas economias primárias e industriais. (PREBISCH apud GURRIERI 2011, pg. 24)

Contribuem também para a capacidade de os centros reterem ou aumentarem suas rendas as políticas diretamente adotadas com essa finalidade. Essa prática fica particularmente clara ao analisarmos o caso da agricultura dos centros, que é “protegida no mercado interno e subsidiada no externo” (GURRIERI, 2011, pg. 25), mas também é aplicada a indústrias com altos custos decorrentes de sua relação desfavorável entre produtividade e salários. Dessa forma, “os centros se fecham para defender sua renda, impedindo que ela vaze para o exterior” (GURRIERI, 2011, pg. 25).

²⁷ Não é por outra razão que os países centrais adotam medidas para proteger, por exemplo, os preços dos bens agropecuários e/ou as rendas dos produtores desses bens.

Adicionalmente, no centro, os bem organizados sindicatos de trabalhadores tendem a opor grande resistência a qualquer redução de salário; da mesma forma, os empresários resistem a reduções de lucros. Em virtude dessas características institucionais dos países centrais, o mercado não é capaz de gerar toda a redução necessária nos preços das manufaturas, a saber, aquela que equilibraria novamente oferta e demanda. Como consequência desse desequilíbrio persistente, se acumulam estoques excedentes de manufaturas.

Em decorrência desses estoques não planejados, se provoca uma maior necessidade de redução de produção, que, por sua vez, e sucessivamente, vai fazendo com que cada produtor vá reduzindo a demanda de seus provedores imediatos. O processo segue até que, por fim, e dadas as especializações econômicas dos países, se afeta o elo mais fraco da cadeia, ou seja, os provedores de produtos primários da periferia que não tem a quem repassar parte significativa da pressão a que são submetidos. O resultado final desse processo é que “la presión para reducir los precios se desplaza hacia la periferia con mayor fuerza de lo que sucedería si... no fueran rígidos los salarios y las utilidades en el centro” (FLOTO, 1989, pg. 153); além disso, quanto mais fortes sejam essas estruturas institucionais, maior será a queda da demanda e dos preços dos produtos primários.

Já na periferia, por outro lado, a existência do excedente de mão de obra, juntamente com a falta de organizações sindicais tão poderosas quanto as do centro, impede que os trabalhadores obtenham aumentos salariais equivalentes aos dos países industriais, na fase ascendente do ciclo, e que, na fase descendente, conservem os aumentos eventualmente conseguidos. Da mesma forma, os empresários da periferia também não podem oferecer resistência comparável a de seus pares nos países centrais às reduções de lucros. Dessa forma, “es probable que los salarios y las utilidades sean más bajos en la periferia que en el centro, mientras el desempleo sea más elevado en aquella que en éste” (FLOTO, 1989, pg. 153). Além do mais, ainda que fossem mais rígidos à redução os salários e os lucros na periferia, isso só aumentaria a pressão exercida pelo centro sobre ela, fazendo com que a demanda dos produtos primários baixasse até o ponto exigido para se alcançar a necessária redução de renda no setor primário.

2.3.2 Elasticidade da demanda de importações

Há que ressaltar, ainda, um quarto aspecto, mais relacionado às características dos produtos nos quais se especializaram os dois grupos de países, e que vem a agravar a tendência de longo prazo de se ampliar a distância entre os polos do sistema capitalista mundial. Em decorrência tanto da falta de dinamismo da demanda de alimentos, quanto da melhor utilização das matérias primas no processo produtivo, toma forma mais uma força que contribui à deterioração dos termos de intercâmbio periféricos.

Como consequência do progresso técnico, é de se esperar uma baixa relativa da demanda global para os produtos primários e uma redução da participação de seu valor no total dos bens terminados. Vejamos por que. Primeiramente, a criação de produtos novos, que exigem uma elaboração progressivamente mais complexa ou refinada das matérias primas, ao aumentar a razão do valor decorrente do processo de transformação, inevitavelmente faz baixar relativamente a contribuição daquelas no valor total do produto final. Além disso, com aquele progresso também podemos prever que haja uma melhor utilização das matérias primas e dos bens intermediários, o que tem por resultado um valor proporcionalmente mais elevado do produto terminado por unidade de matéria prima ou bem intermediário utilizado. Uma terceira consequência das inovações é a substituição, no processo de produção de manufaturas, dos produtos naturais por insumos feitos pelo homem, sintéticos, que sejam mais baratos.

