



# A Economia Política de Raul Prebisch

José Luis Oreiro

Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de  
Brasília

Pesquisador Nível IB do CNPq

## Referências

- Gurrieri, Adolfo (2011). “Introdução” In: Prebisch, R. “O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios”. Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado: Rio de Janeiro.



# O programa inicial da CEPAL

- Em seus primeiros trabalhos na CEPAL, Raul Prebisch propôs um paradigma na forma de um esquema ordenado de uma área problema – o desenvolvimento econômico da América Latina – construindo uma oposição ao saber dominante, a partir daí se organizarem a busca e o acúmulo de conhecimento coletivo e socialmente institucionalizado.
  - “(...) São textos de um homem que coloca o conhecimento a serviço da transformação e da persuasão, e subordina as virtudes acadêmicas a estéticas a finalidade política” (1984, p.16)

# O diagnóstico

- Ao definir sua ideia de desenvolvimento econômico, ele (Prebisch) recorre aos economistas clássicos: o progresso técnico consiste em um processo de elevação dos níveis de produtividade real da força de trabalho, obtido com a adoção de métodos produtivos mais eficientes.
- Os principais frutos desse progresso são a elevação da renda e das condições de vida da população.
- Ponto de partida: Distribuição desigual a nível internacional do progresso técnico e seus frutos.
  - A evidência empírica mostra que há uma considerável desigualdade entre os níveis médios de renda per-capita dos países industrializados e dos países produtores e exportadores de produtos primários
- A Teoria do comércio internacional baseada nas vantagens comparativas supõe que o intercâmbio comercial entre os países que se especializarem em produzir de acordo com a sua dotação de recursos permitiria reduzir ou eliminar a desigualdade de renda entre eles.

# O diagnóstico

O fato dos países da América Latina terem uma renda média bastante inferior a dos países industriais decorre de eles se integrarem um sistema de relações internacionais que Prebisch denomina de *Centro-Periferia*.

Esse sistema se forma historicamente a partir da geração e difusão do progresso técnico.

O “desenvolvimento para fora” constitui uma manifestação exemplar do sistema centro-periferia, pois se volta para satisfazer as necessidades de produtos primários por parte dos grandes centros industriais.

O progresso técnico chega a periferia de modo “lento” e “irregular”. Essa penetração irregular do progresso técnico leva a coexistência de níveis diferentes de produtividade e de renda. A Estrutura econômica torna-se heterogênea.

# O Diagnóstico

- “Prebish considera que, de um lado, o sistema centro-periferia, visto como um todo, funcionava primordialmente para satisfazer as necessidades e interesses dos centros industriais, nos quais o progresso técnico se originou ou se difundiu com rapidez; de outro, os países periféricos se inserem no sistema na medida em que podem servir aqueles interesses e necessidades, fornecendo matérias-primas ou alimentos e recebendo produtos manufaturados e capitais” (1984, p.20).
- “Essa inserção não é só insuficiente para equiparar o nível de renda da periferia ao dos centros, mas também impõe a estrutura produtiva da periferia dois traços negativos – heterogeneidade estrutural e especialização – como consequência da lenta e irregular penetração do progresso técnico’ (1984, p. 21).

# O Diagnóstico

- Prebisch não considera que a deterioração dos termos de troca seja a causa última das diferenças entre centro e periferia.
- Se partirmos do plausível pressuposto de que a produtividade do trabalho aumentou nos países centrais num ritmo maior do que na periferia; então a teoria internacional do comércio internacional só seria verdadeira se a relação de preços se tivesse movido em direção aos produtos primários.
  - O maior ritmo de produtividade na produção industrial deveria provocar uma redução de custos e preços dos bens industriais, promovendo uma maior equiparação das rendas.
  - A deterioração dos termos de troca faz com que os países centrais se apropriem de uma parte da renda gerada na periferia.
- A primeira causa que explica a capacidade de retenção dos ganhos de produtividade pelos países centrais é a relativa imobilidade da força de trabalho.
  - Prebisch (1950, p.31): “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 um nítido nivelamento dos salários nas economias periféricas e industriais”

