

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A CEPAL em seus dez primeiros anos  
e a série “*Estudio Económico de  
América Latina*” (1948-1958)**

NIKOLAOS MIKAIL DIMITRIADIS  
matrícula nº: 115023721

ORIENTADOR: Prof. Ricardo Alberto Bielschowsky

ABRIL 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A CEPAL em seus dez primeiros anos  
e a série “*Estudio Económico de  
América Latina*” (1948-1958)**

---

NIKOLAOS MIKAIL DIMITRIADIS  
matrícula nº: 115023721

ORIENTADOR: Prof. Ricardo Alberto Bielschowsky

ABRIL 2020

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*

Dedico este trabalho aos latino-americanos que se foram  
e aos que estão vindo, na esperança de construir *Nuestra América*.

***Latinoamérica***

*"Soy el desarrollo en carne viva  
Un discurso político sin saliva  
Las caras más bonitas que he conocido  
Soy la fotografía de un desaparecido  
La sangre dentro de tus venas  
Soy un pedazo de tierra que vale la pena  
Soy una canasta con frijoles  
Soy maradona contra inglaterra anotándote dos goles  
Soy lo que sostiene mi bandera  
La espina dorsal del planeta es mi cordillera  
Soy lo que me enseñó mi padre  
El que no quiere a su patria no quiere a su madre  
Soy América Latina  
Un pueblo sin piernas pero que camina"*

(Calle 13, 2010.  
Compositores: Rafael Ignacio Arcaute,  
Eduardo Cabra, Rene Perez)

## AGRADECIMENTOS

A minha trajetória até a graduação em Ciências Econômicas foi longa e nem sempre linear. Para chegar até aqui, recebi o apoio e suporte de inúmeras pessoas, às quais devo enorme gratidão. Peço perdão por não citar todas, e que se sintam contemplados pelas entidades, quando for o caso.

Agradeço ao CABIO UFRJ e CABIO UFSC, e a todas as pessoas que fizeram parte deles, por ter me formado politicamente e ter me permitido sentir a realidade brasileira ao longo de seu território, me despertando para as injustiças sociais. Em especial a Emiliana Cunha, Ighor “Seiya” Teixeira, Felipe “Bart” Soares, Maira “Trakinas” Figueira, Tagore Mendes e Alessandro “Leônidas” Siliansky. Bubuia a vocês! Agradeço pelo acolhimento e aprendizado em Florianópolis, principalmente a João Gabriel da Costa, Saruê Brunetto, André “Xitão” Ganzarolli, Andressa Neves e Vítor “Capivari” Tonin. Agradeço a Viviane Carnevale pelos incentivos, a ingressar em outra graduação e a permanecer em um início complicado.

Agradeço ao apoio dos meus colegas de graduação, principalmente Maria Clara Medeiros, Lais Fernandes, Dalila Azeredo, Nathalia Calazans, Mara Freire, Roberta Carvalho, Amanda Resende e Rodrigo Carvalho, pela absorção crítica das disciplinas e pelo ombro amigo. Agradeço a Daniel Barreiros e ao GEPSA pela iniciação no mundo acadêmico da economia.

Agradeço ao MPS/SJM por me mostrar a força da Baixada em reivindicar dignidade e justiça ambiental, em especial a Marcos Albuquerque, Lorena Lira, Silvana Vieira, Paulo Machado e Carlos Paiva.

Agradeço ao DIEESE, e a toda a sua equipe no período em que estive lá, por me mostrar como aplicar o conhecimento acadêmico na luta social, dando subsídios aos trabalhadores. Em especial a Roxana Schulz, “Seu” Gelson Bessa, Adhemar Mineiro, Jéssica Naime, Renata Ricardo, Paulo Jager e Fernando Benfica, pelos ensinamentos diários no ER-RJ.

Agradeço à infraestrutura que a UFRJ e seus funcionários me proporcionaram, mesmo com as dificuldades pelo seu subfinanciamento. Em especial aos funcionários da secretaria de graduação, do Restaurante Universitário, das bibliotecas e aos terceirizados que fazem a instituição funcionar precarizados. Agradeço também ao acompanhamento de Clarice no IPUB. Agradeço ao CCBB pelo espaço de estudo, mesmo nos finais de semana e feriados.

Devo um agradecimento mais especial ao meu orientador, Ricardo Bielschowsky, por todos os ensinamentos, acolhimentos, paciência e dedicação, que foram ímpares e me dão a certeza de que ser seu orientando foi um privilégio.

Por último, e mais essencial, agradeço a minha família, que sempre esteve comigo e me apoiou nos momentos mais difíceis. Especialmente os meus pais, Eleftherios Dimitriadis (*in memoriam*) e Kátia Menezes, e meus irmãos, Leonarinho Dimitriadis e Anna Dimitriadis, que me ensinaram a importância do diálogo na prática. Também agradeço a Sérgio Fernandes “Juninho”, pela amizade em todas as fases. Agradeço a Thalita Monnerat, pela parceria e por me mostrar um mundo simples e objetivo, no qual colocaremos mais um latino-americano.

## RESUMO

DIMITRIADIS, Nikolaos Mikail. A CEPAL em seus dez primeiros anos e a série “*Estudio Económico de América Latina*” (1948-1958). Rio de Janeiro, 2020. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

O objetivo do presente trabalho é verificar a formação e consolidação da análise estruturalista cepalina. Está centrado na resenha da evolução da série anual “*Estudios Económicos de América Latina*” na primeira década de existência da CEPAL (1948-58). Registramos neles a presença dos elementos centrais da teoria cepalina, por meio do exame das inovações analíticas nos relatórios anuais. Em forma complementar, outros documentos importantes gerados pela CEPAL são examinados, em especial no período de consolidação da instituição (1951-58). Para isto partimos da hipótese de que este conjunto de documentos representam uma análise contínua, mas que assume formas específicas de acordo com o seu objeto. Percebemos que a inserção internacional é o ponto de partida da caracterização da América Latina enquanto um espaço econômico e que a caracterização de sua estrutura produtiva, assim como o diagnóstico das especificidades de cada país, servem como eixos analíticos básicos para ilustrar os efeitos que as assimetrias da Divisão Internacional do Trabalho e que a estrutura do Comércio Exterior provocam em suas economias. Em síntese, a teorização cepalina corresponde a uma produção intelectual comprometida com a mudança estrutural, e ao mesmo tempo baseada em um diagnóstico consciente das dificuldades para a superação do subdesenvolvimento, em que se alternavam ousadias propositivas com cautelas na forma e na sequência temporal das recomendações.

Palavras-chave: CEPAL, América Latina, Desenvolvimento Econômico, Comércio Internacional, História do Pensamento Econômico.

## RESUMEN

DIMITRIADIS, Nikolaos Mikail. La CEPAL en sus primeros diez años y la serie "Estudio Económico de América Latina" (1948-1958). Río de Janeiro, 2020. Monografía (Graduación en Ciencias Económicas) - Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro, Río de Janeiro, 2020.

El objetivo del presente trabajo es verificar la formación y consolidación del análisis estructuralista de la CEPAL. Se centra en una revisión de la evolución de la serie anual "Estudios Económicos de América Latina" en la primera década de existencia de la CEPAL (1948-58). Registramos en ellos la presencia de los elementos centrales de la teoría cepalina, al examinar las innovaciones analíticas en los informes anuales. De manera complementaria, se examinan otros documentos importantes generados por la CEPAL, especialmente en el período de consolidación de la institución (1951-58). Para esto, partimos de la hipótesis de que este conjunto de documentos representa un análisis continuo, pero que toma formas específicas de acuerdo con su objeto. Percibimos que la inserción internacional es el punto de partida de la caracterización de América Latina como un espacio económico, y que la caracterización de su estructura productiva, así como el diagnóstico de las especificidades de cada país, sirven como ejes analíticos básicos para ilustrar los efectos que las asimetrías de la División Internacional del Trabajo y que la estructura del Comercio Exterior provoca en sus economías. En resumen, la teorización cepalina corresponde a una producción intelectual comprometida con el cambio estructural, y al mismo tiempo basada en un diagnóstico consciente de las dificultades para superar el subdesarrollo, en el que la osadía proposicional alternaba con precaución en la forma y secuencia temporal de las recomendaciones.

Palabras clave: CEPAL, América Latina, Desarrollo económico, Comercio internacional, Historia del pensamiento económico.



**SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES**

ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
EcoSoc	Conselho Econômico e Social da ONU
EUA	Estados Unidos da América
EXIMBANK	Banco de Exportações e Importações dos EUA
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
ILPES	Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social
MCE	Mercado Comum Europeu
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	População Economicamente Ativa
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I – A ORIGEM DA ANÁLISE ESTRUTURALISTA LATINO-AMERICANA NOS PRIMEIROS <i>ESTUDIOS</i> (1948-1951) .....</b>	<b>16</b>
I.1 – A teorização inaugural (1948-1951): o estruturalismo da CEPAL enquanto um corpo analítico específico.....	17
I.2 – Fundamentação da teoria no período: o que une a América Latina como um espaço econômico? .....	19
I.2.1 – Centro-Periferia: .....	20
I.2.2 – Especialização produtiva e exportadora e deterioração dos termos de troca .....	22
I.2.3 – Escassez de divisas, limitações ao crescimento e desequilíbrio externo.....	25
I.2.4 – As primeiras abordagens sobre a inflação.....	27
I.2.5 – Subemprego estrutural .....	32
I.3 – Considerações finais .....	34
<b>CAPÍTULO II – A PROPÓSITO DA CONSOLIDAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO (1952-1958): UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA PRODUÇÃO DA CEPAL NOS <i>ESTUDIOS</i> E EM OUTROS TEXTOS .....</b>	<b>36</b>
II.1 – Os instrumentos disponíveis e a programação.....	38
II.2 – A cooperação internacional e o papel do capital estrangeiro.....	44
II.3 - A integração regional e a complementaridade da estrutura produtiva .....	47
II.4 – Primeiras incursões sobre uma dinâmica própria latino-americana: as noções de “estrangulamento externo” e “insuficiência dinâmica“, segundo Rodriguez (2009) .....	51
<b>CAPÍTULO III – OS <i>ESTUDIOS</i> E SEUS ARRANJOS DOS PLANOS ANALÍTICOS.....</b>	<b>55</b>
III.1 - As formas iniciais dos <i>Estudios</i> : a descrição da realidade em paralelo à teorização nos primeiros relatórios (1948-1951). .....	55
III.1.1 – Análise da inserção internacional: As assimetrias do comércio internacional.....	55
III.1.2 – Análise da estrutura produtiva: Descrição para além de um inventário de riquezas. ....	59
III.1.3 – Diagnóstico de países: Interpretar o desenvolvimento a partir de questões nacionais. ....	61
III.2 - A consolidação de um formato dos <i>Estudios</i> voltado ao diagnóstico das condições para o desenvolvimento (1952-1958): setor externo, setores de atividade e análise de países .....	63
III.2.1 – Análise da inserção internacional: Identificando as fragilidades no setor externo.....	64
III.2.2 – Análise da estrutura produtiva: Ampliação da visão sobre 'recursos naturais' .....	69
III.2.3 – Diagnóstico dos países: Verificando a capacidade de ação dos Estados.....	74
<b>SÍNTESE E OBSERVAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>83</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é verificar a formação e consolidação da análise estruturalista cepalina. Está centrado na resenha da evolução da série anual “*Estudios Económicos de América Latina*” (doravante “*Estudios*”) na primeira década de existência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (1948-58). Registramos neles a presença dos elementos centrais da teoria cepalina, por meio do exame das inovações analíticas nos relatórios anuais. Em forma complementar, outros documentos importantes gerados pela CEPAL são examinados, em especial no período de consolidação da instituição (1951-58), bem como uma bibliografia de apoio, em especial Hirschman (1967 [1961]); CEPAL (1969); Rodríguez (1981, 2009); e Bielschowsky (1998, 2000, 2009).

A origem da ideia de América Latina como um espaço geoeconômico parece ser relativamente recente. Apesar das diversas formas de apreensão de nossa realidade compartilhada pelos povos que viviam na região, uma visão autônoma – não “importada” - de sua realidade econômica e de sua inserção no sistema capitalista, enquanto um conjunto, só foi reconhecida e legitimada internacionalmente após a reorganização política do mundo com o fim da II Guerra Mundial.

Como alternativa ao *warfare* e ao risco de colapso da sociedade humana com as duas grandes guerras, as relações internacionais foram reestruturadas segundo os princípios do multilateralismo. A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com dois objetivos principais: paz e segurança, responsável por mediar conflitos e evitar novos confrontos bélicos; e desenvolvimento, buscando o aumento da qualidade de vida e disseminação dos “benefícios do progresso” a todos. Estados de diferentes matizes ideológicas aderiram a esta organização, mas a influência da hegemonia norte-americana foi patente desde a sua formação.

Em 1948, o Conselho Econômico e Social da ONU (EcoSoc), responsável pelo objetivo de desenvolvimento, atendeu a demanda de vinte países latino-americanos membros<sup>1</sup>, e sua resolução 106 (VI) da ONU criou a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com os deveres de: a) ter iniciativa em medidas para resolver os problemas econômicos gerados pela guerra, elevar o nível de atividade dos países latino-americanos e reforçar suas relações econômicas entre si e com os demais países; b) estudar os problemas técnicos sobre a

---

<sup>1</sup> Enquanto a CEPAL foi criada em 1948, a *Economic Commission for Africa* só veio a formar-se em 1958, o que indica a força política da articulação latino-americana na Assembleia Geral (MINGST; KARNS, 2012: 163).

evolução econômica e tecnológica dos países da região; c) compilar, avaliar e difundir informações econômicas, técnicas e estatísticas pertinentes (ONU, 1948).

O primeiro relatório da CEPAL sobre as condições econômicas da região, o *Estudio Económico de América Latina* de 1948 (CEPAL, 1949), se opôs à doutrina dominante, das vantagens comparativas. Raúl Prebisch, então consultor da CEPAL, utilizou dados sobre a evolução dos termos de troca para enfatizar os efeitos perversos da organização do comércio internacional na região (FURTADO, 1985). O posicionamento político pelo reconhecimento dos problemas estruturais da região e da importância do Estado como responsável por fomentar a mudança fez o relatório se tornar, nas palavras de Hirschman (1958), um “Manifesto latino-americano”<sup>2</sup>.

O primeiro *Estudio* inaugurou o estruturalismo latino americano, marca registrada da CEPAL no terreno analítico. O relatório obteve impacto imediato, e se tornou a série de documentos mais longa já produzida pela instituição em seus 70 anos, publicada de forma ininterrupta. Tal série fornece uma caracterização da conjuntura latino-americana anualmente, e é empregada para fundamentar outros trabalhos da CEPAL. Pode ser considerada historicamente como a sua publicação mais importante, como ressaltado por Benavente (1998) e Ramos (2008) nas edições comemorativas de seus 50 e 60 anos, respectivamente. Por isso, este documento é chave para configurar uma visão de conjunto da América Latina.

Hirschman (1967 [1961], p. 17-18) confere à CEPAL o status de “porta-voz autorizado do desenvolvimento econômico latino-americano” por sua volumosa produção tratar de problemas econômicos regionais, tema antes subjacente a escritos políticos ou ensaios. A instituição foi, desde sua fundação, a “principal fonte de informações e análises” sobre a região (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 15), exercendo todo um “poder de convocatória” sobre os principais intelectuais da região (*ibid.*, p. 46) e conquistando muitos adeptos entre acadêmicos estrangeiros (FISHLOW, 2004 [1985]).

A leitura dos textos cepalinos mostra que sua produção é historicamente determinada, e os intelectuais que serviram ao órgão tinham plena consciência dessa determinação ao exercer a crítica da estrutura produtiva latino-americana e sua inserção no comércio mundial. A

---

<sup>2</sup> O contexto no qual isto ocorreu era de uma forte disputa política em torno da existência da Comissão, já que o EcoSoc definiu o ano de 1951 para determinar se esta deveria ser extinta ou permanecer, e caso continuasse, com quais modificações em suas atribuições (ONU, 1948). Contra sua continuidade, alegou-se sobreposição de funções com a Organização dos Estados Americanos (OEA), instituição dominada politicamente pelos Estados Unidos da América (EUA) e que a CEPAL alegou não atender aos interesses da região (DOSMAN, 2011).

organização e abstração dessas críticas levam à sua generalização em um “sistema de economia política cepalino”, segundo classificação inspirada em Schumpeter (1964), que permite afirmar que o estruturalismo, enquanto corrente teórica difundida pela CEPAL, corresponde a um conjunto de formulações e de políticas econômicas sustentado pelo princípio unificador do desenvolvimento, e elaborado para intervir na realidade.

Segundo Bielschowsky (2000, p. 18), a CEPAL foi alterando ao longo do tempo suas ideias-força, orientando a produção de “mensagens transformadoras historicamente determinadas”. No entanto, teriam sido necessários estudos mais aprofundados do que aqui se apresenta para afirmar como as ideias expostas pela CEPAL em sua primeira década estiveram sintonizadas com as condições históricas de cada momento, e como seguiram uma dinâmica intelectual construída através do acúmulo obtido nas análises ano após ano.

Faremos, como sugerem Sunkel e Paz (1976), uma interpretação desta determinação histórica ao definir como “objeto” os documentos oficiais, principalmente os *Estudios*; como “objetivo” a evolução da análise cepalina através destes; e como “tempo” a primeira década da instituição, que compreende a origem da análise estruturalista e a consolidação de um “corpo analítico específico, aplicável a condições históricas da periferia latino-americana” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 15-16).