Adicionalmente, os acréscimos de produtividade, e o conseqüente aumento de renda que eles pressupõem, ocasionam modificações na demanda que também afetam a relação de intercâmbio da periferia. Assim, ao crescer a renda, a demanda se diversifica e, enquanto aumenta relativamente pouco, depois de certo limite, a procura por alimentos, cresce consideravelmente a dos artigos variados em que vão se traduzindo as sucessivas inovações técnicas²⁸. Também em função dessa tendência à diversificação, cresce a demanda por serviços e, portanto, diminui a proporção em que entram os produtos primários, enquanto insumos, na satisfação da demanda global.

²⁸ Prebisch chega a referir a chamada Lei de Engel, princípio enunciado pelo estatístico alemão Ernst Engel (1821-1896), baseado na constatação de que existe uma relação entre os rendimentos das famílias e a respectiva estrutura do consumo. Ela afirma que à medida que cresce a renda a proporção gasta em comida decresce, mesmo que seu montante, em absoluto, aumente. A explicação é para o fenômeno é simples: uma vez satisfeitas as necessidades básicas de alimentação, a capacidade ou necessidade das pessoas gastarem mais em comida é necessariamente limitada.

Não é difícil perceber que, combinados, esses fatores fazem com que as importações de produtos primários nos centros industriais se expandam a um ritmo inferior ao da renda real. Dito mais formalmente, “las invenciones tecnológicas y las variaciones de la demanda ocasionadas por el aumento del ingreso dan por resultado una elasticidad-ingreso de las importaciones primarias inferior a la unidad en los centros” (FLOTO, 1989, pg. 153).

Por outro lado, a elasticidade-renda das importações na periferia é potencialmente muito mais elevada. Dada sua especialização primária, é muito alta a proporção de conteúdo importado, bens de capital, por exemplo, necessária para satisfazer as necessidades de crescimento da renda²⁹, de acumulação e de novos investimentos.

Parece oportuna a síntese que Gurrieri faz desses fatores:

Por seu potencial técnico-científico e de acumulação de capital, os centros obtêm incrementos de produtividade muito superiores aos da periferia; especializam-se em produzir os bens cuja demanda é crescente em relação à renda; controlam o dinamismo econômico pela posição de liderança que a demanda de bens industriais tem em relação à de bens primários; contam com uma estrutura econômica e social que favorece a capacidade de seus agentes econômicos para reter renda, se comparados com os da periferia, por causa da maior homogeneidade, maior diversificação produtiva e melhor organização empresarial e sindical; finalmente, lançam mão de medidas diretas para proteger sua renda da competição externa (2011, pg. 27).

É através desse conjunto de condições que os países centrais são capazes não apenas de reter os frutos das inovações técnicas em suas economias, mas também tem a possibilidade de captar parte do que tem origem no progresso da periferia. Assim, caso essa última siga dependendo somente de suas exportações primárias para expandir suas economias, como sugere que façam a teoria ortodoxa, seu ritmo de desenvolvimento econômico será persistentemente e consideravelmente mais baixo do que o observado nos países centrais.

2.3.3 Industrialização como meio de absorver mão de obra e participar dos benefícios do progresso técnico

²⁹ Deve-se ainda ter em conta o “efeito demonstração” do centro no padrão de consumo dos grupos de elevada renda dos países periféricos; através dessa denominação se busca captar o fenômeno no qual os setores de alta renda dos países periféricos tendem a imitar os padrões de consumo do centro, sem que as estruturas produtivas de seus países comportem esses padrões.