# O diagnóstico

- Em segundo lugar, Prebisch destaca a maior capacidade dos agentes produtivos dos países centrais (empresários e trabalhadores) para defender e aumentar suas rendas (versão do ciclo).
- A esses fatores somam-se políticas protecionistas para se manter intactas a renda da agricultura no centro.
- Ensaio de 1951: “A importações de produtos primários nos centros industriais tendem a crescer com menos intensidade do que a renda real. Em outras palavras, nos centros a elasticidade renda da demanda de importações primárias tende a ser menor do que a unidade” (p.23).
- Por outro lado, os países periféricos precisam importar bens de capital e outros bens manufaturados para satisfazer suas necessidades de acumulação de capital e de crescimento da renda.
- A disparidade entre as elasticidades renda provoca vulnerabilidade externa.

# O diagnóstico

- Posição superior da indústria: “A indústria contém um elemento dinâmico que a produção primária não contém em grau comparável. Esta, como o nome indica, as primeiras etapas do processo produtivo, enquanto a indústria corresponde as etapas subsequentes. Por cause dessa posição relativa de ambas as atividades, o aumento da atividade industrial puxa a atividade primária, mas esta não tem o poder de estimular a atividade industrial” (1950, p.52).
- A crítica fundamental que Prebish 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.

# Política de Desenvolvimento

- A política de desenvolvimento de Prebisch preocupa-se com a eficiência econômica: busca de critérios racionais para a alocação de recursos e planejamento do desenvolvimento.
- Críticas ao “desenvolvimento para fora”.
  - Aumento da renda no centro e na periferia altera a composição da demanda em favor dos produtos industriais em prejuízo dos primários no comércio exterior, o que dadas as elasticidades renda das exportações do centro e da periferia tende a provocar uma deterioração relativa nos preços dos produtos primários.
    - Os recursos aplicados na produção para exportação enfrentariam um limite além do qual teriam rendimentos decrescentes, mostrando que foram aplicados de forma ineficiente.
    - Mesmo que se buscasse as condições tecnológicas mais apropriadas, o aumento d produtividade nas atividades exportadoras tenderia a expulsar a força de trabalho, contribuindo para deprimir o nível geral de salários, inclusive nas atividades exportadoras.

# Política de Desenvolvimento

- Política de industrialização: A crítica ao padrão de desenvolvimento voltado para fora induz Prebisch a propor a industrialização como núcleo de uma política de desenvolvimento orientada para superar a condição periférica.
- Um intenso processo de industrialização permitiria incorporar métodos produtivos mais eficientes, que aumentariam a produtividade do trabalho e tornariam possível absorver de forma produtiva a força de trabalho excedente.
- O progresso técnico se difundiria gradativamente por toda a estrutura da economia, que perderia as características de heterogeneidade e especialização.
- Por outro lado, o aumento da renda propiciado pela industrialização reduziria a deterioração dos salários e dos preços dos produtos primários resultantes da oferta de trabalho excedente.
- Além disso, o aumento da produtividade e da renda aumentaria o potencial de acumulação de capital

# Política de Desenvolvimento

- Industrialização, contudo, não significa autarquia.
- O melhor critério de alocar recursos produtivos é o que permite usá-los de maneira mais eficiente conforme os fins do desenvolvimento econômico que consistem em “obter a maior renda real, isto é, a quantidade de bens e serviços que a população requer” (1951: 27)
- Prebisch : “O fato de que os custos industriais sejam mais altos do que os preços de importação não implica necessariamente que a indústria seja anti-econômica para o país (...) É claro que quanto menor a diferença, melhor. Não se trata de comparar custos industriais com preços de importação, mas sim comparar o aumento de renda decorrente da expansão industrial com o que teria sido obtido nas atividades de exportação, se tivessem sido usados nelas os recursos produtivos” (1959: 29).
- Se as atividades de exportação pudessem absorver toda o excesso de mão-de-obra sem produzir quedas em salários e preços; então a industrialização não teria sentido econômico, pois significaria produzir de forma ineficiente, com altos custos, influenciando negativamente na desejável expansão do comércio internacional.
- O desenvolvimento das atividades industriais deve ser impulsionado por tarifas aduaneiras ou subsídios, os quais não devem ser exagerados a ponto de servir a ineficiência.
- O conjunto da indústria precisa de proteção enquanto a produtividade marginal das indústrias que devem ser criadas para absorver o excesso de mão-de-obra for inferior a dos centros e enquanto essa diferença não for compensada por diferenças de salário.