Para isto, partimos da hipótese, de que este conjunto de documentos representam uma análise contínua, mas que assume formas específicas de acordo com o seu objeto. Bielschowsky (2000, p. 23) sistematiza o pensamento cepalino ao identificar quatro traços analíticos em sua história (o método histórico-estruturalista, indutivo e baseado na relação centro-periferia; a análise da inserção internacional; a análise dos condicionantes estruturais internos; e a análise da necessidade e da possibilidade de ação estatal), que unificaram suas diferentes abordagens e suportam nossa hipótese. Depois, em Bielschowsky (2009) demonstra que tal “proximidade analítica” pode distinguir uma primeira etapa estruturalista (de 1948 ao fim da década de 1980) de uma segunda neoestruturalista (de 1990 até hoje).

A produção da CEPAL ao longo de sua primeira década, por sua extensão e abrangência, é de difícil cobertura, principalmente em um trabalho tão restrito como o de uma monografia. Nem todos os pontos conseguiram ser aprofundados, e alguns foram apenas indicados. Uma avaliação preliminar dos documentos verificados sugere a relação com recomendações de políticas, sejam em execução ou em elaboração, como guia de nossa análise.

Cabe ressaltar que, por esta monografia focar nos relatórios econômicos, tanto o processo histórico que é pertinente a cada contexto econômico, quanto às condições institucionais de produção do documento - como a composição da equipe e a organização interna - não são nossas prioridades, apesar de sua importância. A propósito, cabe assinalar que os documentos analisados não permitem extrapolar para estas dimensões, pois não há registro detalhado das condições institucionais de confecção do mesmo, como um expediente com os responsáveis por cada seção. Ainda assim, fizemos tão somente breves descrições do contexto geral para compreender os principais condicionantes da época.

Como os *Estudios* não mantêm uma organização estruturada em seções fixas na mesma ordem desde o seu início, nos apoiamos na hipótese de que a organização dos *Estudios* muda de acordo com os aspectos mais importantes para a análise<sup>3</sup>, ou seja, o elemento central e organizador do *Estudio*, que recebe prioridade no seu tratamento, é também o aspecto mais relevante da análise naquele ano específico. Consideramos os *Estudios* como produtos históricos, isto é, condicionados, específicos e resultados de um processo de aquisição de conhecimento acumulativo. Estas características permitem uma avaliação comparativa balizada entre diferentes edições, com tratamento semelhante a cada uma delas, mantendo coerência quando examinados em conjunto.

Esta monografia é composta por três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo trata da origem dos fundamentos da teoria estruturalista latino-americana e busca o seu lastro nos *Estudios* entre os anos 1948 e 1951. Destacamos como os cinco principais fundamentos: o sistema Centro-periferia, a especialização produtiva e exportadora, o desequilíbrio externo e a escassez de divisas, as abordagens sobre inflação e o tratamento do subemprego estrutural.

No segundo capítulo, avaliamos a produção cepalina entre 1952 e o último ano de seu primeiro decênio, ou seja, 1958, período no qual identificamos a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento. Evidenciamos as principais extensões analíticas da teoria formulada nos primeiros anos e as políticas defendidas, a saber, a técnica de programação do desenvolvimento e a política de investimentos multi-setorial, a cooperação internacional e a política de financiamento externo, a integração regional e a política comercial. Também abordamos duas incursões paralelas a estas: “estrangulamento externo” e “insuficiência

---

<sup>3</sup> Levamos em consideração que certas seções eram feitas por pessoas diferentes, em alguns casos em países diferentes, de forma relativamente autônoma, e a organização final resultava de uma compilação. Então a aplicação desta hipótese é feita com a devida cautela, mas não a invalida para o tema de destaque do *Estudio*.

dinâmica”. No terceiro capítulo, descrevemos a organização das informações contidas nos *Estudios* entre 1948 e 1958, separando os eixos de análise da inserção internacional, análise da estrutura produtiva e diagnóstico de países. Ao final, apresentamos uma síntese do trabalho e considerações finais.

## **CAPÍTULO I - A ORIGEM DA ANÁLISE ESTRUTURALISTA LATINO-AMERICANA NOS PRIMEIROS *ESTUDIOS* (1948-1951)**

Neste capítulo analisamos nos *Estudios* de 1948 a 1950, publicados entre 1949 e 1951, a origem e as bases do arcabouço analítico “centro-periferia”, bem como da teoria do estruturalismo latino-americano pela CEPAL, da qual o arcabouço é peça fundamental.

O objetivo principal deste capítulo é identificar nestes *Estudios*, considerados como complementares entre si, quais elementos constituem a teorização que dá suporte ao relato econômico e que definem as prioridades que seriam seguidas no restante da primeira década da instituição. Estas prioridades definiram os caminhos das extensões e novidades analíticas defendidas nos anos 1950, que trataremos no segundo capítulo. Também serão estas prioridades que organizarão seus relatórios econômicos anuais e orientarão o arranjo das informações nos planos analíticos, a serem analisadas no terceiro capítulo. Empregamos como ponto de apoio principal, para definir os fundamentos, a sistematização da teoria cepalina feita por Rodríguez (1981), e revisada em Rodríguez (2009) – utilizada, também, nos trabalhos de evolução das ideias da CEPAL por Bielschowsky (1998, 2000, 2009).

Este período está compreendido dentro do início do ciclo expansivo mundial do pós-guerra e logo após a implementação das diretrizes da Conferência de Bretton Woods, que instituíram o padrão dólar-ouro e fixaram as taxas de câmbio em relação ao dólar. O estabelecimento do Plano Marshall como ajuda financeira para a Europa e a nova pauta de importações dos EUA, que impedia o acesso dos países latino-americanos aos escassos dólares no mundo, representa uma postura do novo centro cíclico principal para com a América Latina que gerou um sentimento de abandono e muitas queixas. É neste âmbito que a CEPAL pauta sua análise sobre a estrutura produtiva e o progresso técnico desde o princípio. Hirschman (1967 [1961], p. 25-26) diz que a Comissão

expressou e deu um rumo a sentimentos que estavam difusos entre importantes camadas de intelectuais e da classe média latino-americanas: primeiro em relação a vários ressentimentos com os EUA e em particular à suspeita de exploração, em segundo à ideia que a cura dos males da sociedade está em dar força ao Estado para lidar com eles. Canalizava essas emoções básicas para tarefas construtivas, como o estudo pormenorizado da estrutura econômica nacional e da cooperação inter latino-americana.



Dividimos o restante do capítulo em três partes: na primeira seção se delimita o que torna análise cepalina voltada para a realidade latino-americana; na segunda seção estabelecemos os fundamentos de seu método que definem a região como um espaço econômico próprio; e na terceira e última realizamos uma breve síntese.

### **I.1 - A teorização inaugural (1948-1951): o estruturalismo da CEPAL enquanto um corpo analítico específico**

O primeiro *Estudio* foi fortemente influenciado por estatísticas, as quais Raúl Prebisch teve acesso enquanto escrevia o documento, aparentemente elaboradas sob o comando de Hans Singer. Naquele momento, Prebisch elaborou de forma independente uma argumentação lógica baseada nestes números sobre a diferenciação entre os países centrais e a periferia e adicionou ao *Estudio*. Alguns dos elementos que deram suporte a esta argumentação já estavam presentes em seus trabalhos anteriores, primeiro como assessor de Pinedo na elaboração do Plano Econômico Nacional da Argentina em 1933, e posteriormente como organizador e diretor do Banco Central Argentino até 1944. Como mostra Love (1977), *apud* Rodríguez (2009, p. 72), “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”. Podemos listar tais problemas como a problemática relação triangular da Argentina com o Reino Unido e os Estados Unidos, com grandes déficits com o último, a escassez de dólares e a inconvertibilidade das moedas européias (RODRÍGUEZ, 2009, p. 70-71).

Esta abordagem teve importância teórica ao fornecer a base do arcabouço analítico cepalino aprimorada ao longo dos anos, e permitir a unidade de seu pensamento, ao desvelar “o modo como as estruturas produtivas e ocupacionais têm que se transformar para que tal dinâmica [a longo prazo das economias periféricas] apresente continuidade” (*ibid.*, p. 53). Também teve implicações práticas ao induzir a adoção do método histórico-estruturalista, instrumentalizado pela utilização simultânea e complementar dos planos analíticos citados na introdução.

Como assinala Rodriguez (*ibid.*, p. 79), o conjunto articulado de ideias sobre o subdesenvolvimento de Prebisch corresponde a “ideias-gerais expostas em nível pré-analítico, de modo que não constituem uma teoria formalizada totalmente”, mas conformam “uma nova

visão sobre as características e a evolução a longo prazo das economias” periféricas, a partir do pós-guerra.

A interpretação autônoma da região está diretamente relacionada com o espaço conquistado pela heterodoxia na teoria econômica do pós-guerra, e foi compartilhada com os demais pioneiros do desenvolvimento através de um debate crítico. Se podemos afirmar que o ponto de partida para a escolha dos temas era o estado da arte da teoria na época, disponível para entender a realidade, também o foi seu caráter crítico, já que sua inadequação era um diagnóstico recorrente, como mostra esta sentença da introdução<sup>4</sup> de Prebisch ao *Estudio* de 1948 em Havana, conhecido como o Manifesto Latino-americano, expressão cunhada por Hirschman (1958):

*Una de las fallas más ingentes de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad (...) No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a liberarnos* (PREBISCH, 1962, p. 4).

Indicando de maneira contundente a força da nova formulação, podemos comparar este posicionamento com a qualificação de Trygve Lie, secretário geral da ONU à época, para o primeiro *Estudio*, em seu prefácio:

*el primer examen completo de la situación económica [da região é] (...) un valioso aporte a la acción internacional concertada con miras al mejor aprovechamiento de las riquezas de las repúblicas de América Latina y al fomento de su desarrollo económico* (CEPAL, 1949, p. v).

Ao invés de fornecer um inventário das riquezas e das melhores oportunidades de investimento internacional na região com vistas ao desenvolvimento, como poderia ser esperado por alguns a partir desta declaração, o *Estudio* foi um documento que associou, desde o seu início, a descrição da realidade a uma análise que permitisse um posicionamento autônomo sobre o desenvolvimento em relação às quantidades explicitadas. Os escritos contêm uma postura política específica de uma escola de pensamento que tem em seu programa “*el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformala*” (GURRIERI, 1982; *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p. 17). Nesse sentido, o método escolhido para analisar o processo de investigação da instituição a partir dos relatórios é

---

<sup>4</sup> Esta introdução não está presente no corpo do *Estudio* de 1948 (E/CN.12/89) disponível no site da CEPAL. O manifesto foi publicado posteriormente em PREBISCH (1962), que é a versão utilizada nas citações, na tradução do original em inglês.

adequado, pois visa identificar na consolidação de um formato próprio situações em que “o processo de conhecimento pudesse se concretizar enquanto instrumento capaz de fundamentar uma práxis efetivamente transformadora” (BENFICA, 2007).

Dessa forma, os fundamentos analisados na segunda seção são: o sistema Centro-Periferia, que serve como arcabouço teórico comum a todos os planos analíticos; a especialização produtiva, que delinea o desenho da estrutura produtiva e exportadora; o desequilíbrio externo, que limita o ritmo de crescimento e as formas de se alcançar o objetivo de desenvolvimento; a inflação recorrente, que provoca graves custos sociais e gera instabilidade para os governos; e o subemprego estrutural, que coloca a baixa produtividade do trabalho na região como uma consequência de sua estrutura produtiva.

## **I.2 – Fundamentação da teoria no período: o que une a América Latina como um espaço econômico?**

Para abordar a elaboração do método empregado pela CEPAL, resumimos a evolução conceitual contida nos três primeiros *Estudios* com base na síntese fornecida por Rodríguez (2009). A América Latina, mais do que uma região geográfica ou um espaço político que compartilha semelhanças pela forma de colonização ibérica, é um grupo de países bastante diversos entre si, mas que apresentam similaridades pelos problemas recorrentes em função de suas estruturas econômicas. O *Estudio* foi parte de um esforço pioneiro e bem-sucedido que definiu uma nova unidade econômica e política, ao ajudar a criar uma Identidade Latino-americana (BIANCHI & SALVIANO JR, 1999, p. 431). Os dados e recomendações contidos nele fortaleceram e fizeram convergir os argumentos políticos para um mesmo campo de ação, no enfrentamento de características problemáticas concernentes ao grupo de países da região.

Podemos dizer que, dessa forma, a série de documentos contribuiu na promoção da articulação destes entre si e na consolidação da imagem da região como uma bandeira política e uma forma de lidar com questões insuficientemente explicadas apenas com elementos internos a cada país. Destacamos como elemento comum ao grupo no pós-guerra possuir uma economia vulnerável a oscilações dos centros cíclicos principais, com especialização na exportação de produtos primários e pouco acesso a divisas internacionais, e com problemas recorrentes de aumento no nível geral de preços e de baixa produtividade do trabalho. Nos

tópicos a seguir, expõe-se a teoria estruturalista latino-americana, esclarecendo os conceitos-chave que tentam explicar as razões destas características.

### **I.2.1 – Centro-Periferia:**

Segundo Rodriguez (2009, p. 79), a expressão Centro-periferia designa um conjunto articulado de ideias sobre o subdesenvolvimento, conformadas inicialmente na apresentação de Prebisch ao *Estudio* de 1948 e refinadas nos cinco primeiros capítulos do *Estudio* de 1949. De acordo com o autor, o pensamento sobre desenvolvimento econômico de Prebisch era dirigido às especificidades das economias “periféricas” – em especial às da América latina, já que,

não procura captar o processo de acumulação e avanço técnico em uma economia capitalista modelo, considerada isoladamente, mas elucidar que características assume tal processo ao serem propagadas as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial composto por centros e periferia (*ibid.*, p. 80).

Podemos perceber essa diferença, assim como certas semelhanças, como a relação entre geração de excedente e capitalização, logo no início da apresentação ao *Estudio* de 1948:

Se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização [distribuição gradativa dos frutos do progresso técnico entre todos os grupos e classes sociais] passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade (PREBISCH, 1962, p.1).

Isto implicava em uma nova interpretação teórica do processo de desenvolvimento na região a partir da interação dos dois pólos, opondo o atraso da uma estrutura produtiva ao avanço da outra, como fica evidente no trecho a seguir do mesmo *Estudio* de 1948:

É forçoso reconhecer que, nos países latino-americanos, ainda há muito que fazer nessa matéria, tanto em termos do conhecimento da realidade em si quanto de sua interpretação teórica correta. (...) Assim, é pertinente expor com clareza a situação dos países latino-americanos, a fim de que seus interesses, aspirações e possibilidades, ressalvadas desde já as diferenças e modalidades

específicas [em relação aos países centrais], se integrem adequadamente em fórmulas gerais de cooperação econômica internacional (*idem*).

Segundo Rodriguez (2009, p. 81), para Prebisch “centro e periferia se constituem historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se propaga na economia mundial”, e a periferia parte de um atraso inicial pelo período de *desenvolvimento para fora*, “quando a economia destes países era exclusivamente orientada para o desenvolvimento de suas exportações” (PREBISCH, 1952 *apud* RODRIGUEZ, 2009, p. 94). O *desenvolvimento para dentro* é baseado na ampliação da produção industrial e havia se tornado uma necessidade:

Em épocas passadas, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram ao serem impulsionados, de fora para dentro, pelo crescimento persistente das exportações. Nada nos autoriza a supor, pelo menos por enquanto, que esse fenômeno venha a se repetir com intensidade análoga, a não ser em casos muito particulares. Já não existe a alternativa entre continuar crescendo dessa maneira, vigorosamente, ou crescer para dentro, através da industrialização. Esta última passou a ser o modo principal de crescimento (PREBISCH, 1962, p.3).

Segundo Rodríguez (2009, p. 84-85), o sistema Centro-periferia possui uma dinâmica própria de desenvolvimento desigual, que se amplia e se torna complexa ao mesmo tempo em que conserva traços de especialização e heterogeneidade na periferia, enquanto há uma diferenciação dos ganhos médios nos dois pólos. Essa dinâmica é inerente à mudança estrutural, conforme se observa a seguir:

[Consideramos desenvolvimento econômico] como uma *sequência de fenômenos dinâmicos*, como vivas manifestações de um complexo que cresce e se diversifica incessantemente. (...) O crescimento econômico não é um mero aumentar do que hoje existe. É um *processo de intensas mudanças estruturais* (PREBISCH, 1962, *apud* RODRIGUEZ, 2009, p. 94-95, grifos do original).

Rodriguez (2009, p. 85) esquematizou o sistema centro-periferia, de modo que podemos observar os principais fenômenos dinâmicos que incidem sobre o complexo: a) as características básicas da estrutura produtiva periférica (atraso pela especialização e heterogeneidade) geram uma desvantagem na geração e na incorporação do progresso técnico, o que leva a um menor crescimento da produtividade do trabalho; b) este atraso gera uma superabundância de força de trabalho e a conseqüente deterioração dos termos de troca; c) a combinação dos elementos anteriores gera uma diferenciação do ganho real médio, o que

associado ao desequilíbrio externo causa restrições à economia e à acumulação; e por último, d) as restrições perpetuam o atraso da estrutura produtiva e reiniciam o círculo vicioso.

Nas quatro subseções restantes deste tópico detalharemos elementos destes fenômenos: especialização produtiva e exportadora e deterioração dos termos de troca; escassez de divisas e desequilíbrio externo; abordagem inicial sobre a inflação; e subemprego estrutural.