Em decorrência da distribuição desparelha dos benefícios que resultam do progresso técnico e do comércio internacional, a manutenção da especialização segundo a pauta de vantagens comparativas estáticas daria lugar necessariamente a uma maior disparidade de níveis de desenvolvimento entre os países do centro e da periferia. Como a demanda de bens industrializados aumenta mais rapidamente que a de bens primários, conquistando maior participação na demanda total, é inevitável que as economias que se especializem na produção de bens industriais se desenvolvam com mais rapidez do que as que sigam dependendo de produtos primários; assim, a lacuna entre os países centrais e os periféricos se ampliará ao longo do tempo, a não ser que se modifique a estrutura de produção que resulta da divisão internacional do trabalho.

Mantida essa estrutura, o crescimento econômico de um país periférico depende basicamente de um aumento da renda por habitante e do crescimento demográfico. O crescimento da renda por habitante, por sua vez, pode ser obtido de duas maneiras: pelo aumento da produtividade, ou pelo aumento da renda por homem empregado na produção primária, em relação às rendas dos países industriais que importam parte dessa produção. Essa última possibilidade viria como um reajustamento, e tenderia a corrigir a disparidade de remunerações provocada, como vimos, pela forma com que se distribui o fruto do progresso técnico entre centro e periferia (PREBISCH, 1949b, pg. 78-9). Ademais, dada a elasticidade-renda das importações mais alta dos países periféricos, quando a renda por habitante se eleva, as importações tendem a aumentar em ritmo mais acelerado que o do crescimento demográfico (FLOTO, 1989, pg. 164). Dessa forma, se as exportações também não aumentam em ritmo equivalente, o país enfrentaria um desequilíbrio em seu balanço de pagamentos.

Alternativamente, caso o crescimento da renda por habitante decorra do desenvolvimento técnico no setor primário, terá como resultado a elevação contínua da produção com um aumento proporcionalmente menor do emprego. Desse modo, dada certa taxa de crescimento da produção, o setor primário estaria em condições de absorver uma parte cada vez menor do incremento da força de trabalho não sendo capaz de absorver a força de trabalho que está subocupada; isso além de ser um problema em si mesmo, faz com que essa sobra de força de trabalho deprima o nível geral de salários, contribuindo para a queda do preço de seus produtos. Se somarmos a isso o fato, já assinalado, de que a taxa de crescimento da demanda de

produtos primários no mercado mundial é cada vez menor, as possibilidades de a periferia ampliar a produção primária para absorver o aumento da mão de obra parecem ser reduzidas. Nessas condições, o aumento da produtividade na produção primária dos países periféricos lhes ocasionaria um excedente de mão de obra, a não ser que outras atividades oferecessem novas oportunidades de emprego. Fora a indústria, é difícil dizer que atividades produtivas poderiam absorver o aumento de população economicamente ativa dos países periféricos.

A título de exercício, imaginemos o mundo em seu conjunto, e suponhamos que a indústria ou outras atividades não estejam desenvolvidas na periferia. Nessas circunstâncias, elas teriam que desenvolver-se nos centros a ponto de poder absorver não somente o excedente de mão de obra da periferia, mas também a parte do crescimento natural da população que não podia ser absorvido na própria produção primária do centro. Isso exigiria uma completa mobilidade da população; ou seja, significaria não somente que os desempregados estivessem dispostos a emigrar da periferia, mas também que os países do centro estariam dispostos a admitir grandes massas de imigrantes que, acostumados a salários relativamente mais baixos, competiriam vantajosamente com os seus trabalhadores. Esse tipo de mobilidade dos fatores de produção que, segundo Prebisch, é uma das suposições fundamentais da teoria clássica (PREBISCH, 1949)³⁰, não se materializam na prática. Aliás, se a população fosse totalmente móvel e não mostrasse nenhuma resistência ou oposição a emigrar, o mercado tenderia a nivelar os salários primários e industriais, assim como a distribuição dos benefícios do aumento da produtividade. No entanto, dada a atual estrutura da economia mundial, os centros limitam o processo a suas próprias populações, o que faz com que a indústria e suas atividades conexas não se desenvolvam de maneira que possam absorver o excedente de mão de obra da periferia. Em virtude disso, os países desta última não tem outra forma de absorver o excesso de sua população ativa a não ser desenvolver sua própria atividade industrial.