# Política de Comércio Exterior

- Dois objetivos fundamentais: aumento da capacidade para importar em um ritmo coerente com as necessidades de desenvolvimento, e a adaptação dinâmica as mudanças que o desenvolvimento provoca na composição das importações de modo que elas estimulem, ao invés de criar obstáculos ao desenvolvimento.
- Estrangulamento externo: Combinação de uma elevada elasticidade de importações por parte dos países periféricos com o baixo coeficiente de importações da economia líder dos países centrais (Os Estados Unidos).
- Diante da imposição das circunstâncias os países da América Latina só tiveram como opção reduzir o seu coeficiente de importações por meio de medidas administrativas como a desvalorização da moeda, a elevação das tarifas aduaneiras, a imposição de quotas de importação e controle do câmbio.
- “Solução fundamental” para aumentar a capacidade de importação dos países periféricos: aumento do grau de abertura comercial dos EUA. Se os EUA pudessem alcançar um alto nível de utilização dos recursos produtivos, não haveria sentido algum em proteger atividades relativamente ineficientes.
  - “O desenvolvimento econômico obriga a modificar a composição das importações na medida em que a renda cresce e (...) para que a renda cresça é necessário ir substituindo certas importações por produção interna” (1951:4)

# Política de Comércio Exterior

- Papel que Prebisch atribuía a proteção no comércio exterior:
  - A proteção deve ser mantida no menor nível possível: esse nível é estabelecido como referência a função compensadora que a proteção desempenha sobre os diferenciais entre a produtividade industrial e os salários (ou seja, o custo unitário do trabalho) entre os países centrais e a periferia (conceito similar a taxa de câmbio de equilíbrio industrial do Novo-Desenvolvimentismo)
  - A proteção não afetaria o comércio internacional se permanecesse limitada a esses critérios de eficiência, pois a proteção não reduzirá a quantidade de importações dos mesmos, mas apenas a composição dos mesmos.

# Escolha de Tecnologia e os Problemas da Escala Produtiva

- O ponto de partida da política tecnológica é o fato de que ao tentarem se desenvolver, os países da periferia encontraram uma tecnologia intensiva em capital, inapropriada para eles, pois foi criada para economias que tem capital abundante e mão-de-obra escassa.
- Modos de se obter aumento de produtividade (Prebisch, 1954)
  - Tecnologias que aumentam a produção sem incorporar uma quantidade apreciável de capital novo, melhorando a escala e o uso dos equipamentos existentes, a qualidade da matéria-prima, a organização do trabalho (inovações no processo de produção).
  - Tecnologias que permitem liberar mão-de-obra sem ampliar o capital existente (por mudanças no método de trabalho); mas requerem capital adicional para absorver a mão-de-obra liberada.
  - Tecnologias que requerem duplo investimento de novo capital, para economizar mão-de-obra e para absorve-la novamente. Essas tecnologias constituem a maior parte das inovações técnicas nos países centrais.

# Escolha de Tecnologia e os Problemas da Escala Produtiva

- Quanto ao tamanho da escala produtiva, Prebisch defende a especialização produtiva dos países periféricos (cadeias locais de valor?) em conjunto com uma política de interdependência econômica para reduzir o obstáculo que o baixo nível de demanda apresenta para a organização em larga escala.
  - “Ou seja, como é muito difícil adaptar as escalas produtivas ao tamanho dos mercados dos países periféricos, a política mais adequada consiste em integrar os mercados para alcançar o nível adequado” (p.49)