## **1.2.2 – Especialização produtiva e exportadora e deterioração dos termos de troca**

A especialização inicial na periferia e o padrão de industrialização derivado desta impõem um ritmo de progresso técnico mais lento, de forma que as possibilidades de enriquecer a malha de relações interindustriais, ou seja, o encadeamento produtivo, são limitadas (*ibid.*, p. 87). No longo prazo, há uma disparidade dos aumentos da produtividade do trabalho entre os centros e a periferia pelo fato de que a periferia é especializada em bens primários menos penetrados pelo progresso técnico e, além disso, pelo fato de que sua industrialização ocorre nos ramos de tecnologia mais simples na cadeia produtiva, demandante de bens produzidos nos segmentos de progresso técnico mais veloz, sediados no Centro. Ou seja, os graus de complementaridade intersetorial e integração vertical que a produção alcança são reiteradamente incipientes na periferia. Associado a este fenômeno, está uma tendência à diferenciação dos níveis de renda e de vida entre os centros e a periferia (*ibid.*, p. 131-137).

Na busca por um mecanismo de concentração do progresso técnico nos centros industriais, se formulou a primeira versão da teoria da deterioração dos termos de troca, chamada por Rodriguez (1981) de “contábil”<sup>5</sup> porque os instrumentos de análise usados são somente de tipo contábil ou de definição e, portanto, determinam seu significado, mas não sua causa. A partir da relação percentual entre as rendas reais médias por pessoa ocupada geradas na atividade primária e na atividade industrial (ambas medidas em bens industriais), se torna precisa a ligação entre as variações de preços e de renda entre as economias centrais e

---

<sup>5</sup> Cabe uma curiosidade e ironia no título dessa versão sobre a deterioração dos termos de troca, com relação à formação de Prebisch como Contador Público, título outorgado pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires aos seus formandos. Na juventude, foi engajado na renovação do ensino e da pesquisa, na racionalização e profissionalização da gestão pública via incorporação dos novos saberes da ciência econômica às práticas administrativas, e na redefinição das responsabilidades profissionais do contador público (BARBOZA, 2018, p. 19-20). Sobre este ponto, Dosman (2011, p. 47) destaca a sua decepção com a universidade pelo pouco estímulo à pesquisa empírica, pela incapacidade de ligar a teoria à prática e pelo desinteresse com o cenário internacional. Em sua carreira, Prebisch sofreu desqualificações como “um contador público que não era doutor em nada, nem sequer em Ciências Econômicas” (BARBOZA, 2018, p. 116). Esse exemplo de história intelectual mostra uma interação fértil entre diferentes campos de conhecimento no diagnóstico de problemas e fonte de inovações analíticas.

periféricas. Uma alta na relação implica em uma divisão semelhante dos frutos do progresso técnico; a constância na relação de troca significa a conservação para si dos frutos de seu próprio progresso técnico, ou seja, há uma concentração nos centros; e a deterioração implica na transferência dos frutos do progresso técnico da periferia para o centro, com a renda real por habitante crescendo menos que a produtividade (*idem*). Baseado nas informações disponíveis na época com o estudo “*Postwar Price Relations in Trade Between Underdeveloped and Industrialized Countries*” (SINGER, 1949), Prebisch (1962) assim expressou o fenômeno:

Uma vez que, na realidade, como se verificou, a relação se deslocou num sentido desfavorável aos produtos primários, entre os anos 1870 e os anos 1930, (...) enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico (PREBISCH, 1962, p. 5).

A segunda versão da teoria, presente simultaneamente à primeira nos primeiros *Estudios*, é chamada de “versão ciclos”, e “examina as causas da deterioração e da diferenciação de rendas baseada na crescente desigualdade entre os salários da periferia e os do centro e nas condições de estrutura que a induzem” (RODRIGUEZ, 2009, p. 131-132)

Ainda de acordo com Rodriguez, as “duas tendências paralelas têm as mesmas causas: as condições estruturais que outorgam aos centros e à periferia distintas capacidades para obter altas de rendas nas ‘crescentes cíclicas’ e para evitar sua contração nas ‘minguantes’” (*ibid.*, p. 144). Isto vem assim descrito no trecho a seguir da apresentação do *Estudio* de 1948:

A maior capacidade que têm as massas de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, de deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam por que a renda destes últimos tende sistematicamente a subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteado pela experiência da América Latina (PREBISCH, 1962, p. 6).

Nesta versão são adaptados e empregados instrumentos da teoria convencional da renda, caracterizando as flutuações cíclicas provocadas pela discrepância entre demanda e oferta de bens de consumo e de investimento (RODRIGUEZ, 2009, p. 137-145). Porém, ainda falta rigor analítico, por não

(...) formular de maneira precisa as relações existentes entre as flutuações do nível de atividade e da renda social de centros e periferia; (...) tampouco se esclarecem os vínculos entre essas flutuações e a paralela oscilação dos preços dos bens de exportação e das remunerações dos recursos produtivos, em ambos os pólos do sistema com os quais se procura analisar a dinâmica do crescimento cíclico do sistema centro-periferia. A complexidade de tal análise exige a incorporação de um espectro mais amplo de ideias que constituem a concepção geral desse sistema (*ibid.*, p. 144).

A exigência desta incorporação está nas ideias que imprimem uma conotação dinâmica a esses conceitos, conforme visto na seção anterior.

A última versão formal da teoria da deterioração dos termos de troca é a versão industrialização e foi desenvolvida após o período tratado aqui, em Prebisch (1959). Esta relaciona a deterioração e a diferenciação de renda com o processo de industrialização da periferia por meio de instrumentos da teoria neoclássica dos preços. Nela, a deterioração é causada pela disparidade entre as elasticidades-renda da demanda de importações de periferia e centro e, do mesmo modo, pela desigualdade entre ambos quanto aos salários, à penetração da tecnologia e aos níveis de produtividade do trabalho (RODRIGUEZ, 2009, p. 132). A baixa demanda de bens primários pelo Centro significa que, se a mão de obra de baixa ou nula produtividade na agricultura de subsistência fosse absorvida pela agricultura de exportação – em lugar de sê-lo em atividades industriais - o resultado seria a deterioração nos preços dos bens agrícolas, tanto em relação aos bens industriais do Centro como aos bens industriais na própria periferia. Em outras palavras, embora a indústria na periferia seja em termos absolutos menos produtiva do que no Centro, ela é mais eficiente do que a agricultura na periferia. Há, portanto, “economicidade” no uso da mão de obra sobrando na indústria de transformação. Apesar da sofisticação instrumental e analítica desta versão, a conclusão a que chega é de que a origem do fenômeno da deterioração está na reiterada especialização e heterogeneidade da estrutura produtiva periférica, e nos elos desta com os padrões de inserção externa da periferia refletidos na estrutura do comércio internacional. A recomendação geral de política econômica derivada é:

impulsionar a industrialização da periferia, a fim de se dar emprego e elevar a produtividade do trabalho e, ao mesmo tempo, superar o obstáculo externo. Além dessa proposta industrialista, tal versão contém um reconhecimento da necessidade de se alterar o esquema tradicional da divisão internacional do trabalho e, com isso, a estrutura do comércio mundial. Essas transformações



apontam para a redinamização do comércio e a eliminação das desvantagens que o padrão de troca prevalecente apresenta para o pólo periférico (*ibid.*, p. 156).

É notável a similaridade desta consequência normativa com um trecho da apresentação do primeiro *Estudio* que discute o aumento do coeficiente de importações dos EUA. Prebisch aproveitava os ventos favoráveis que sopravam desde os EUA, em 1949, expresso pelo “Ponto IV” de um conhecido discurso pronunciado pelo então presidente norte-americano Harry Truman, em que os EUA – no contexto da geopolítica da guerra fria dos tempos da tensão coreana - mostrava uma inclinação em favor de apoiar a industrialização latino americana:

ao atingir seu objetivo de pleno emprego, [os EUA] atinge[m] simultaneamente dois outros objetivos primordiais de sua política econômica: promover ativamente o comércio internacional e estimular a industrialização da América Latina (PREBISCH, 1962, p. 13).

### **I.2.3 – Escassez de divisas, limitações ao crescimento e desequilíbrio externo**

A partir do *Estudio* de 1949, surge o elemento que se tornaria central ao argumento cepalino, e que com sua relevância e fertilidade viria a superar em muito a importância da teoria da deterioração dos termos de troca já na entrada dos anos 1950: a abordagem do desequilíbrio externo.

O coeficiente de importações dos EUA ganha destaque na análise porque dentro do padrão ouro-dólar, a quantidade de dólares na economia mundial condiciona o fluxo de comércio e permite valores maiores transacionados<sup>6</sup>. Ao restringir sua pauta de importações, os EUA deixam de injetar na economia o meio de pagamento necessário para que os outros países realizem as transações entre si, e indiretamente limita o crescimento deles. Quanto menor a quantidade de divisas de um país, menor a sua capacidade para importar. Este problema fica pior com a quantidade crescente de importações requerida pelo processo de industrialização. Se associado a uma queda no valor das exportações, temos “o desequilíbrio da balança comercial como a chave dos problemas de desequilíbrio externo” (RODRIGUEZ, 2009, p.

---

<sup>6</sup> O quantitativo monetário é o parâmetro para o crescimento da economia, e não o volume físico de produtos, apesar de, geralmente, um estar relacionado com o outro.

91). Podemos ver este argumento resumido nos primeiros capítulos do *Estudio* de 1950, republicado como Prebisch (1973)<sup>7</sup>:

*Las actividades de exportación de los países latinoamericanos son insuficientes para absorber el incremento de la población activa disponible en virtud de su crecimiento vegetativa y del progreso técnico. La industrialización cumple ante toda este papel dinámico, (...) creciendo el ingreso global y mejorando el ingreso per capita. A medida que aumenta así el ingreso y va cambiando la composición de la demanda, es indispensable ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción sustitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente. Si este reajuste de las importaciones no se ha cumplido en medida suficiente, el crecimiento del ingreso se manifiesta en la tendencia al desequilibrio exterior: las importaciones tienden a crecer más que la capacidad para importar. (...) conforme crece el ingreso con más intensidad que las exportaciones y la capacidad para importar, se desarrolla aquella tendencia persistente al desequilibrio exterior, que examinamos ya en el estudio anterior (CEPAL, 1951b, p. 17).*

Se nos primeiros dois *Estudios* foram analisados os efeitos da tendência persistente ao desequilíbrio exterior, o de 1950 se aproxima um pouco mais das causas. Vale assinalar que as consequências para a acumulação devidas à restrição da capacidade de poupança da periferia aparecem logo no início da apresentação do *Estudio* de 1948, como exposto na subseção sobre Centro-periferia. Mas há outra tendência assinalada – e aí reside a originalidade da CEPAL:

a tendência ao déficit comercial mencionada implica que o aumento das importações requeridas pela industrialização seja continuamente dificultado e, a longo prazo, limitado, o que, por sua vez, limita a magnitude das taxas de crescimento do produto e de acumulação de capital que derivam espontaneamente do livre jogo das forças de mercado. (RODRIGUEZ, 2009, p. 91).

A reprodução do desequilíbrio e, portanto, da desigualdade quando a industrialização ocorre de maneira espontânea, que inclusive limita o crescimento, pode ser superada pela “condução deliberada do desenvolvimento com base na expansão industrial” (*ibid.*, p. 95). Esta proposta de solução ao problema ocorre pela explicação última do desequilíbrio ser a sua especialização produtiva, como expresso nas “desproporções na composição setorial da produção ou, se preferirmos, nos ritmos de crescimento dos diversos setores produtivos da periferia”. Uma “maior complementaridade intersetorial e integração vertical da produção

<sup>7</sup> Assim como a apresentação ao *Estudio* de 1948, estes capítulos não estão no corpo do *Estudio* de 1950 disponibilizado no site da CEPAL, mas como um documento separado apresentado no *Período de Sesiones*. Aqui utilizamos como referência a primeira edição deste (CEPAL, 1951b).

dessa economia” é necessária, porém, “as transformações na estrutura produtiva, e as mudanças na composição das importações que a acompanham, não se dão na prática de acordo com as condições ideais de proporcionalidade requeridas para preservar o equilíbrio externo” (*ibid.*, p. 103). Por isso, a necessidade de condução deliberada do processo.

O sentido geral dos escritos da época era, de fato, o de "domar" as tendências da economia ou, na feliz expressão que Wade (1990) usaria algumas décadas mais tarde, "governar o mercado". Na prática, isto significava reforçar as tendências favoráveis pró-industrialização, e contrapor-se aos pontos de estrangulamento do crescimento e às tendências em curso consideradas indesejáveis. Esta ideia está presente em várias formulações nos primeiros *Estudios*, e superar as limitações do crescimento na periferia através da promoção da industrialização pelo Estado tornou-se uma bandeira da instituição, cobrando inclusive a participação de outros países, como através de financiamento externo para superar as restrições de importações. Prebisch explicita a demanda sinteticamente em uma exposição ao Comitê Plenário da CEPAL no 17º período de sessões do EcoSoc em 1954:

A aceleração do ritmo de crescimento tem de ser objeto de medidas deliberadas, nas quais confluem decisões nacionais e atos de cooperação internacional para sobrepujar o crescimento resultante dessas forças de atuação espontânea (PREBISCH, 1954 *apud* RODRIGUEZ, 2009, p. 95).

A fertilidade da abordagem do desequilíbrio externo não se resume aos limites do crescimento espontâneo e da acumulação na periferia, nem à especialização produtiva. A abordagem foi essencial em dois tópicos, tratados nas subseções a seguir: inflação e emprego.

#### **1.2.4 – As primeiras abordagens sobre a inflação**

A análise das relações entre o desequilíbrio estrutural do Balanço de pagamentos e a inflação só foi tornada robusta anos mais tarde, por Noyola Vázquez (1956) e Osvaldo Sunkel (1958), no que ficou conhecido como a teoria estruturalista da inflação. Esta teoria foi um instrumento analítico de grande valia na defesa de políticas heterodoxas de combate à inflação, mas também foi motivo de controvérsia ao longo da primeira década dentro da CEPAL, com divergências na forma de combate a ser adotada, como descrito em Fonseca & Salomão (2018). Como se sabe, Prebisch evitou endossar a teoria, quando enunciada por esses dois autores cepalinos. Além disso, as abordagens sobre a inflação nos três primeiros *Estudios* mostram uma imprecisão ou, por que não, uma certa ambiguidade no tratamento da questão.

Ambas as situações conduzem à conclusão de que Prebisch preferiu resguardar-se de críticas dos monetaristas da época – afinal, as frentes de batalha que estava abrindo já eram suficientemente grandes. Haveria um alto custo político para a instituição defender este tipo de análise, já que seria contradizer as recomendações não só do Fundo Monetário Internacional (FMI), mas também de alguns bancos centrais latino-americanos, na época em que a própria existência da CEPAL ainda estava sob avaliação nas Nações Unidas (EcoSoc). Por isso, nesta subseção descrevemos como a abordagem sobre a inflação variou e alguns pontos principais que focou em cada um dos três primeiros relatórios, para, ao final, fazermos um breve resumo da teoria estruturalista da inflação e evidenciar as diferenças em relação ao que a instituição defendeu oficialmente. Enfatizamos a distinção porque apesar de o enfoque estruturalista da inflação ser considerado parte da teoria estruturalista latino-americana e ter sido elaborado por pesquisadores vinculados à CEPAL, só consta em estudos a partir da segunda metade da década de 1950 e não foi assumido oficialmente pela instituição.

Já na apresentação do *Estudio* de 1948 há uma seção sobre “A formação do capital na América Latina e o processo inflacionário” (PREBISCH, 1962, p. 13-16), que aborda se a inflação pode ser um meio de capitalização forçada quando a poupança espontânea for insuficiente. O uso desse expediente levou ao crescimento da margem potencial de poupança e ao esgotamento das reservas de divisas. Sobre o efeito na remuneração, afirma que, após aumentar exageradamente a remuneração do empresário, principal beneficiário, acaba por comprometer sua eficácia. A inflação tende a desestimular formas típicas de poupança espontânea e, com isso, Prebisch questiona “se não haveria a possibilidade de encontrarmos outras formas de poupança (espontâneas ou de determinação coletiva) que, sem os graves inconvenientes da poupança forçada, permitissem uma aplicação mais conveniente dos recursos a fins produtivos” (*ibid.*, p. 15). Como forma alternativa, ele indica, sem se aprofundar, a possibilidade de entidades de empréstimos internacionais, as quais com “a colaboração dos diferentes países, fossem examinados os tipos de investimentos mais convenientes ao desenvolvimento econômico da América Latina, mediante sua contribuição para a produtividade do trabalho e para o desenvolvimento da necessária capacidade de reembolso” (*ibid.*, p. 16).

O *Estudio* de 1948 ainda tem um capítulo sobre o desenvolvimento da inflação (CEPAL, 1949, p. 272-285), no qual se listam os antecedentes ao processo na região, as mudanças que provocaram na quantidade e composição das reservas monetárias dos países, os fatores internos que o influenciaram, a magnitude da alta de preços através de um índice dos meios de

pagamento – tornando comparáveis os diferentes países, de 1937 a 1948 – e, por último, as repercussões posteriores. Sobre as últimas e como consideração final sobre o tema da inflação, enfatizam que estas exigem um “*estudio ponderado de todos los factores que inciden sobre él, pues sólo mediante la remoción de las causas últimas que lo ha generado podrán tener utilidad permanente las medidas que se adopten en relación con sus aspectos externos*” (*ibid.*, p. 285).