Daí decorre a significação fundamental, para Prebisch, da industrialização da periferia: “ela não é um fim em si mesma, mas o único meio de que se dispõe para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas” (PREBISCH, 1949b, pg. 48). O aumento da produtividade

³⁰ Embora se suponha que ele buscava se referir à teoria neoclássica, ao invés da clássica.

possibilitado pela incorporação de métodos produtivos mais eficientes permite absorver produtivamente mais mão de obra; esse processo, aliado ao aumento de produtividade que decorre das inovações tecnológicas na produção primária, gera aumento da renda por habitante e dá lugar a uma demanda crescente de serviços, o que, por sua vez, cria novas fontes de emprego. Com o aumento da renda e a diversificação da economia, gera-se maior potencial de acumulação de capital, uma das chaves dinâmicas do desenvolvimento, e abre-se caminho para a superação da estrutura produtiva heterogênea e especializada que hoje caracteriza a periferia. Portanto, a industrialização é considerada não somente um meio de modificar a estrutura produtiva dos países periféricos, de forma a reduzir sua dependência em relação ao setor externo, mas também como um meio fundamental de, por um lado, adquirir uma proporção equitativa dos benefícios do progresso técnico e, por outro, absorver em atividades produtivas o excedente de mão de obra.

Quando trata da substituição de importações, Prebisch deixa claro que a industrialização não é defendida como medida a ser adotada em todos os países, a qualquer tempo, de forma deslocada do contexto. Como fica claro no trecho a seguir, ao se selecionar as políticas, é necessário ter claros os objetivos que se busca alcançar:

Se com a industrialização buscamos apenas atingir um ideal de autarquia, no qual as considerações econômicas passam a segundo plano, então se deve admitir qualquer indústria que substitua importações. Mas se o propósito consiste em aumentar o bem estar das massas, é preciso ter presentes os limites além dos quais uma industrialização mais intensa pode significar queda na produtividade (PREBISCH apud GURRIERI, 2011, pg. 32-3.).

Ou seja, com relação a substituição de importações, o objetivo não é reduzir as importações, mas sim importar tanto quanto se possa em função das exportações e dos investimentos estrangeiros, desde que essas importações estimulem o desenvolvimento econômico, e não o retardem. Fica claro, mais uma vez, que nenhuma teoria, mas também nenhuma prescrição política ou econômica, pode reivindicar para si uma universalidade que desconsidere as especificidades temporais e locais.

Em se materializando as conclusões da teoria neoclássica do comércio internacional, os benefícios do progresso técnico se teriam distribuído por igual em todo o mundo, de acordo com o esquema da divisão internacional do trabalho, não

teriam ocorrido nenhum dos problemas aqui examinados e a América Latina não teria nenhuma vantagem econômica em sua industrialização. No entanto, como a realidade mostrou, segundo Prebisch, que as premissas neoclássicas eram errôneas, os países periféricos tem que modificar sua modalidade de crescimento, abandonando o modelo de desenvolvimento centrado na exportação de produtos primários. Devem basear esse crescimento em uma atividade que lhes permita gerar progresso técnico e absorver o excedente de mão de obra, de modo que, aumentando a remuneração desta, a periferia possa conservar os benefícios de tal progresso. De acordo com o que foi exposto, fica claro que para Prebisch essa atividade só pode ser a produção industrial e, portanto, podemos dizer que “la industrialización podía considerarse como la piedra angular de la política de desarrollo propiciada pela CEPAL” (FLOTO, 1989, pg. 164), orientada para superar a condição periférica.

CONCLUSÃO

Preocupados em identificar os aspectos que determinavam o atraso econômico de alguns países, Prebisch e List reconheceram que a especialização econômica em produtos primários prevalecente nos países atrasados parecia ser incapaz de promover o desenvolvimento em medida comparável à indústria. Entretanto, dados a capacidade produtiva imensamente maior dos países onde o progresso técnico se originou e as barreiras, naturais ou deliberadas, à entrada de novos competidores nesse setor, o protecionismo fazia-se necessário como mecanismo de impulso ao desenvolvimento nacional.