# Acumulação de Capital

- Progresso técnico está incorporado em novas máquinas e equipamentos: “o problema da produtividade é, em última instância, um problema de investimentos. Não se poderá aumentar persistentemente a produtividade sem acréscimos na quantidade de capital” (1951:4)
- Desvantagem da industrialização retardatária: “Quanto mais tarde a técnica moderna chega a um país da periferia, tanto mais agudo é o contraste entre sua pequena renda e a grande magnitude do capital necessário para aumentar rapidamente essa renda” (1950:67)
- Como romper o ciclo vicioso: baixa produtividade-Baixa taxa de acumulação?
- Poupança interna: Sobre qual grupo social deve recair o esforço de aumentar a poupança interna?
- Esse esforço não pode realizar-se por meio da compressão do consumo da grande massa, mas sim do consumo daqueles extratos de renda mais altos que se assimilaram os modos de vida dos países ricos e sobre os gastos fiscais improdutivos.
- O sistema fiscal deve ter um papel decisivo na formação de poupança interna, com medidas que estimulem a capitalização das empresas e evitem o consumo, com incentivos diretos, impostos progressivos sobre os gastos e o consumo, e controle do câmbio; além de estímulos ao melhor aproveitamento da terra.

# Investimento Estrangeiro

- O investimento estrangeiro é necessário na primeira etapa do processo de industrialização para incrementar a capacidade para importar (observem o elo entre investimento estrangeiro e exportação) e incrementar a capacidade para importar, superando assim a barreira que o baixo nível de renda antepõe a formação de capital.
- Mas o investimento estrangeiro deve ser incorporado de maneira complementar ao investimento nacional, pois o esforço interno de acumulação deve ser preponderante (crescimento com poupança interna)

# A Programação e o Papel do Estado

- Um programa pode ser definido como a “maneira de levar a prática uma política de desenvolvimento”.
- Três princípios básicos de um programa de desenvolvimento
  - Ordem: Estabelece uma clara e razoável relação entre os meios e os recursos disponíveis, as necessidades de desenvolvimento econômico e suas escalas de preferências.
  - Previsão: Formula essas relações para o momento atual e também para o futuro, tendo em vista ordenar a sequência de ações no tempo e propor possíveis obstáculos.
  - Eficácia: Emprego mais racional dos recursos disponíveis.
- O programa deve ser totalizante, ou seja, deve abarcar tanto as ações estatais como as privadas

# Programa anti-cíclico

- Os países periféricos não devem supor que um menor nível de desenvolvimento os impediria de sofrer crises provocadas por flutuações cíclicas.
- Dois tipos de políticas anti-cíclicas: as estruturais e as anti-cíclicas no sentido estrito.
  - “As estruturais referem-se ao núcleo da política de desenvolvimento que, ao fortalecer a economia, reduzir o coeficiente de importações e alterar a composição delas, permite enfrentar as contingências externas. As anti-cíclicas em sentido estrito baseiam-se no critério de acumular reservas nas épocas mais favoráveis para usá-las nas recessões “ (p.48)

# Programa de Desenvolvimento e Ordenamento Institucional

- Quem deve tomar e executar as decisões a respeito de o que, quanto e como será produzido no processo econômico?
  - Tomada de decisões: Técnicos e políticos. O papel dos técnicos consiste em apresentar opções objetivas as autoridades políticas, sobre as quais recai a responsabilidade de tomar decisões.
- Qual o papel do Estado e da Empresa Privada na execução do programa de desenvolvimento?
  - A intervenção estatal não deve regular o comportamento privado, mas sim as condições que o orientam e estimulem na direção adequada.
  - “Prebisch propõe uma intervenção Estatal que se expressa de duas maneiras. De um lado, mediante um programa de investimentos do Estado, orientado para a infraestrutura física, a energia, a formação de recursos humanos, o desenvolvimento tecnológico e todas as áreas nas quais o investimento privado não é suficiente. De outro, mediante os investimentos convencionais de política – monetários, cambiais, tarifários e fiscais – que influenciam as decisões dos agentes econômicos. Ele têm em mente um Estado planejador, não produtor” (p.51)