É interessante assinalar que, quando o segundo *Estudio*, em sua parte teórica inicial com um tópico sobre “Incremento de renda e desequilíbrio” (CEPAL, 1951<sup>a</sup>, p. 9-12), aprofunda a questão entre capitalização e inflação tratada no ano anterior, uma primeira relação com o desequilíbrio externo aparece, ainda que de forma ambígua e sem estabelecer vínculos causais precisos:

*(...) hay que deslindar el fenómeno orgánico de desarrollo económico, del fenómeno circunstancial de la inflación, para entender la realidad. En la medida en que no se reajuste, de una manera u otra, el coeficiente de importación, cuando aumente el ingreso total en mayor grado que las exportaciones, y en tanto no se realicen inversiones extranjeras, para dar tiempo a que se opere este reajuste, la tendencia hacia el desequilibrio será constante y engendrará inevitables consecuencias monetarias, exista o no inflación. Puesto que la inflación suele traer consigo un incremento extraordinario en las importaciones de bienes de capital, podría creerse que si estas fuesen abonadas mediante recursos procedentes del ahorro genuino y no con expedientes inflacionarios, no ocurriría desequilibrio. Sin embargo, como de los ingresos que antes se consumían y ahora se ahorran, solo una parte se gastaba en importaciones, según el coeficiente, y ahora se gasta el todo, el desequilibrio también ocurriría, aun en el caso de que la capitalización se realizará sin inflación* (*ibid.*, p. 11-12).

Ainda no *Estudio* de 1949, há uma passagem sobre a evolução dos preços e a expansão monetária em seu último capítulo (*ibid.*, p. 507-516). Já na síntese das principais mudanças recentes na situação econômica da região, a colocam como “*la parte del mundo donde menos fuerza ha perdido el proceso inflacionario*”, e colocam a relação entre salários e preços como um obstáculo decisivo para propósitos estabilizadores (*ibid.*, p. 507). Nesse *Estudio*, ao invés de verificarem a expansão da inflação pela variação nos meios de pagamento, fazem apenas a variação anual para os últimos quatro anos e focam nos setores de alimentação e vestuário. Ainda há uma relação entre a circulação monetária e o crédito bancário na região, com os gastos públicos efetivos em 1947-1949. Nesta seção, analisam o papel que os Bancos Centrais tiveram na demanda de empréstimos e descontos, afirmando que as consequências da

inflação incontida impressionaram as autoridades monetárias, que não suavizaram a regulação do crédito, mesmo quando houve uma alta no preço do produto de exportação (no caso, o café) e melhora nos Balanços de pagamento.

O que fica claro com o tratamento da inflação no ano seguinte, com o *Estudio* de 1950, é que a CEPAL de Prebisch naqueles anos inaugurais toma o cuidado de ressaltar que a inflação não deve ser usada como expediente de crescimento, alcançado com a expansão monetária e o estímulo da demanda momentâneos. Isso indica que a interpretação de Prebisch sobre a relação entre inflação e crescimento era de inclinação mais ortodoxa. Na mesma linha, o autor evitava inclinar-se a respeito da inevitabilidade de alguma inflação por razões estruturais e preferia manter alguma ambiguidade, como por exemplo na seguinte afirmação:

*La diferencia entre este tipo de crecimiento así reprimido [pelo esgotamento das reservas monetárias e pela insuficiência da demanda interna em um regime não inflacionário com tendência ao desequilíbrio] y el crecimiento de tipo inflacionario no está precisamente en que la inflación permita seguir creciendo a pesar del desequilibrio persistente, sino en que la inflación corrige la insuficiencia de la demanda interna y provoca a la vez reacciones que modifican la composición de las importaciones y permiten seguir creciendo si se cumplen otras condiciones. Tal es el efecto de la depreciación monetaria o las restricciones directas a la importación que la inflación no tarda en provocar. La inflación tiene así un papel dinámico en los países latinoamericanos que, si por un lado pone agudamente de manifiesto el desequilibrio inmanente en el proceso de crecimiento, tiende por otro a corregirlo. Pero lo hace con un costo social considerable. Y en algunos casos este costo no guarda relación con la escasa magnitud del efecto dinámico logrado por medios inflacionarios. Uno de los problemas fundamentales del desarrollo económico de esos países consiste precisamente en estimular el crecimiento sin llegar a la inflación y en prevenir el desequilibrio con oportunas medidas de modificación en la estructura de las importaciones (CEPAL, 1951b, p. 17).*

Como alternativas para lidar com o processo inflacionário, recomendam-se ações que tenham impacto também no desequilíbrio estrutural do Balanço de Pagamentos, como “*un instrumento por el cual se asegurará no sólo la disponibilidad futura de divisas sino su utilización efectiva en la adquisición de una determinada cantidad de bienes de capital*”, através de uma política de redirecionamento do excesso de moeda ao invés de contração monetária. Outra forma de alívio seria a “*fijación de cuotas de exportación en los países exportadores se acompañada de medidas eficaces de distribución en los países importadores*” (*ibid.*, p. 7). No entanto, o funcionamento de tal mecanismo não obteve maiores elaborações por parte da CEPAL naquele período inicial, mas adianta os princípios utilizados na defesa de

acordos de comércio internacional anos depois, principalmente no contexto de estabelecimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964. Para buscar uma aproximação com os economistas de linha contrária, o *Estudio* de 1950 ainda sugere que os esforços de especialistas destes centros, com sua “*gran experiencia (...) en su estudio de los problemas monetarios (...) podrían resultar muy útiles en la consideración* [das alternativas sugeridas]” (*idem*).

O capítulo destacado para inflação no *Estudio* de 1950 (*ibid.*, p. 135-164) é bem mais extenso que os anteriores. Diferencia os diversos fenômenos de inflação, e descreve como afetou a estrutura de preços e a produção, além da distribuição de renda e da capitalização. Termina com uma visão do desenvolvimento mediante a inflação e as políticas de combate. Podemos perceber que o discurso sobre inflação torna-se mais incisivo pela gravidade que o problema assume nestes anos, ainda que não o suficiente para ter uma posição institucional clara. Os capítulos dedicados ao tema nos *Estudios* são essencialmente descritivos, e a pormenorização que faz na edição de 1950 não toma um partido explícito sobre a orientação ortodoxa ou heterodoxa. No entanto, podemos afirmar que a questão da capitalização é chave para a leitura desse fenômeno, sempre analisando-o em função dos impactos para a industrialização e o desenvolvimento. Veremos agora como isso se diferencia da visão exposta na teoria estruturalista da inflação feita anos mais tarde.

Segundo Rodríguez (2009, p. 167-179), a teoria estruturalista coloca como origem do fenômeno na América Latina os “desequilíbrios gerados na esfera real do sistema econômico e, especialmente, em certas características e rigidezes dos setores externo [pela depreciação na taxa de câmbio ou pelo aumento nos preços internos de bens importados, quando o câmbio é fixado artificialmente] e agrícola”. Esta perspectiva argumenta que políticas de estabilização de cunho monetarista desaceleraram o crescimento e aumentaram o desemprego para obter apenas êxitos temporários, pois enfatizavam excessivamente deficiências da gestão econômica do governo e sua incontinência monetária, ignorando as características estruturais que condicionam essa gestão e são destacadas no enfoque alternativo (*ibid.*, p. 172). Noyola (1956) contribui com o enfoque ao diferenciar o caráter dos fatores que originam o desequilíbrio em estruturais (como pelo tipo de ocupação na economia ou pela produtividade), dinâmicos (como pela diferença nos ritmos de crescimento de setores distintos na economia) ou sociopolítico (como pela influência do grau de monopólio ou da organização sindical). Também forneceu categorias de análise pela pressão que exercem (se básica ou por elementos sociopolíticos e institucionais) e pelo mecanismo de propagação que se utilizam, como o

desencadeamento provocado pela desvalorização cambial (*ibid.*, p. 174). Para esta última, Rodriguez destaca a contribuição de Aníbal Pinto (1956), além de Noyola e Sunkel.

Nos textos inaugurais, parte do tratamento da CEPAL para a questão da inflação é em função dos possíveis benefícios de efeitos colaterais não esperados, como uma forma de poupança forçada para a capitalização e o efeito dinâmico de seu uso como expediente de crescimento. A superficialidade das formas de tratamento convencionais é sugerida quando se recomenda buscar suas causas últimas e afirma existirem fontes externas para o problema. Também trata da especificidade do problema na região, por assumir proporções maiores do que no resto do mundo. Como alternativas, coloca em foco a ação do Estado, com a influência do comportamento dos Bancos Centrais, e a inserção internacional da região, com ações integradas ao Balanço de pagamentos e acordos de comércio internacional. A grande diferença com relação ao enfoque estruturalista está na negação explícita por parte do estruturalismo de Noyola e Sunkel das políticas de estabilização monetaristas, e na importância dada por esses autores aos elementos sociopolíticos e institucionais, presentes como fatores de origem e como tipo de pressão específico. Mas há claros pontos de contato em relação à fonte externa do problema, com a rigidez do setor externo e a preocupação com o balanço de pagamentos e divisas (que gera efeitos na taxa de câmbio).

Essa comparação merece a ressalva de que ambos não são contemporâneos e o enfoque contido nos *Estudios* precede o “estruturalista”. Fica como hipótese a ser trabalhada, através de investigações institucionais mais profundas, de que a diferença reside principalmente na inserção que a instituição tem como parte do Sistema ONU e nas relações com os governos da região (e com seus Bancos Centrais), que restringem o discurso, e muito menos em uma divergência real de conteúdo. Como a polêmica sobre o tipo de política estabilizadora por adotar exigia um posicionamento, a omissão da instituição já foi um posicionamento em si. Também vale lembrar que a CEPAL não é um corpo monolítico com um pensamento único, e parte de sua força está nessa diversidade. A diferença de opiniões entre seus intelectuais também pode fazer com que posicionamentos sobre determinados assuntos não consensuais sejam externalizados como omissões ou ambiguidades. Trabalhos posteriores de seus integrantes, como Prebisch (1961) e Furtado (1985), ajudam a elucidar a questão.

### **I.2.5 – Subemprego estrutural**



Por último, aborda-se a questão das consequências da tendência à continuidade do subemprego nos três primeiros *Estudios*. O estruturalismo cepalino define o emprego em função da estrutura produtiva, evidenciando a sua “heterogeneidade estrutural” – termo cunhado por Aníbal Pinto (PINTO, 1970) nos anos 1960, mas implícito nos textos cepalinos desde as origens, quando a ideia era expressada como “dualidade”. Quando a produtividade do trabalho é alta ou se aproxima dos níveis permitidos pelas técnicas disponíveis, é definido como emprego, e quando a produtividade é muito reduzida, como subemprego, sendo ambas atividades coexistentes (RODRIGUEZ, 2009, p. 105). Isto diferencia os problemas ocupacionais manifestados no centro e na periferia. No primeiro, identifica-se prioritariamente o desemprego aberto, periodicamente agravado pela queda do nível de atividade nos ciclos econômicos. Já no segundo, o que se realça é o subemprego estrutural, “*un problema estructural de grandes masas de potencial humano de exiguo capital e inferior productividad*” (CEPAL, 1951a, p. 21). Esta é distinta da desocupação tecnológica,

*un fenómeno transitorio, hasta que nuevas inversiones reabsorban a los desocupados. (...) en los países menos desarrollados, en que falta el capital suficiente para absorber con intensidad aquel potencial humano de productividad inferior, una economía excesiva de mano de obra en nuevas inversiones de capital o en las renovaciones de equipos contribuye a hacer más agudo aquel problema estructural (idem).*

Em resumo, a principal diferença entre a questão do emprego no centro e na periferia é a origem da primeira em conjunturas cíclicas e transitórias, enquanto no segundo a disparidade da produtividade entre os setores da economia a torna persistente, agravada por uma capacidade de poupança deficiente. Tanto o subemprego quanto o desequilíbrio externo tem causas estruturais e são tendências recorrentes na América Latina: a reprodução do desequilíbrio externo impede a superação do subemprego, porque trava o crescimento; e o subemprego, por sua vez, agrava o problema externo, sendo parte de um mesmo círculo vicioso complexo.

De fato, por um lado, para o progresso técnico impulsionar os setores de subemprego na economia, a acumulação de capital, exígua na periferia pelos baixos níveis de produtividade e de renda média, terá que ser suficiente para absorver a oferta de mão-de-obra proveniente do crescimento da população ativa e reabsorver o subemprego dos setores de baixa produtividade em novas condições de produtividade elevada (RODRIGUEZ, 2009, p. 109). Isto é dificultado quando o capital acumulado se traduz em investimentos de alta densidade e grande escala, típicos do processo de industrialização. O *Estudio* de 1949 atenta para esta situação.

Por outro lado, o mesmo *Estudio* assinala o agravamento potencial do desequilíbrio externo motivado pelo efeito da tendência à baixa de salário sobre os preços internacionais dos bens primários:

*si la industria y demás actividades no absorbieran, como en los países céntricos, la población ya sin empleo en la tierra: la desocupación provocada por el progreso técnico no permitiría el alza de los salarios y hasta los disminuiría, y el fruto de dicho progreso se perdería con el empeoramiento de la relación de precios* (CEPAL, 1951a, p. 68).

Independente da situação conjuntural dos termos de troca, que obteve mais destaque por explicitar a assimetria com os países desenvolvidos nos textos inaugurais, a caracterização do subemprego estrutural baseado na distribuição do progresso técnico, com suas origens na baixa produtividade e sua continuidade na baixa capacidade de absorção de mão de obra pela dinâmica de acumulação de capital, fez com que a ótica se aplicasse ao desequilíbrio externo em diversas outras situações que não a de deterioração nas condições de comércio.

A explicação estrutural do emprego na periferia faz uma relação direta com: a assimetria com os centros, pelos distintos níveis de produtividade e formas de assimilação do progresso técnico; a especialização produtiva, pela dificuldade de realocar a mão de obra subempregada; o desequilíbrio externo, pela escassez de divisas que limita a dinâmica de acumulação e, conseqüentemente, a expansão do emprego mais produtivo. Além disso, traça um paralelo com o fenômeno da inflação, por ter origens comuns e que as políticas de combate a ambos poderiam ser unificadas em ações de transformação estrutural. As extensões dos fundamentos teóricos feitas nos anos seguintes pela CEPAL visam encontrar as melhores ações nesse sentido, como veremos no próximo capítulo.

### **I.3 – Considerações finais**

A análise da CEPAL não se restringiu a uma aplicação da teoria do desenvolvimento à América Latina. A teorização que fizeram da realidade nos textos inaugurais, seguida de uma descrição pormenorizada da sua realidade em termos econômicos a qualificam como um corpo analítico específico e que buscava integrar as múltiplas dimensões de seu objeto, inclusive historicamente. Defini-la como um espaço econômico antes de simplesmente encaixar as suas quantidades em categorias econômicas pré-estabelecidas deu autonomia e permitiu uma evolução particular de sua análise. Os aspectos globais já definem a América Latina como parte de um sistema, o Centro-periferia, que serve como arcabouço para todos os

planos analíticos posteriores. A forma de inserção de cada país nesse sistema é definida pela especialização de sua produção e sua exportação, o que por si só já nega os benefícios da teoria das vantagens comparativas ricardianas para a realidade latino-americana.

Situadas as economias pelo tipo de inserção no sistema, verifica-se quais as limitações para o desenvolvimento autônomo destas e percebe-se que o principal condicionante é um desequilíbrio externo que se mostra estrutural, de forma ainda mais explícita em contextos de escassez de divisas. A evolução condicionada das economias faz com que problemas graves sejam recorrentes, e por isso uma fundamentação própria é determinante na elaboração de políticas efetivas para a estabilidade macroeconômica, principalmente em relação ao nível de preços, e para o emprego, com a absorção da população economicamente ativa e o aumento da produtividade do trabalho.

Essas fundamentações teóricas nos permitem passar para as aplicações práticas expressas em recomendações de políticas econômicas aos países membros da Comissão. A base da teoria teve extensões no restante de sua primeira década, entre 1952 e 1958, que foram determinantes para as suas ações por muitos anos. A teoria estruturalista incorporou inovações analíticas que instrumentalizaram diversos *policy makers* da região. Veremos no próximo capítulo quais foram estas iniciativas e os principais documentos oficiais que as guiaram, para além dos relatórios econômicos.

## **CAPÍTULO II – A PROPÓSITO DA CONSOLIDAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO (1952-1958): UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA PRODUÇÃO DA CEPAL NOS *ESTUDIOS* E EM OUTROS TEXTOS**

Uma estratégia de desenvolvimento só é definível e aplicável se dispuser de instrumentos para sua concretização. Uma teoria que permita compreender a realidade é condição necessária mas não suficiente para que se possa intervir nela e transformá-la. A CEPAL é uma instituição que sempre teve como diretriz em suas formulações incluir recomendações práticas, e boa parte de suas análises deu-se no campo da economia aplicada. De fato, nos anos restantes de sua primeira década (1952-58) verificamos que as principais extensões da teorização inaugural, analisada no capítulo anterior, consistiram em novidades com consequências práticas imediatas, ou seja, orientações de “ação governamental” aos países da região.

O presente capítulo dedica-se a essas extensões. Desta feita, nos apoiamos também em documentos oficiais da instituição, ampliando o escopo para além dos *Estudios*. Empregamos, ademais, analistas que auxiliam a delimitar o desenho de conceitos e instrumentos empregados no período, em especial Hirschman (1967 [1961]) - principalmente em relação ao tipo de assistência técnica fornecido aos governos - e Rodríguez (2009), já utilizado no capítulo anterior, e que define noções transversais aos instrumentos de ação propugnados pela CEPAL e as situa na teoria estruturalista.