Tanto para um autor, como para outro, entretanto, o protecionismo não deveria ser considerado como um fim em si mesmo, com um ideal autárquico. Ao contrário: para Prebisch era a forma de a periferia internalizar a parte dos frutos do comércio que lhe cabia, e que de outra forma se transferiria para os centros; para List era o meio para se buscar a construção de uma nação capaz e independente, que pudesse vir a comercializar de forma ativa e favorável assim que reunisse as condições necessárias. Para ambos, tinha como fim um desenvolvimento autônomo e independente. Vale recorrer às palavras de List:

O sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante (a qual, aliás, nunca recebeu da Natureza um direito perpétuo ao monopólio industrial, senão que apenas conseguiu adiantar-se às demais em termos de tempo), esse sistema protecionista, considerando sob este ponto de vista, apresenta-se como meio mais eficaz para fomentar a união final das nações, e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio (1983, p. 93).

Outra semelhança marcante entre os dois autores é o reconhecimento de que o estudo do processo de desenvolvimento deve ser uma teoria multidisciplinar. Shafaeddin, referindo-se a List, mas em termos que poderiam muito bem ser aplicados a Prebisch, principalmente se levarmos em conta seus textos mais recentes, afirma:

List's theory of productive power goes far beyond international trade. In modern economic terms, this theory is similar to the theory of 'capability-building' in the context of state-directed economic development (Lall, 1991). In fact, it is a multidisciplinary theory: the productive power of a nation depends not only on economic factors, but also on socio-economic,

institutional, intellectual and moral factors, and on its independence and power as a nation (SHAFAEDDIN, 2005, pg. 47).

Assim, mais um aprendizado possibilitado pelo estudo desses autores é de que, em se tratando de política econômica, a única regra geral universalmente válida que se pode formular é a que essa política só pode ser construída através de uma cuidadosa avaliação das condições políticas, econômicas, sociais e até culturais com as quais o país ou a região em questão tem que lidar. No contexto dessa avaliação, as teorias de List e Prebisch fornecem aos países atrasados elementos que possibilitam pensar suas trajetórias de desenvolvimento de forma independente, levando em conta, adicionalmente, o estágio de desenvolvimento em que se encontram.

Não poderíamos encerrar este trabalho sem referir, de forma mais explícita, a dimensão da influência dos dois pensadores nas regiões sobre as quais detiveram suas atenções. List, ao defender a abolição das tarifas alfandegárias internas e a adoção de uma política comercial uniforme e comum em relação aos estrangeiros foi um ativo defensor da importância da nação e da unificação alemã; além disso, a influência das ideias por ele defendidas, como referimos ao tratar de Alexander Hamilton, foram decisivas na política de industrialização que colaborou para a ascensão dos Estados Unidos à condição de potência mundial. Prebisch, por outro lado, ao enfrentar resistências política à sua visão econômica³¹ foi capaz de à nível internacional obter o devido reconhecimento.

Finalmente, ainda que sem subestimar os outros aspectos do pensamento dos autores estudados, talvez se possa dizer que sua principal contribuição tenha sido a de mostrar-nos ser possível pensar o desenvolvimento a partir da ótica dos países atrasados, com uma perspectiva própria. Foi essa originalidade de seus pensamentos, aliada à capacidade de, ainda que reconhecendo a incompletude da teoria mainstream, aceitar a importância das ferramentas que ela nos fornece, que possibilitou que os autores estudados fossem capazes de construir modelos que seguem sendo objeto de estudos e influenciando as decisões políticas e econômicas ao redor do mundo.

³¹ Sprout afirma que Raúl foi forçado a renunciar ao cargo de diretor geral do Banco Central da Argentina presumivelmente por sua relutância em seguir a orientação populista, de 'gastos a mano aberta', defendida por Perón (1992, pg. 188).

REFERÊNCIAS

BADO, A. L. Das vantagens comparativas à construção das vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio Internacional. **Revista de economia e relações internacionais**. São Paulo, V. 3, N. 5, p. 05-20. Jul., 2004.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo - 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. Prebisch e Furtado. In: Gurrieri (org.). **Raúl Prebisch**: O manifesto latino-americano e outros ensaios. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 203-230 abril-junho/2006.