A elaboração de uma apreensão específica da realidade mobilizou elementos que poderiam capacitar os governos a agir em torno de problemas estruturais. O resultado fica evidente nas missões de assistência técnica realizadas e na confecção de diversos manuais, entre os quais se destaca o “Manual de programação do desenvolvimento” (CEPAL, 1955b). Segundo Hirschman (1967 [1961], p. 18-22), os dados básicos sobre a América Latina reunidos nos *Estudios* até 1953 serviram como base para forjar a ideologia cepalina. Já os seguintes serviram de apoio a estudos intensivos e individuais de países visando ‘programar’ seu futuro desenvolvimento. Este passo foi consequência da necessidade de se empreender algo concreto a fim de se ter uma influência mais direta, interessando os governos e lhes oferecendo apoio, o que resultou em uma personalidade definida e militante para a instituição.

Através de seus estudos, a CEPAL disseminava um saber especializado que interpretava o mundo de uma forma própria, em torno do objetivo de desenvolvimento, estabelecendo sua

doutrina com uma apropriação regional da teoria econômica e um posicionamento no debate internacional. A ação política recomendada por tal diagnóstico incluía a necessidade de expor diversas barreiras, entre as quais as de caráter estrutural, como as descritas nos *Estudios*, que inibiam a aplicação dos modelos formulados. A relação entre a aplicação da teoria e a leitura da realidade nos motivou a identificar pontos de convergência entre ambos.

Cabe a ressalva de que, devido às restrições do presente trabalho, foi possível apenas expor diretrizes das recomendações e identificar informações relacionadas nos relatórios. Sugerimos como hipótese para futuros trabalhos de investigação a ideia de que os *Estudios* entre 1952 e 1958 – tal como apontado, de forma preliminar, no presente trabalho - continham como referência para sua organização as informações instrumentalizáveis para diversas técnicas, entre as quais a de programação. Apesar de reconhecermos similaridades entre as duas tarefas independentes (estudos de assistência técnica com recomendações de políticas e relatório econômico periódico da região), a causalidade de um na confecção do outro não é passível de ser verificada somente com o material acumulado aqui.

Além disso, é necessário ressaltar que, apesar de o esforço com a programação, discutido mais à frente, ter assumido grande importância, não foi o único a gerar frutos e seria precipitado restringir as principais contribuições do período a ele, como parcialmente fez Hirschman (1967 [1961]). Ampliar o campo de ação implicou em extensões da teoria fundamentada nos textos inaugurais sob a forma de diversos instrumentos analíticos aplicáveis. Dessa forma, o termo “extensões” se refere a novidades analíticas formuladas para instrumentalizar a teoria nos anos 1950. Estas, em sua maior parte, não constam nos *Estudios* e sim em documentos específicos em separado – ainda que os subsídios que esses instrumentais exigiram para poder agir e para embasar a sua defesa se refletissem na análise da realidade regional e dos diversos países em particular, contida nos *Estudios*.

Como consequência, optamos metodologicamente por empregar menos citações diretas dos *Estudios* neste capítulo do que no anterior. Trata-se, afinal, de outra fase da instituição, em que a etapa inaugural de teorização básica já havia sido ultrapassada, e os *Estudios*, ainda que permanecessem como referência importante da instituição, assumiram gradativamente a função acessória de sintetizar a realidade e estabelecer algumas indicações sobre a ação a ser realizada pelos governos. A segunda metade de sua primeira década foi de consolidação institucional, com melhor divisão de tarefas e alocação de pesquisadores em estudos técnicos específicos que não o *Estudio*, apesar deste ainda ser fonte básica para divulgar informações.

As quatro principais extensões e as conseqüentes recomendações feitas nos anos 1950 foram: a programação econômica, com políticas de investimento setorial; a cooperação internacional, com formas de captação de capitais para viabilizar o desenvolvimento; a integração regional, com estímulo para exportações e escoamento de mercadorias; e por último e em menor medida do que as anteriores, análises específicas de estabilização macroeconômica, com incursões breves sobre inflação e política fiscal. Podemos considerar como uma quinta a antecipação da questão da “insuficiência dinâmica”, no sentido da incapacidade de absorver a mão de obra subempregada. À exceção desta última, todas as demais incluem em alguma variação as preocupações com as divisas disponíveis para o processo de desenvolvimento, o que torna a visão de estrangulamento externo importante para entender esse período, como veremos com os arranjos dos planos analíticos no capítulo III.

Este capítulo dedica-se, portanto, a explicitar conceitos e posições institucionais consolidados no período 1952-1958 essenciais para a prática de “assessoria militante”. Primeiro, é feito um esclarecimento sobre os instrumentos disponíveis para o Estado e os esforços iniciais de programação na região. Em seguida, trata-se do aprofundamento da abordagem da inserção internacional, com os indicadores que permitiram tratar o desequilíbrio externo como uma situação de estrangulamento externo, exigindo cooperação internacional. No terceiro tópico, relacionamos a especialização produtiva e a restrição de acesso a mercados nos centros com as alternativas disponíveis no comércio intra-regional, o que promoveu iniciativas de integração regional. Ao final, acrescenta-se comentários sobre inflação e sobre “insuficiência dinâmica”.

Antes de prosseguir, cabe uma última ressalva. Não desenvolvemos as recomendações para os governos frente a oscilações macroeconômicas recorrentes, em especial a questão da inflação, já que as posições institucionais correlatas geraram algum nível de ambigüidade. A maioria destes posicionamentos deram-se em documentos de assistência técnica específicos, que variaram conforme a abertura política que o governo em questão dava à instituição, e para afirmações mais precisas sobre essa extensão, necessita-se de pesquisas adicionais.

## **II.1 – Os instrumentos disponíveis e a programação**

A defesa do papel ativo do Estado periférico na promoção do desenvolvimento trouxe desconfiança e críticas para a CEPAL pelo contexto da Guerra Fria. Para esclarecer sua posição, o primeiro tópico de seu "Manual de Técnicas de Programação" relaciona os

instrumentos defendidos nele com o tipo de regime econômico, e distingue duas formas de intervenção do Estado:

*la que se realiza mediante tales instrumentos, creando un ambiente propicio al desenvolvimiento de la iniciativa privada y enderezándola al cumplimiento de ciertas metas u objetivos, y aquella otra forma de carácter regulativo en que se prescribe lo que puede hacer – o ha de abstenerse de hacer – la iniciativa privada. (...) Un buen programa, lejos de fortalecer o hacer indispensable la continuación de este género de acción reguladora de la conducta individual de los empresarios, podría, por el contrario, crear las circunstancias favorables a su eliminación mediante el crecimiento más ordenado e intenso de la economía. (CEPAL, 1955b, p. 7)*

Tal afirmação dissipa quaisquer dúvidas sobre a posição da instituição em plena Guerra Fria: entre “mais mercado” ou “menos mercado”, como em economias socialistas totalmente planificadas, optava-se pelo primeiro. A intervenção do Estado e a programação econômica visam ajustar vícios estruturais das economias latino-americanas, que uma vez sanados, a fariam evoluir por conta própria sem a necessidade absoluta de regulação. Suas recomendações assumem o sentido de eliminar as características que causam prejuízos à operação da economia e ao bem-estar geral, e não controlá-la por completo. Trata-se, também, de somente direcionar o processo para que sejam minimizados os efeitos das flutuações cíclicas, às quais nossa região é extremamente vulnerável, e seja garantido um mínimo de autonomia e consistência através do impulso da demanda interna<sup>8</sup>.

Faz-se uma opção política pela reforma e manutenção de um sistema baseado no mercado. A CEPAL também evitou, naqueles fins dos anos 1940 e início dos 1950, temas como reforma agrária, previdência social e despesas militares excessivas, porque não podia “provocar e antagonizar seus membros”, além de alguns destes serem de competência de outros organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para a reforma agrária e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a OEA para a previdência social (HIRSCHMAN, 1967 [1961], p. 26).

Ao caracterizar a técnica de programação, Hirschman (*ibid.*, p. 22-27) afirma que a mesma não implica no rígido controle estatal da economia, mas em induzir os investimentos para evitar o acúmulo de decisões equivocadas ao se deixar as economias latino-americanas

---

<sup>8</sup> Calixtre (2019, p. 35-44) descreve e classifica a postura histórica como uma “Economia Política da Mudança Estrutural”, específica à escola de pensamento cepalina. Esta prega a ruptura com “as amarras do passado” através da constituição de uma sociedade mais homogênea de perfil industrial e salarial, direcionando o mercado.

seguirem as tendências espontâneas do mercado. Dentre elas, destaca: muito consumo e pouco investimento, grande promoção das exportações e pouca substituição de importações, muito investimento em indústria secundária e pouco investimento em instalações básicas de energia e transporte, adoção de tecnologias de uso intensivo do capital etc. A orientação da CEPAL através da programação, com planos objetivos e de longo prazo, preveniria também uma gestão que segue as oportunidades políticas do momento. Prática adotada por muitos governos da região até então, com traços constantes como: falta de previsão, tendência para improvisar e incapacidade de interpretar indícios. Assim, o manual com técnicas preliminares de programação para o desenvolvimento (CEPAL, 1955b) serviu como “um guia de projeções agregadas e setoriais<sup>9</sup>, a médio e longo prazo, do crescimento econômico baseadas em conhecimentos empíricos rapidamente acumulados” (HIRSCHMAN, 1967 [1961], p. 22).

Para Bielschowsky (2000, p. 35-36), o conceito de programação fornecia coerência e sistematicidade às proposições de políticas econômicas, e visava suprir deficiências técnicas na maioria dos governos da região. A sua base inicial foram exercícios de consistência macroeconômica para definir taxas de crescimento possíveis, dadas as restrições previsíveis de poupança e de Balança de Pagamentos. Nessa época, não haviam sistemas mínimos de contas nacionais e a orientação cepalina visava conscientizar os governos e conferir um mínimo de previsibilidade ao contexto macroeconômico, o que gerou inúmeras missões de assistência técnica de capacitação de técnicos nos países da região para atuar em variados campos da atividade econômica e do desenvolvimento. Celso Furtado participou de esforços para aplicar essas técnicas no Brasil dentro do âmbito do Grupo Misto CEPAL-BNDE (1953-1954). Esta experiência foi determinante no aperfeiçoamento observado entre o documento inicial sobre programação da CEPAL de 1953 (CEPAL, 1953a) para o documento sobre o mesmo tema publicado em 1955 (CEPAL, 1955b), base conceitual da qual partimos aqui. Esta linha de cooperação técnica é perpetuada até hoje através do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), com cursos regulares sobre a economia regional<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Hirschman prossegue destacando como principais projeções as de procura interna, com pesquisas de orçamento dos consumidores e de elasticidade-renda; da capacidade de importar, pela estimativa dos mercados estrangeiros; estimativas de poupanças e razões capital-produto; aplicação de critérios de investimento baseados na ‘produtividade social marginal do capital’. Mais tarde, houve a instrumentalização com análises de insumo-produto. O autor ainda ressalta que tais técnicas apenas podem traçar um caminho para a economia seguir se combinadas com informações estatísticas adequadas.

<sup>10</sup> Segundo o site da CEPAL (<https://www.cepal.org/pt-br/capacitacao>), a capacitação é um componente permanente da cooperação técnica oferecida pela instituição aos países membros. Voltam-se para funcionários



O próprio manual sobre a técnica colocava-se como uma continuação lógica da análise dos problemas de desenvolvimento feita até então (CEPAL, 1955b, p. 3), com referências diretas aos *Estudios* realizados até 1954. Do *Estudio* de 1949, utiliza-se a explicação sobre a forma peculiar de penetração do progresso técnico em países periféricos (*ibid.*, p. 13). Na edição de 1950, a exposição versa sobre as razões a favor da formulação de um programa de desenvolvimento (*ibid.*, p. 7), e os limites em empregar técnicas produtivas de países com capital abundante, que visavam economizar mais mão de obra do que capital, privilegiando o fator escasso na periferia (*ibid.*, p. 16).

No *Estudio* de 1951-1952, utiliza-se como ilustração que o aumento da renda bruta foi maior do que o do produto pela melhora dos termos de troca ocorridos a partir de 1946 (*ibid.*, p. 21), e, apesar de não se estabelecer o grau de influência na composição do capital, enfatiza-se o forte incremento do investimento depois de 1945, o que teria permitido uma margem folgada de capacidade ociosa na previsão da expansão futura da demanda, em detrimento do baixo nível de produto por unidade de capital (*ibid.*, p. 34). Ainda resgata-se a ressalva de que o caráter, a qualidade e a amplitude dos dados disponíveis variam de um país a outro, com problemas de interpretação e ajuste (*ibid.*, p. 50). O *Estudio* de 1951-1952 inicia e a edição seguinte continua a interpretação de dados de modo a indicar a estreita concomitância entre os investimentos e a capacidade de pagamentos exteriores (*ibid.*, p. 33).

O último *Estudio* disponível durante a confecção do manual, o de 1953, finaliza as contribuições diretas tomadas dos relatórios ao mostrar que as condições favoráveis até então desapareceram a partir de 1952, o que deteve o crescimento, já que o aumento simultâneo dos investimentos e do nível de consumo não era mais possível (*ibid.*, p. 22). Podemos extrair da linha de raciocínio destas contribuições uma hipótese de amadurecimento na interpretação da realidade com a sucessão de esforços em cada relatório. A sequência lógica que liga a natureza da disseminação do progresso técnico na região à necessidade de se planejar o desenvolvimento e aplicar técnicas de produção adequadas à realidade local é refinada com indicadores posteriores, como renda, investimento e capacidade de pagamentos, condicionados à interpretação dos dados e à consistência estatística. O diagnóstico do problema passa a ser seguido de uma alternativa baseada em evidências.

Além das referências diretas, podemos inferir da pretensão de “universalidade do conteúdo de um programa” exposta na introdução teórica do *Estudio* de 1950 (PREBISCH,

---

técnicos e tomadores de decisão das administrações públicas, mas pode incluir pesquisadores acadêmicos e formadores de opinião da sociedade civil.

1952, p. 26-27), o papel assignado aos *Estudios* na elaboração de programas de desenvolvimento. Isto estaria contido nos subsídios aportados pelos mesmos, ao se relacionar com os seguintes aspectos considerados essenciais por Prebisch: a determinação das necessidades totais de capital e suas relações com o volume provável de recursos disponíveis, dando ao programa um caráter geral em relação à economia; o dimensionamento dos investimentos setoriais e a análise de suas consequências, dando consistência ao programa ao prevenir a absorção de recursos por setores não planejados e o desajuste interno por não cumprimento de metas; e o ajuste dos investimentos aos critérios de distribuição de recursos provenientes da cooperação internacional. Isto sugere uma potencial influência na descrição da região em cada um dos planos analíticos: diagnóstico dos países, estrutura produtiva e inserção internacional, respectivamente.

Entre outros elementos neste *Estudio* que serviram como ponto de partida para o conteúdo do programa (*ibid.*, p. 26-43), destacamos: a vinculação do programa com outras medidas de governo; a determinação das metas; as dificuldades dos setores básicos da economia; a substituição de importações e a vulnerabilidade externa; o desenvolvimento agrícola; as obras públicas e o setor de construção; a descentralização dos investimentos industriais para não agravar as consequências sociais com o deslocamento e concentração excessiva da população; a produtividade ineficiente; a inflação; o montante exato de investimentos; a duração do programa; os estudos tecnológicos em países com escassez de capital e a formação de economistas para a tarefa. Além deste primeiro tópico envolvendo o conteúdo do programa, o *Estudio* de 1950 também organiza as razões a favor de um programa de desenvolvimento econômico e os “elementos concretos” que este deveria abordar em torno de mais dois temas: a valoração dos efeitos dos investimentos e a ação técnica complementar. Para este último, havia apenas indicações sobre como seria esta ação e ainda carecia de uma organização segundo critérios objetivos, conferida por Celso Furtado em documentos sobre a programação em si, como mencionamos.

O Manual de programação (CEPAL, 1955b) é dividido em principais problemas da técnica preliminar de programação, questões metodológicas<sup>11</sup> e projeções por setores baseadas em experiências latinoamericanas. Afirma-se a necessidade de acelerar o crescimento e o controle dos fatores de instabilidade na região como justificativas principais para utilizar a técnica (*ibid.*, p. 35).

---

<sup>11</sup> Bielschowsky (2000) destaca este trecho do documento e é a parte incluída no compilado de 50 anos da CEPAL.

Podemos resumir seus princípios como se segue. A definição da meta de crescimento estabelece qual o investimento necessário em cada setor, com o aspecto global definindo o setorial. A taxa de poupança e a capacidade de importar impõem os limites para se estabelecer tais metas (*ibid.*, p. 8-12). O objetivo de diminuir a distância entre a renda latino-americana e a dos EUA indica uma necessidade de financiamento para acelerar o ritmo de crescimento, o que leva ao complemento com capital estrangeiro (*ibid.*, p. 21-27).

Este, por sua vez, impacta a capacidade de pagamentos exteriores e de importar com as remessas de divisas feitas ao exterior, e submete a velocidade de substituição das importações à hipótese de crescimento potencial de acordo com o critério geral de substituição adotado: segundo o conjunto de setores/investimentos selecionados, há uma relação capital/produto determinada (e, portanto, exigências de poupança) e há coeficientes de importação determinados (e, portanto, exigências de divisas externas) (*ibid.*, p. 27-30). Esta nada mais é do que a adaptação regional para lidar com a restrição imposta pelo Balanço de Pagamentos do modelo básico de crescimento estruturado independentemente por Harrod e Domar, como o próprio Celso Furtado descreve ao comentar o estado da arte da Teoria do Desenvolvimento ao formular sua Teoria do Subdesenvolvimento (FURTADO, 2009 [1961], p. 147).

Em termos práticos, projeta-se a poupança requerida e o coeficiente de importações futuro para saber a magnitude do impacto do desequilíbrio externo na meta de crescimento, considerando o incremento da produtividade, que varia conforme o deslocamento da mão de obra e as alternativas de investimento do programa. A produção interna resultante e a sua demanda correspondente são projetadas com hipóteses específicas para: produtos agropecuários; manufaturados de consumo; bens intermediários; serviços diversos (ao consumidor, intermediários e governamentais); e bens de capital (CEPAL, 1955b, p. 57-86). O principal instrumento quantitativo para verificar o grau de desenvolvimento na técnica de programação é o aumento do produto *per capita*, por ser uma condição necessária, mas não suficiente, para o processo. Também são elementos fundamentais a formação de capital, medida pela taxa de investimentos, e a relação produto-capital, que mede a produtividade média do capital, descritos em detalhes no manual (*ibid.*, p. 37-56).

A análise de economias latino-americanas permitiu estabelecer etapas para a programação, cada uma com projeções distintas (*ibid.*, p. 84-86). A primeira delas é qualificada de aceleração do desenvolvimento, na qual o crescimento acima da média da economia para

setores básicos<sup>12</sup> que são gargalos para outros, com o consumo crescendo menos que o investimento. A segunda etapa possui um ritmo intenso mas constante de crescimento, com igualdade nas taxas de crescimento do produto e do consumo. Estas fases são caracterizadas por margens de erro e aproximações sucessivas, devido a deficiências na geração de estatísticas, ao grau de generalização das projeções globais e a imperfeição dos instrumentos analíticos. Os pontos frágeis da análise ou do material utilizado indicam onde refinar a técnica, e a revisão contínua fornece autonomia para a análise evoluir e adequar-se a realidade específica onde é aplicada.

Em alguns casos, as alternativas na programação dependem de elementos de caráter político e social. O manual recomenda que se apresente com “imparcialidade objetiva” cada alternativa, com seus requisitos e efeitos prováveis, como por exemplo o aporte de capital estrangeiro ou a compressão do consumo presente. A neutralidade da técnica “fortalece a autoridade moral e o sentido persuasivo de quem a elabora” (*ibid.*, p. 18), e ainda ressalta a necessidade de apoio de “vastos setores de opinião” para aumentar o coeficiente de inversão.

Estas observações nos permitem mencionar duas críticas importantes à técnica. A primeira tem relação com as diretrizes econômicas vigentes nos governos locais, que segundo Roberto Campos (*apud* HIRSCHMAN, 1967 [1961], p. 32-33) não teriam a atenção suficiente nas projeções da CEPAL, já que ignoraram importantes variáveis econômicas, como por exemplo a fixação de tarifas para serviços ou da taxa de câmbio, ambas sujeitas a alterações através da tomada de decisões. A segunda refere-se à simplificação do âmbito político e social, como consequência da construção analítica centrada no âmbito econômico, pois “parte da consideração das condições econômicas requeridas para a continuidade do desenvolvimento, estabelecendo por contraste os elementos e/ou características da estrutura social real que tendem a obstruí-lo” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 208).

## **II.2 - A cooperação internacional e o papel do capital estrangeiro**

A cooperação internacional foi segunda extensão dos fundamentos da teoria cepalina a assumir destaque e ser empregada como uma novidade relativa a políticas, pensada como complemento indispensável à poupança e às divisas estrangeiras restritas na região. Esta seria uma forma de fomento dos países centrais ao esforço dos países periféricos, e quanto maior fosse essa articulação, menos agressivo precisaria ser o ativismo estatal (MACEDO, 2007, p.

---

<sup>12</sup> Entre os quais transportes e energia, pormenorizados nos *Estudios* da época. O setor de bens de capital também só é considerado um setor básico se a capacidade de importar do país permitir acelerar sua expansão.

27). A construção desse instrumento vem em um contexto econômico em que desfazia-se a esperança posta na mesa de negociação pelos EUA em 1950 em troca de alinhamento na guerra da Coreia – seguindo-se a frustração latinoamericana com o Plano Marshall, restrito à reconstrução europeia e japonesa. Além da redução da disponibilidade de dólares determinada pelo novo governo Eisenhower, em 1953, a partir de 1954 ocorreria uma queda de preços dos produtos de exportação, como o café, afetando durante o restante da década as possibilidades de crescimento econômico com estabilidade em vários países da região. A CEPAL reagiria ao quadro em meados da década, com a proposta de complementação da poupança e divisas doméstica por cooperação internacional e apoio a investimento externo direto. Macedo (*idem*) ainda argumenta que a crença na viabilidade da cooperação internacional era a própria razão de ser da CEPAL e de sua economia política, na tentativa de "amortecer o confronto de interesses entre centro e periferia através da reposição extra-mercado do que o comércio extraiu".

Segundo Hirschman (1967 [1961], p. 20-23), a missão da CEPAL era dupla: alertar os países latino-americanos sobre sua posição e apelar por ajuda externa, ao mesmo tempo em que denunciava a insegurança dos fluxos de capital estrangeiro, criticando os critérios de empréstimos de instituições internacionais. O diagnóstico do autor era, portanto, o de que a cooperação era entendida pela CEPAL como uma compensação pelo que a instituição considerava a respeito do comércio internacional, ou seja, uma versão moderna da ideia de que o comércio pode ser um instrumento de exploração ao invés de expandir o bem-estar. O autor afirma também que a evolução do tratamento da deterioração dos termos de troca de sua versão de "ciclos" para a sua versão de "industrialização" reflete um tratamento distinto das restrições às importações, que no centro provocam a contração do comércio total, e na periferia conduzem a uma reformulação da composição das importações, dada a demanda insatisfeita que substitui as importações supérfluas pelas essenciais. As exposições ao mercado não criam um "instrumento de crescimento" para economias latino-americanas, caso não se planejar e acelerar o processo de substituição de importações, o desenvolvimento esbarrará numa rígida barreira cambial.

A avaliação da necessidade de capital estrangeiro na visão cepalina obedece parâmetros explicitados no *Estudio* de 1950, como a preferência por consumo presente e o possível desestímulo ao setor produtivo como resultado da redução da produção a um nível abaixo da capacidade instalada; a poupança necessária, inclusive em relação a insumos e o tratamento dos recursos naturais disponíveis; e as condições internas de aplicação da tecnologia, na qual

a terra e o trabalho são os fatores abundantes ao invés do capital, e seu impacto nas importações requeridas (PREBISCH, 1952, p. 36-39). Essa postura é reforçada com a afirmação do Manual de programação de que o papel do capital estrangeiro é somente transitório, e serve para "atingir uma taxa de crescimento mais elevada sem diminuir o consumo presente, até que a renda cresça para cobrir o investimento com poupança própria e manter o ritmo de desenvolvimento - definindo, assim, o período de transição do programa" (CEPAL, 1955b, p. 9). Recomendou-se ainda a adoção de meio-termo entre o aumento contínuo de capital estrangeiro e a compressão do consumo para acelerar o crescimento, de acordo com a fração de renda poupada, fixando um critério dinâmico e quantificável para as restrições apontadas anteriormente.

Praticamente em paralelo ao Manual, a CEPAL havia elaborado um documento chamado "*La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*" (CEPAL, 1954a), em que fornecia um informe preliminar caracterizando o instrumento, indicando os motivos que justificavam o seu emprego e finalizando com recomendação de projetos. Destacamos nele que sua política de desenvolvimento era baseada na iniciativa privada e contava com uma política de investimento estrangeiro através de metas determinadas. Para afirmar este ponto, caracterizou obstáculos ao acesso a recursos públicos internacionais, inclusive o acesso restrito dos empresários locais aos mesmos. Também associou a cooperação ao aumento da produtividade, baseada em uma política de assistência técnica, e à redução da vulnerabilidade externa através de políticas anticíclicas internas e externas, articuladas entre si. Os projetos recomendados são planos de financiamento, políticas anticíclicas principalmente em relação a flutuação dos preços primários, política comercial que favorecesse a liberalização do comércio inter latino-americano, e enfim, uma assistência técnica que considerasse a capacitação de pessoal técnico de nível superior.

No final dos anos 1950s e início dos 1960s, a questão da cooperação internacional havia saído de foco porque o avanço da industrialização nos países de maior porte da região havia ocorrido através da internalização das empresas transnacionais no espaço produtivo doméstico. As relações econômicas entre centro e periferia passaram a ser pautadas desde então pela balança de capitais, e não mais a comercial (MACEDO, 2007, p. 83). O domínio da relação comercial caracterizava um "capitalismo fortemente nacional", e a dinâmica que tomava o seu lugar passou a ser expressa em fluxos de capitais, especialmente com investimento estrangeiro direto e, alguns anos mais tarde – meados dos anos 1960, quando termina a fase de "escassez de dólares" e a economia mundial é irrigada com grande

liquidez – com empréstimos de bancos privados e interempresas. A nova dinâmica restringiu as possibilidades e instrumentos dos governos nacionais para implementar as políticas sugeridas anteriormente, inclusive com menor controle sobre o capital estrangeiro, para facilitar sua entrada.

### **II.3 - A integração regional e a complementaridade da estrutura produtiva**

A cooperação internacional é um fenômeno relacionado ao da integração regional, no sentido de que ambos são formas de lidar com a assimetria existente no comércio internacional: a cooperação considera medidas compensatórias, principalmente pelos países centrais, diretamente relacionadas à assimetria para reduzi-la, e a integração visa uma via alternativa com menor dependência destes países, ao compensar a assimetria com a ampliação do peso do comércio regional no comércio total e, principalmente, com o reforço potencialmente permitido pelo comércio regional à industrialização e à diversificação produtiva e exportadora de um modo geral. A integração era entendida pela CEPAL como um fórmula necessária a ganhos de escala produtiva e exportadora para a indústria, diante de mercados nacionais relativamente exíguos.

Os estudos da CEPAL sobre uma união aduaneira e de pagamentos latino-americanos datam desde o seu início, com resoluções de 1948, e podemos afirmar como um objetivo permanente na sua década inicial. Na apresentação do *Estudio* de 1948, Prebisch colocou a atual divisão dos mercados, com sua conseqüente ineficiência, como uma limitação ao crescimento industrial e que esta poderia ser superada com os esforços combinados dos países latino-americanos (PREBISCH, 1962, p. 18). Inicialmente, a Comissão solicitou ao FMI um estudo sobre um mecanismo regional para compensação multilateral dos saldos bilaterais, na tentativa integrar os acordos e as relações comerciais já existentes. Ao mesmo tempo que o FMI forneceu um relatório desfavorável, os EUA apoiavam a União Européia de Pagamentos, com os países latino-americanos da área do dólar se opondo ao mecanismo especial para a região (MIKESELL, 1967 [1961], p. 141).

Além disso, a influência do Mercado Comum Europeu (MCE) nos anos 1950s foi ao mesmo tempo um exemplo e uma ameaça, principalmente pela preocupação dos países latino-americanos com a perda de seus mercados para produtores africanos de café, cacau e bananas. Isto ocorreria por desvios de comércio em que colônias e ex-colônias africanas da França e da Bélgica garantiram o acesso em condições privilegiadas aos outros parceiros do MCE,

incluindo dois dos maiores clientes latino-americanos: Alemanha e Itália (LESSA, 2013). O governo do Brasil também acreditava que o MCE provocaria a atração de investimentos europeus na África desvinculação progressiva de seus capitais na América Latina (*idem*).

Mesmo com esse agravante, as barreiras políticas para a construção de um acordo de comércio regional fez com que a promoção destes fosse mais efetiva somente nos países da América Central. Já haviam diversos acordos bilaterais nessa sub região na primeira metade da década de 1950, mas eram restritos a poucos bens e ineficientes. A CEPAL organizou a Comissão para a Cooperação Econômica da América Central na sua seção do México em 1951 para prestar assistência técnica, e o sucesso em 1958 com a assinatura de dois documentos por cinco países deslocou o Mercado Comum para a frente das atividades da instituição. Sobre os documentos, vale reproduzir a visão de Mikesell:

O primeiro [Acordo sobre normas para as indústrias Centro-Americanas Integradas] estipulava o planejamento e certificação de firmas manufatureiras, particularmente industriais, as quais teriam livre acesso ao mercado centro-americano, refletia a filosofia da CEPAL de integração planejada, em oposição à livre entrada e concorrência para obtenção da integração econômica. O segundo [Tratado multilateral para o Livre Comércio e a integração econômica centro-americana] estipulava a eliminação de direitos para cerca de duzentos grupos de mercadorias e a possível constituição de uma união alfandegária (MIKESELL, [1961] 1964, p. 142).

Em 1956, a CEPAL criou o Comitê de Comércio, que originou o Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, cujo objetivo era formular uma compensação multilateral de situações bilaterais decorrentes de acordos já existentes, e o Grupo de Trabalho do Mercado Comum Latino-Americano, destinado a amadurecer a área de livre comércio ou união alfandegária. As vias políticas disponíveis demonstraram que a integração econômica através de grupos regionais, como o do Cone Sul e o da América Central, concretiza-se mais rápido. Porém, a presença do México na assinatura do Tratado de Montevideu em 1960, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), eliminou o seu caráter sub regional e comprometeu os planos de acordos entre associações de comércio sub regionais (*ibid.*, p. 143-144).

A via política mais facilitada de unir acordos menores foi substituída por uma que condicionava o crescimento da articulação regional à adesão de outros países individualmente, o que dava mais peso a decisões de governos nacionais e dificultava a negociação. Outras críticas cepalinas para a ALALC foram a ausência de mecanismos



automáticos para a redução de tarifas de bens que ainda não são comercializados entre os seus membros; não visar uma união alfandegária para assegurar margens de preferência tarifária significativas; não ter um mecanismo para a compensação multilateral de saldos bilaterais; não tomar atitudes em relação ao problema de pagamentos, esperando que os pagamentos se tornassem conversíveis sem considerar o andamento diferenciado das reformas monetárias em cada país (*ibid.*, p. 145).

Após o abandono da cláusula da nação mais favorecida em 1964, a ALALC se dividiria internamente em dois grupos, um guiado pelos países com maior peso relativo na economia da região (Argentina, Brasil e México), e outro com menores condições de negociação (Bolívia, Equador, entre outros), precursor da Comunidade Andina, confirmando os receios cepalinos em sua constituição. Isto evidenciou um conflito de interesses, com os países de economia maior defendendo um bloco puramente comercial, enquanto os menores defendiam um objetivo mais abrangente voltado ao desenvolvimento. O argumento de complementação produtiva intra-setorial perdeu relevância ao longo do tempo e deu lugar ao rebaixamento tarifário generalizado, linear, automático e de eliminação de barreiras não tarifárias (VIEIRA, 2011, p. 102).

A abordagem de integração que há nos *Estudios* do período analisado praticamente foca em mercados específicos, principalmente a agropecuária, na qual a complementaridade entre os países da região e o comércio inter latino são considerados. Uma das possíveis causas disso é a falta de capacidade de descrever um potencial mercado de produtos manufaturados com países com a industrialização ainda incipiente. Em 1956, a CEPAL publicou “*Estudio del comércio interlatinoamericano*” (CEPAL, 1956a), em que avaliou as características do comércio regional, os produtos envolvidos (somente havia produtos primários), a política comercial praticada e os efeitos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) na América Latina, uma análise das especificidades dos países, as políticas de pagamento e o problema dos pagamentos multilaterais, finalizando com a questão do transporte marítimo regional.

Os temas iniciados nesse estudo também embasaram o principal posicionamento da instituição no assunto, o “El mercado común latinoamericano” (CEPAL, 1959). Nele, colocava-se o mercado comum como um conceito dinâmico para induzir a aceleração do crescimento. A primeira parte do estudo é dedicada à formulação de um regime de pagamentos multilaterais, com sugestões para o câmbio, e como este se relacionaria com a conversibilidade internacional. A segunda traça o histórico dos grupos formados para elaborá-

lo, como já mencionamos aqui. A terceira parte, que merece maior destaque, tenta demonstrar a influência do mercado comum no desenvolvimento regional, baseada em projeções de crescimento para os quinze anos seguintes. A quarta e última a ser ressaltada é a que lista as consultas sobre política comercial dos países, visando estabelecer a zona de livre comércio.

Quando a CEPAL aborda a “solução concreta do problema do mercado comum” na primeira parte do documento, enfatiza a forma dos compromissos, a igualdade de tratamento para países entrantes após o acordo, o tratamento diferencial em favor dos países de desenvolvimento incipiente e o princípio essencial de reciprocidade (*ibid.*, p. 10-16). Neste contexto, afirma que “*la debilidad principal del proceso de industrialización reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, dentro de los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco*” (*ibid.*, p. 14). Antes de iniciarem as projeções de crescimento na terceira parte, demonstra-se que essa forma de se relacionar impediu uma economia de escala que possibilitaria uma competitividade internacional. Assim, podemos interpretar com base no documento que a integração regional era vista como uma plataforma para a posterior exportação de bens industriais a escala global, superando as barreiras que também tinham origem na relação intra-regional.

As tentativas de integração demonstram que os esforços na primeira década da instituição se focaram em estudos de apoio, e que a integração era vista como parte da estratégia de desenvolvimento econômico e, em particular, do processo de substituição de importações. Os Estados tentaram integrar-se apenas entre si e essa integração foi pensada como estratégia de industrialização para substituir as importações visando reduzir o seu custo, explorando economias de escala por meio da abertura preferencial de mercados, e colocando o problema não no terreno de mensuração prática econômica, mas de avaliação de intenções políticas (VIEIRA, 2011, p. 49).