BRUE, S. L. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

CHANG, Ha-Joon The economic theory of the Developmental State. In: WOO-CUMINGS, M. **The Developmental State**. New York: Ithaca Cornell University Press, 1999.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Maus Samaritanos**: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

DI FILIPPO, A. Las ideas de Prebisch sobre la economia mundial. **Revista de la CEPAL**, n. 34, pp. 147-165, abr. 1988.

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

ESTAY, J. R. **RAUL PREBISCH** versão escrita de uma exposição realizada em junho de 1993 no seminário permanente "Pensamiento Crítico Latinoamericano" do 'Centro de Estudios Latinoamericanos da Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM', México, 1993.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: Instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FLOTO, E. *El sistema centro-periferia y el intercambio desigual*. **Revista de la CEPAL**, n. 39, pp. 147-165, dec. 1989.

GURRIERI, A. (Org.) **Raúl Prebisch** - O manifesto latino-americano e outros ensaios. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

HAMILTON, A. Relatório sobre as manufaturas. In: Grünewaldt, V.; Lino, G. L.; Rodrigues, J. (trad.) **Cartas da Economia Nacional Contra o Livre Comércio (2009)**. Rio de Janeiro: Editora Capax Dei, 1791

HOPENHAYN, B. *Prebisch pensador clásico y heterodoxo*. **Revista de la CEPAL**, n. 34, pp. 177-188, abr. 1988.

HUGON, P. **História das doutrinas econômicas**. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 1984

LALL, S. **Building Industrial Competitiveness in developing countries**. Paris: OECD Development Centre, 1991.

LENZ, M. H. A questão da formação da mão-de-obra no período da Belle Époque argentina: o papel relevante da imigração. **Revista Pesquisa & debate**, São Paulo, volume 14, n. 1(23), pp. 5-35, nov./2002.

LIST, F. Esboço de Economia Política Americana. In: Grünewaldt, V.; Lino, G. L.; Rodrigues, J. (trad.) **Cartas da Economia Nacional Contra o Livre Comércio**. Rio de Janeiro: Editora Capax Dei, 2009.

LIST, F. **O Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, Coleção Os Economistas, 1986.

MACEDO, B. **As ideias de Raúl Prebisch sobre a industrialização periférica**. Dissertação de mestrado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Silva. Campinas, 1994.

MAGALHÃES, J.P. **Paradigmas Econômicos e Desenvolvimento – A Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 101-104, 1996.

MAGARIÑOS, M. **Diálogos con Raúl Prebisch**. México: Banco Nacional de Comercio Exterior: Fondo de Cultura Económica, 1991.

NERY, T. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ. Orientador: Prof. Luis Manuel Rebelo Fernandes. Rio de Janeiro, 2004.

PINTO, A.; KÑAKAL, J. **The centre-periphery system years later**, In: Di Marco L.E. (ed.), *International Economics and Development*, p. 97-128. Nueva York: Academic Press, 1972.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, No. 3, 1949.

PREBISCH, R. *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*. **El Trimestre Económico**, n. 198, abr. /jun. 1983, pp. 1077-1096, 1983.

PREBISCH, R. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico, 1951. In: Bielschowsky, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Record, 2000.

PREBISCH, R. *Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico*. 1950. In: GURRIERI, A. (org.) **Raúl Prebisch - O manifesto latino-americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado: 2011.

RODRIGUEZ, O. *Sobre la concepción del sistema centro-periferia*. **Revista de la CEPAL**, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 5.77.II.G.3. Santiago de Chile (N°3), pp. 203-247, 1977.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SALVIANO Jr., C. **O discurso cepalino**: ensaio de análise retórica. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, mimeo, 1993.

SHAFIYEDDIN, M. Friedrich List and the infant industry argument. In: JOMO, K. S. (Ed.). **The pioneers of development economics**: great economists on development, New Delhi: Tulika Books; London: Zed Books, 2005.

SPROUT, R. V. A. El pensamiento de Prebisch. **Revista de la CEPAL**, n. 46, pp. 187-203, abr. 1992.