O tipo de integração que foi iniciado difere do ideal que uma organização internacional de integração regional exige, com a fusão de fatores de coesão interestatal com intervenção direta. Isto implica na transformação do tipo de simples cooperação, como no perfil da CEPAL, que apenas promove a harmonização e coordenação das políticas dos Estados, sem interferir em suas competências político-institucionais. A construção de uma instituição desse tipo é ainda mais limitada quando o sujeito ativo da integração internacional são as empresas transnacionais, e a ação consciente dos Estados em formularem acordos econômicos regionais muitas vezes não consegue alterar as políticas internas destas empresas (*ibid.*, p. 25). A

diretriz cepalina de industrialização era de fomento à produção de bens de consumo e de restrições em relação à importação de bens duráveis, o que facilitou o ingresso de subsidiárias das empresas multinacionais e uma maior transnacionalização das economias (*ibid.*, p. 64).

Outro fator inibidor para a efetividade das ações de integração residiu na percepção de perda ou cessão significativa de soberania no contexto regional. A ideia de que uma instituição supranacional ao qual o bloco regional de integração delegasse parcelas significativas de soberania – que, diga-se de passagem, não envolvia a CEPAL, que tinha um papel estritamente técnico – causou receio nos governos latino-americanos e inibiu seu engajamento. Estes geralmente procuram a assistência técnica da CEPAL para aumentar a sua autonomia política com a eliminação de obstáculos econômicos, e não restringi-la, mesmo que somente no curto prazo, e em prol de um objetivo maior, como a uniformização e a harmonização de políticas comerciais, econômicas e monetárias (*ibid.*, p. 24).

Segundo Hirschman (1967 [1961], p. 25), a CEPAL colocava o Mercado Comum como necessário para impedir a diminuição do ritmo de crescimento regional, e não melhorar a eficiência, organização e políticas econômicas. Argumentos como vantagens da concorrência em âmbito continental para as indústrias novas na região ou o teste que a integração significaria para os interesses particulares das políticas econômicas nacionais obtiveram pouca atenção. Nesse sentido, outra crítica aos estudos cepalinos foi a ausência de complementaridade produtiva necessária à integração regional, e que tornou-se um entrave para o avanço de mecanismos alternativos aos processos econômicos cíclicos gerados pelos países centrais (MENDONÇA JR., 2014).

#### **II.4 – Primeiras incursões sobre uma dinâmica própria latino-americana: as noções de “estrangulamento externo” e “insuficiência dinâmica”, segundo Rodriguez (2009)**

Antecipando uma preocupação que ganharia grande destaque no início da década de 1960, inaugurada por Furtado (2009 [1961]) e logo seguida com a formalização e o desenho teórico em Prebisch (1963), os conceitos “estrangulamento externo” e “insuficiência dinâmica”, já estavam presentes nos *Estudios* da primeira década, apesar de não denominarem os fenômenos dessa forma. Como essas noções são constatações de problemas crônicos sofridos na periferia, a descrição de seus pormenores levou à percepção de se tratarem de processos específicos à dinâmica de desenvolvimento ocorrida sobre as bases estruturais da periferia.

Por isso, podemos ver o fenômeno que descrevem já no *Estudio* de 1954 com o controle da taxa de câmbio no México para combater a inflação (CEPAL, 1955a, p. 40-41), política condizente com a noção de estrangulamento externo explicitada a seguir; e no *Estudio* de 1956 (CEPAL, 1957, p. 194-210), com os apontamentos da dificuldade de reduzir o subemprego e aumentar a produtividade na agricultura, seguindo os princípios que norteiam a “insuficiência dinâmica”. Vale ressaltar que a formulação destes conceitos é posterior e feita por autores de forma relativamente independente da instituição, e serve como um parâmetro para analisar o conteúdo dos *Estudios*, mas não para procurar o seu emprego literal.

O estrangulamento externo explica os fenômenos de endividamento crescente e de processos inflacionários abertos, já que a manutenção do nível de atividade econômica leva a recorrer ao déficit e à pressões sobre o câmbio. Se a capacidade para importar não se expandir, o peso dos serviços da dívida sobre a disponibilidade de divisas leva a novos empréstimos externos, em uma “espiral de endividamento”. As inevitáveis restrições à importação não só obstruem o processo substitutivo, como entorpecem a operação do aparelho produtivo instalado. A alta periódica da taxa de câmbio leva ao aumento do nível geral de preços. Como discutimos antes, havia restrições no discurso oficial sobre a inflação, o que tornou a exposição desse conceito nos relatórios condicionada a uma conjuntura mais favorável, como a do início dos anos 1960.

Já a insuficiência dinâmica exige uma explanação um pouco mais longa. A acentuada perda de dinamismo das economias da região é uma espécie de síntese da limitação da capacidade para importar, do crescente endividamento externo, do aumento do subemprego, da marginalização de grupos sociais e da persistência de processos inflacionários (RODRIGUEZ, 2009, p. 207). A dinâmica privilegiada do centro se dá com o progresso técnico (incrementos dos conhecimentos utilizáveis para produzir); a inovação (incorporação de progresso técnico, seja em processos produtivos, seja em novos bens); a acumulação de capital (aumento de capacidade produtiva por investimento fixo); e os aumentos da renda *per capita* (cujas altas se ligam ao crescimento da renda global sustentada pela acumulação). Esta análise keynesiana implica em aumento contínuo do volume de lucros, o que estimula o investimento real e a acumulação, aumenta a produtividade do trabalho, baseadas na hipótese de “taxa garantida de crescimento” (*ibid.*, p. 216-217).

Enquanto que na periferia primário-exportadora, a dinâmica de expansão industrial ocorre diante de uma ampla fronteira tecnológica. Uma “suficiência dinâmica” seria a combinação de

ritmos de acumulação e crescimento equilibrados (com a igualdade poupança-investimento e a venda dos bens produzidos), acompanhados pela homogeneização da estrutura ocupacional e a supressão do subemprego estrutural. A "insuficiência dinâmica" é a persistência do subemprego estrutural na periferia e um processo de acumulação de capital que inibe a capacidade de absorção deste em emprego produtivo a qualquer prazo. Isto implica que não há limites para a expansão do subemprego que o setor atrasado abriga, aumentando tanto em termos absolutos como relativos, e o emprego será uma porcentagem decrescente da ocupação total. A acumulação escassa impacta nos problemas ocupacionais e se associa ao comportamento, como a elevada propensão a consumir dos extratos de ganhos altos e médios, permanente pela renovação dos padrões de consumo com o progresso técnico dos centros (*ibid.*, p. 218-222).

O Manual de programação mostra que a política fiscal em um programa de desenvolvimento objetiva absorver o excedente auferidos pelos grupos de alta renda que não investem, antes que sua renda passe ao âmbito do consumo, investindo o imposto sobre esta renda. Sobre este ponto, ele afirma:

*Podría emplearse así el instrumento fiscal para alentar el ahorro de los empresarios antes de que el ingreso pase al ámbito del consumo; pero podría también emplearse directamente el impuesto para desalentar el consumo, sobre todo en los grupos de altos ingresos, en la medida en que no hayan preferido la inversión (CEPAL, 1955b, p. 10).*

A preocupação prossegue com a ideia de que o potencial humano não costuma ser um fator limitante do desenvolvimento, e sim o capital fixo necessário para liberar tal potencial das atividades pouco produtivas, e para aumentar a produtividade em outros setores ao elevar a quantidade de capital por homem ocupado (densidade de capital) (*ibid.*, p. 10-14). Rodriguez (2009, p. 223) aponta, além da densidade de capital, a indivisibilidade das escalas em que as técnicas são difundidas, com dimensões excessivas para os mercados periféricos, como fator de inadequação da tecnologia dos centros. Ambas impedem a absorção de mão-de-obra e perpetuam seu caráter "redundante", expresso na massividade do subemprego.

Assim, é improvável que a dotação de fatores da periferia induza, via mercado, uma estrutura de produção que privilegie as atividades de menor densidade de capital, apesar de sua alta favorecer a absorção da mão de obra caso aumente a produtividade média do trabalho com sua expansão. Porém o mesmo não acontece com a "inadequação da escala". As escalas mínimas em distintas atividades implicam em operar na periferia com capacidade ociosa.

Portanto, os esforços de acumulação na periferia, em alguma medida será desperdiçado pelo ritmo da própria acumulação de capital. A peculiar superabundância de mão de obra limita as altas salariais, gerando tendências à concentração de renda, condiciona a ampliação de vários de seus mercados e forma um círculo vicioso com os problemas de escala (*ibid.*, p. 225-226).

Na estrutura social periférica prevalece uma grande concentração de riqueza, em especial da propriedade agrária, caracterizada pela coexistência de latifúndio e minifúndio e pela proliferação de formas precárias de posse da terra, que tende a subutilizar esse recurso. A industrialização inicial extensiva e de técnicas simples não exige o aproveitamento total do capital investido nem mudanças na estrutura social. No processo substitutivo, a estrutura social preexistente dificulta a mobilidade social e amplia a influência dos interesses do estrato superior, utilizando os recursos produtivos abaixo de seu potencial e impedindo a aplicação eficiente das técnicas disponíveis. A insuficiência dinâmica decorrente se manifesta no lento crescimento da renda *per capita* e em ritmos setoriais de crescimento incompatíveis com a absorção da População Economicamente Ativa (PEA) no emprego. As condições estruturais do setor agrícola contribuem para que a PEA tenda a ser expelida do setor, enquanto a escassez de poupança e a subutilização da capacidade instalada torna a absorção industrial insuficiente (*ibid.*, p. 227-230).

Dessa forma, a noção de insuficiência dinâmica explica pela estrutura social os fenômenos inerentes à industrialização periférica: o subemprego, a marginalização e a distribuição regressiva da renda; o estrangulamento externo, com altas da dívida externa; e como síntese destes, a lenta expansão manufatureira e do crescimento. A saída seria alcançar condições de “suficiência dinâmica” que assegurem padrões de inserção externa compatíveis com a continuidade do desenvolvimento, industrial e geral.

Cabe, por último, ressaltar para o fato de que essa análise, apesar de constatar a relação desfavorável, não chegou a incluir um instrumento analítico que orientasse intervenções e tivesse resultados mensuráveis. Apenas criava um apelo para reformas estruturais para desobstruir a transformação, sem o detalhamento de um mecanismo aplicável.

## **CAPÍTULO III - OS *ESTUDIOS* E SEUS ARRANJOS DOS PLANOS ANALÍTICOS.**

Levando em conta os elementos que orientam a teoria cepalina, analisamos como cada *Estudio* organizou os seus capítulos dentro do período inaugural (1948-1951) e do período de consolidação institucional que se seguiu (1952-58). Seguimos a percepção de que a disposição da informação apresentada possui uma intencionalidade, ou seja, a de prover conhecimento sistematizado e abrangente da evolução da realidade econômica regional, e realçamos, ao mesmo tempo, os elementos que concentram as maiores preocupações nas distintas conjunturas pelas quais a região passou. Portanto, este capítulo é menos denso do ponto de vista analítico que os dois anteriores, já que o seu foco é a organização dos temas e não a pormenorização da análise em si.

Verificamos esta organização através da descrição do conteúdo dos *Estudios*, delineando as formas que assume até sua consolidação, separado pelos três planos temáticos que permeiam todos os documentos da instituição em ambos os períodos analisados e serão objeto das próximas seções: i) inserção internacional, que desenvolve a crítica à divisão internacional do trabalho ao introduzir a América Latina com base no Balanço de Pagamentos e no Comércio Exterior; ii) estrutura produtiva, que desvela as especificidades da especialização da economia na região; e iii) o diagnóstico de países, com as suas avaliações conjunturais e possibilidades de crescimento. O setor externo era o ponto de partida da descrição da realidade e por vezes incluiu outros temas transversais, como a inflação. Também orientou a pormenorização regional, seja focando nas semelhanças das estruturas produtivas ou nas especificidades dos países. A alternância entre a estrutura produtiva e o diagnóstico de países como eixo secundário enriqueceu uma e outra análise, com a permanência de diversos temas do plano menos destacado no plano privilegiado. Vale lembrar que outros estudos adicionais eram frequentemente anexados ao relatório, enriquecendo a análise.

### **III.1 - As formas iniciais dos *Estudios*: a descrição da realidade em paralelo à teorização nos primeiros relatórios (1948-1951).**

#### **III.1.1 - Análise da inserção internacional: As assimetrias do comércio internacional**

Este plano de análise foi o primeiro e mais importante posicionamento político da instituição, constituindo a base da introdução de Prebisch ao *Estudio* de 1948 (PREBISCH,

1962). A relação centro-periferia permite um “duplo papel analítico”, por determinar “um padrão específico de inserção na economia mundial, como produtora com demanda pouco dinâmica, importadora com demanda expansiva, e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias inadequadas a sua disponibilidade de recursos e nível de renda” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22). Através desta ótica, a descrição de certos elementos corresponde a implicações analíticas específicas descritas no primeiro capítulo, como por exemplo o comércio exterior e a tendência à deterioração dos termos de troca, e o Balanço de Pagamentos e o seu desequilíbrio estrutural.

A organização dos capítulos do *Estudio* inaugural de acordo com os setores da economia sugere que seu foco foi a análise da estrutura produtiva. Porém, o que mais chamou a atenção à época, na apresentação que Prebisch fez em Havana, foi o diagnóstico da inserção internacional desprivilegiada da região através do histórico de deterioração dos termos de troca. O *Estudio* de 1949 (CEPAL, 1951a) ampliou a interpretação do processo de desenvolvimento econômico, e corresponde a um refinamento dos conceitos elaborados no ano prévio por Prebisch. Bianchi (2002) atribui parte deste refinamento a uma mudança no público alvo do texto, passando de empresários e funcionários do governo no Manifesto, já convencidos da necessidade de industrialização, para uma audiência em sua maior parte de fora da América Latina e de base teórica neoclássica, no *Estudio* de 1949. Estes continuaram a ser aprimorados com o debate gerado, e no *Estudio* de 1950 (CEPAL, 1951b), principalmente na parte que foi republicada pela CEPAL em 1973 com o nome “*Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*” (PREBISCH, 1952), há uma nova sofisticação.

As primeiras abordagens sobre a inserção internacional após a generalização conceitual feita por Prebisch foram realizadas através da análise do Comércio Exterior, ainda no *Estudio* de 1948. Neste, compara-se a estrutura do pós guerra, com foco no longo prazo, com a pauta do pré-guerra e a distribuição geográfica, finalizando com uma primeira abordagem dos termos de troca. Em seguida, analisa os Balanços de Pagamentos da região em 1947, tendo como base de comparação a evolução no período de 1937 a 1947, e finaliza comparando com o Balanço dos EUA. O relatório de 1948 é finalizado com uma interpretação dos planos de restabelecimento econômico da Europa para a América Latina e os seus efeitos de longo prazo sobre o comércio (CEPAL, 1949, p. 213-295).

No segundo dos três documentos, o *Estudio* de 1949, a primeira parte é dedicada a uma interpretação do desenvolvimento econômico que considera as disparidades entre os países e



evidencia os efeitos diferenciados sobre o crescimento de cada um, associados a sua inserção. Como parâmetro inicial, utiliza a produtividade para demonstrar como o progresso técnico se propaga de forma distinta entre os países, questionando uma mobilidade perfeita dos fatores de produção. Segue explicando o desequilíbrio no Balanço de Pagamentos através dos Termos de Troca e do coeficiente de importação, questionando o funcionamento do sistema multilateral e a própria teoria clássica do comércio internacional (CEPAL, 1951a, p. 1-64).

O passo seguinte foi estabelecer relações e indicadores da disparidade entre países, e do desequilíbrio em parte destes, para indicar um sentido dinâmico, situando-os no ciclo econômico. Dessa forma, procurou-se identificar no processo de desenvolvimento a problemática da alocação de capitais e sua relação com os níveis de renda e a estrutura ocupacional. Esta parte é finalizada com algumas consequências dos desníveis internacionais de renda e de produtividade e possíveis alternativas (*ibid.*, p. 65-87).

Não menos importante, e antecedendo de cerca de uma década os pronunciamentos de Prebisch sobre a criação da ALAC, encontra-se no segundo *Estudio* o seguinte trecho relacionado aos limites da integração regional como estratégia de melhoria da inserção internacional da região - sem dúvida carregado, naqueles fins dos anos 1940, de certa dose de ceticismo:

*Muchas veces se ha concebido la unión aduanera como forma de ampliar los mercados estrechos y contribuir así a ese aumento de la productividad que la producción en gran escala suele traer consigo. Pero los desniveles de ingresos o de productividad, sin embargo, pueden acarrear desfavorables situaciones de competencia (...) Más aún, las diferencias de ingresos podrían acentuarse con la depreciación monetaria de un país, o con grados distintos de esta depreciación en países diferentes. Se concibe así como un país, que por razones permanentes o transitorias esté en condiciones desfavorables de competencia, se perjudica en su propia producción interna, con el aumento de las importaciones provenientes de otro. Es claro que si este último dedicara el mayor poder de compra así obtenido a realizar adquisiciones en el primer país, las exportaciones de este aumentarían paralelamente a sus importaciones, y el inconveniente provocado por el desplazamiento de factores productivos podría verse ampliamente compensado por las ventajas de este intercambio adicional. (...) no hay nada en el juego espontáneo de las fuerzas económicas que produzca este resultado en forma espontánea, salvo cuando se trata de un intercambio cuya magnitud es grande con respecto al ingreso nacional, lo cual no suele suceder entre los países latinoamericanos. Al contrario, dado el problema de desequilibrio y escasez de divisas que aqueja a casi todos ellos, cualquier país latinoamericano podría emplear el producto de un exceso de ventas a otro país de la América Latina en importar bienes de capital*

*desde los centros por ejemplo, sustrayendo así aquel producto al intercambio recíproco (ibid., p. 88).*

As consequências dos desníveis são entendidas como um resultado da lógica construída com a sequência iniciada com a transmissão do progresso técnico nos centros para a periferia, disparidade na produtividade de setores da economia, que leva a um desequilíbrio do Balanço de Pagamentos e provoca a dinâmica específica no ciclo econômico periférico. Isso gerou como consequência um desenvolvimento travado pela distribuição de capitais, rendas e ocupações, como foi elaborado a partir da base analítica contida no Manifesto.

A visão cepalina da inserção internacional da região relaciona o efeito da variação dos preços e dos meios de pagamento disponíveis. Para isto, considera a expansão monetária, a relação do Balanço de Pagamentos com as reservas de divisas, a inserção que os produtos de exportação permitem no comércio internacional e o efeito das depreciações monetárias. A caracterização destas condições institucionais serve de base para analisar a política comercial e cambial, conforme observamos nas duas passagens selecionadas:

*El desarrollo económico, en general, y la continuación de las presiones inflacionarias, en ciertos casos, han mantenido en muchas naciones latinoamericanas la demanda de importaciones, en cuantías superiores a las que permiten las respectivas capacidades para lograr divisas y las reservas de medios internacionales de pago. Por consiguiente, han sido contados los países que pudieron suprimir o suavizar las restricciones a la importación. Estos hechos y los deseos de proteger las actividades económicas existentes, integrados en la política de fomento, llevaron a considerar inconvenientes los tratados de comercio con Estados Unidos (...) [A principal divergência] ha sido la tendencia a mantener y fomentar las exportaciones, tendencia que se manifiesta, dentro de la política comercial, en la evolución de los sistemas cambiarios y en la conclusión de acuerdos bilaterales. Por lo que atañe a los sistemas cambiarios, es también significativo el impulso dado a la protección de las exportaciones de productos secundarios. El interés por fomentar esas actividades secundarias o simplemente por impedir su desaparición es sin duda un obstáculo importante a los deseos de muchos gobiernos de simplificar sus regímenes cambiarios. En todas las reformas de la legislación cambiaria se conserva o acentúa esta tendencia, que viene de años anteriores y es parte integrante de la política de diversificación, la cual extiende al campo internacional la protección de la industria incipiente (ibid., p. 543).*

*Completan los esfuerzos para proteger las exportaciones mediante regímenes cambiarios los acuerdos bilaterales de compensación, de pagos y de trueque, que se han multiplicado durante los últimos meses. Aunque esta multiplicación sea también una manifestación más de la escasez*

*de dólares, que data de algunos años, su rasgo distintivo consiste en haberse desplazado el interés por concluir esos convenios (al menos en términos relativos), desde Europa hacia América Latina: a partir de 1949, los acuerdos bilaterales de compensación se han convertido en un alivio para los países latinoamericanos, al aumentar la confianza en que podrán encontrar salida para sus exportaciones y obtener pago por ellas en mercancías de importación (ibid., p. 545-546).*

O *Estudio* de 1950, o terceiro da tríade inaugural, inicia analisando a questão das divisas (CEPAL, 1951b, v. 1, p. 3-17), tratando das novas questões conjunturais, para prosseguir com o tema ao tratar de regimes cambiais e controle de divisas (*ibid.*, p.165-194). O Balanço de Pagamentos é analisado após estas condições estarem explícitas, considerando o seu conjunto, as suas áreas e a influência da inconvertibilidade, e um esboço de sua estrutura, para mostrar a situação em 1950 como específico em uma problemática maior (*ibid.*, p.195-217). O comércio exterior e o Balanço de Pagamentos voltam a ser tratados no segundo volume deste *Estudio* para o caso específico do Chile, considerando volume físico, preços e a composição das exportações para problematizar o financiamento dos saldos do Balanço de Pagamentos e a sua análise por áreas (CEPAL, 1951b, v. 2, p.138-167).

### **III.1.2 – Análise da estrutura produtiva: Descrição para além de um inventário de riquezas.**

Motivado pela crença de que “a industrialização espontânea em curso era uma oportunidade de captar o progresso técnico mundial, restrito aos países industrializados” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 27), os *Estudios* não visavam apenas descrever as condições de produção, mas também as estruturas que condicionam comportamentos específicos e a absorção do progresso técnico, impactando diretamente no crescimento, emprego e distribuição de renda. A baixa produtividade geral da economia e a grande disparidade entre os seus setores foi uma preocupação permanente, e levou a posterior elaboração do conceito de Heterogeneidade Estrutural, importantíssimo na análise estruturalista.

A análise da estrutura produtiva correspondeu ao segundo entre os três grandes eixos dos primeiros *Estudios*. O ponto de partida do *Estudio* de 1948 é o setor de manufaturas, caracterizando as causas do incremento recente de sua produção, sua estrutura em termos de ocupações, tamanho dos estabelecimentos, concentração geográfica, e os fatores de produção, e finaliza-se o primeiro capítulo analisando a industrialização e o comércio exterior a longo prazo. Segue-se com a expansão da indústria de construção e as condições de habitação na

América Latina. A seção sobre mineração enfatiza mudanças na composição da produção e ao crescimento das indústrias metalúrgicas nacionais. A agricultura é abordada a partir de sua função na renda nacional, o consumo de alimentos pela população, as principais matérias primas agropecuárias, a exportação de produtos, mudanças na composição da produção analisada país a país, para enfim tratar dos transportes, do sistema de comercialização e de seu financiamento. O restante do *Estudio* é tratado como “outros aspectos econômicos”, o que inclui além dos tópicos mencionados no eixo de inserção internacional, também as características demográficas e o fomento à imigração no pós-guerra, bem como os transportes em diferentes modais (CEPAL, 1949, p. 1-284).

No *Estudio* de 1949, a análise da estrutura produtiva não possui uma seção específica e é incorporada dentro da interpretação do desenvolvimento de cada país. Aqui inicia-se uma dinâmica que perdura ao longo dos *Estudios*, na qual o olhar para a organização dos setores produtivos dentro de cada país se alterna com o olhar para a produção da região em conjunto para determinados setores, o que enriquece uma e outra análise. No caso do documento em questão, como já inicia propondo-se a interpretar o processo de desenvolvimento, refere-se a cada país como um todo, e não com referência exclusiva aos setores produtivos, alterando a forma do *Estudio* do ano anterior para manter a coerência do argumento. Estas diferenças serão evidenciadas na próxima seção, sobre Diagnóstico de países.

O *Estudio* de 1950 já volta a tratar a economia por setores. Inicia-se pela agricultura, elencando os fatores que influenciaram a produção e as ações para o seu desenvolvimento, como planos de melhora, política de preços e crédito agrícola. Encerra o tópico com os principais produtos, já expandindo a listagem inicial do *Estudio* de 1948. Nota-se que agora o capítulo sobre a indústria vem após o que se dedica à agricultura, e relaciona a indústria com os temas debatidos sob a perspectiva da inserção internacional, como produtividade e capacidade para importar. Segue-se a mineração a partir de cada um dos seus principais produtos (CEPAL, 1951b, p. 28-135).

É interessante notar que são três abordagens distintas para cada um dos setores, na agricultura a atenção se volta para a possibilidades de ação concreta sobre o setor, na indústria foca-se nas restrições e assimetrias, e na mineração há um olhar sobre cada mercado específico. Não há uma perspectiva analítica única para setores produtivos, e apesar de, em alguma medida, todas as três abordagens estarem presentes na análises de cada setor, é interessante questionar as razões de cada um ser revestido de prioridades distintas.

Outro aspecto notável deste *Estudio* é a abordagem da inflação (*ibid.*, p. 135-158), feita após o tratamento dos setores, e a relação da estrutura de preços com a distribuição de renda, mudando a abordagem iniciada no *Estudio* de 1948, quando tratou-se da inflação inicialmente a partir das mudanças nas reservas internacionais. Longe de mostrar qualquer inconsistência, tais movimentos mostram que as análises realizadas desde o início da instituição partem de questões concretas. O que muda é o refinamento analítico e, provavelmente, a oportunidade conjuntural indicativa do que é apropriado priorizar. Se a conjuntura impõe novas questões, isto tem que ser apreendido rapidamente na produção cepalina, demonstrando o comprometimento dos relatórios com as possibilidades de políticas econômicas e ação, ou seja, fornecer observações e possibilidades teóricas voltadas para a prática.

### **III.1.3 – Diagnóstico de países: Interpretar o desenvolvimento a partir de questões nacionais.**

O estruturalismo é um corpo analítico criado a partir da observação das histórias correntes e das características estruturais dos países da América Latina, e correspondeu à dimensão analítica do desenvolvimentismo, ideologia que disseminou-se na região no pós-guerra (BIELSCHOWSKY, 2004 [1988]). Por isso mesmo, para a CEPAL as condições específicas de cada país jamais foram irrelevantes à análise, ainda que se possa afirmar que houve alguma tendência a buscar semelhanças entre países, mais do que assinalar suas diferenças.

Os *Estudios* correspondem, porém, mais bem a um equilíbrio entre a identificação de semelhanças e de diferenças. De fato, a descrição realizada pelos *Estudios* das condições específicas de cada país, assim como as suas políticas econômicas em andamento, baseadas em determinados modelos de crescimento, ocorreram em paralelo à generalização para toda a América Latina dos desequilíbrios estruturais identificados nas análises mais gerais. A análise da efetividade de cada política implementada pelo Estado a partir de um planejamento e metas determinadas é consequência do olhar para a situação nacional, refinado ao longo do tempo.

Se a interpretação do desenvolvimento sob a ótica “centro-periférica” tornou-se uma prioridade desde o início, a forma como este seria abordado não seria através de dados agregados para a região, mas de uma descrição dos processos históricos em cada país a partir desta ótica. A primeira tentativa nos *Estudios* de elaborar análises que tratam da forma que a questão assume em diversos países está na primeira edição do documento. Em 1948, as mudanças na composição da produção agrícola são analisadas através de dez blocos, e dezesseis países distintos (CEPAL, 1949, p. 145-150). Mesmo que a análise não seja tão

profunda neste primeiro momento, evidencia-se a opção metodológica de tratamento segundo cada país. O impacto da migração também é tratada neste mesmo *Estudio* em três blocos distintos (Argentina, Brasil e outros países da América Latina), demonstrando a importância dada às condições históricas e institucionais de cada país (*ibid.*, p. 163-186). Os efeitos sistêmicos interpretados para a região deveriam ser analisados sob a perspectiva específica de cada país, sempre articulando questões regionais com as nacionais.

Esse movimento se aprofunda bastante no *Estudio* de 1949 ao tentar interpretar o desenvolvimento de quatro países distintos (Argentina, Brasil, Chile e México) de acordo com as novas formulações. É identificável um núcleo básico de interpretação, com uma introdução sobre o país; caracterização do ritmo de desenvolvimento específico pela capacidade para importar e pelas formas de capitalização; análise por setores, relacionando com as exportações e as importações, quando apropriado; e finalizando com observações críticas associadas a fomento do desenvolvimento, isto é, em possibilidades de ação (CEPAL, 1951a, p. 91-549).

Os setores seguem a ordem de agropecuária, energia e indústria nos quatro países, e o comércio exterior é relacionado com o setor preponderante para a inserção de cada país, como por exemplo nos pares exportações e agricultura e importações e indústria. As especificidades dos países são tratadas após a introdução, e a mineração assume destaque somente no caso do México. Podemos interpretar este ordenamento como uma sequência que parte das condições de economias periféricas voltadas para a exportações de produtos primários, necessidades de infra-estrutura (energia) e capacidade de promover a industrialização. Em resumo, constrói-se parâmetros específicos que consideram as necessidades para abordar o objetivo central - a industrialização – conforme suas restrições, em uma análise realista das estruturas abordadas.

O *Estudio* de 1950 tem seu segundo volume totalmente dedicado à análise do caso chileno (CEPAL, 1951b, v. 2), aprofundando as bases analíticas estabelecidas no ano anterior. A introdução esclarece as mudanças de orientação e os problemas da evolução recente, contextualizando os problemas concretos em um movimento histórico mais amplo. O primeiro capítulo parte dos bens disponíveis e da renda para tratar da capitalização, parâmetro para o ritmo de desenvolvimento possível. Aqui já há uma inversão, com a indústria vindo antes da agropecuária, evidenciando a evolução e as tendências de ambas. Isto corresponde à sequência inversa da análise da estrutura produtiva para o agregado da região feita no primeiro volume deste mesmo *Estudio*.

Outro fato notável por destacar é que os planos futuros para a indústria vêm antes da descrição de seus segmentos, enquanto no caso da agropecuária a descrição dos segmentos precede uma seção de perspectivas com nove âmbitos distintos para ação. Em seguida caracteriza-se a produção mineira, primeiro em seu conjunto, e depois por produtos, obedecendo o critério de análise para o setor descrito na nossa seção anterior. O *Estudio* é finalizado com uma análise do comércio exterior e do Balanço de Pagamentos, deslocando uma questão que foi colocada no ano anterior como um parâmetro do ritmo de desenvolvimento para embasar o tópico que encerra a análise com a inserção internacional e o desequilíbrio decorrente.

Estas características sugerem que a análise seguindo o critério de organização por países e suas especificidades, presentes nos três primeiros *Estudios*, faz uma opção metodológica ao privilegiar as condições e a forma correspondente que assume cada tópico estudado, ao invés enfatizar as generalizações. Também sugerem que as experiências em cada ano (na primeira edição com análises voltadas para os setores de produção e na segunda com a formação de um núcleo de análise para distintos países) propiciaram um acúmulo de conhecimento na Cepal e podem ser percebidas na forma em que assumem as análises nos *Estudios* dos anos seguintes.

### **III.2 - A consolidação de um formato dos *Estudios* voltado ao diagnóstico das condições para o desenvolvimento (1952-1958): setor externo, setores de atividade e análise de países**

As tentativas de implementar a programação econômica podem sugerir que os subsídios para tal moldaram o formato dos *Estudios*. Porém, o processo de elaboração de extensões como cooperação internacional e integração regional evidenciam que o foco da análise nos relatórios não é restrito à estrutura produtiva em si, mas também às condições internacionais que circunscrevem o desenvolvimento. Por isso, a inserção internacional foi, ao longo de toda a primeira década, o principal eixo e o de formato melhor consolidado, com aprimoramento constante. Os outros dois eixos de análise, sobre a estrutura produtiva e sobre o diagnóstico de países, apresentaram períodos de descontinuidade, com oscilações na abrangência do conteúdo exposto. O tema da inflação aparece em mais de um eixo e, em diversos anos, Estudos Especiais em anexo ao *Estudio* foram apresentados em adição aos três eixos.

Quando nos *Estudios* anteriores as metas a seguir são definidas, principalmente nos setores básicos, justifica-se que o crescimento intenso da produção e do consumo não foram acompanhados pelo abastecimento de fontes de energia, e dirige especial atenção à

vulnerabilidade externa, em análises acompanhadas, por exemplo, de argumentos relativos a contingências exteriores (guerras e rearmamento) e a pontos de estrangulamento associados aos recursos energéticos do país<sup>13</sup>. Também destaca-se a urgência do aumento da produtividade agrícola em um programa inicial de desenvolvimento (PREBISCH, 1952, p. 29-32). Como veremos a seguir, todos estes elementos são aprofundados entre 1952 e 1958.

### **III.2.1 – Análise da inserção internacional: Identificando as fragilidades no setor externo**

O *Estudio* publicado em 1953 abrangeu os anos de 1951 e 1952. A introdução deste é baseada na inserção internacional e, antes de explicitar o conteúdo, indica a sua linha teórica. Relaciona o crescimento com os “sintomas de desequilíbrio” e a capacidade de pagamento externa, pela pressão das importações. Segue com os efeitos dos termos de troca e o potencial das reservas monetárias. A restrição resultante dos últimos fatores delineiam o investimento, tanto estrangeiro quanto nos setores básicos. Finaliza com a adequação recíproca da agricultura e da indústria, e a questão da inflação e capitalização no financiamento produtivo (CEPAL, 1953b, p. 1-5).

A primeira parte do *Estudio* ainda relaciona renda, investimento e consumo na região, e a análise de conjunto dos fatos entre 1945 e 1952 mantém o foco no setor externo. A análise inicia com a renda, verificando os efeitos dos termos de troca, os ritmos de crescimento da renda bruta e da produção, e o crescimento da renda e do consumo *per capita*. Em seguida, aborda o Balanço de Pagamentos através da capacidade de pagamento e dos investimentos, com vistas à capacidade de importar e à composição das importações. Finaliza abordando o setor produtivo com as variações de renda bruta, da produção e da relação de preços por atividades; o crescimento da indústria e o deslocamento dos fatores produtivos; os desníveis entre as atividades; e o movimento da renda bruta e dos investimentos por países. A nota metodológica que segue esta primeira parte explicita os conceitos, fontes e métodos, priorizando a renda bruta, termos de troca, produção, capital existente, Balanço de Pagamentos, população total e população ativa (*ibid.*, p. 7-35).

A segunda parte do documento descreve a situação econômica mundial e os efeitos na América Latina. Inicia com os efeitos do rearmamento e das variações de demanda nos países industrializados, pela situação de seus principais fatores econômicos, o abastecimentos de

---

<sup>13</sup> Recomendam utilizar fontes nacionais de energia; reduzir combustível importado (criar refinarias e transporte em barcos nacionais e oleodutos); substituir as formas de emprego de energia; e melhorar o uso de combustíveis.



seus bens para a América Latina em 1951 e 1952, a demanda mundial de produtos primários e sua relação de preços com os manufaturados. Analisam-se os determinantes dos Balanço de Pagamentos, como movimento e composição das reservas monetárias; direção e magnitude dos pagamentos internacionais da região; uma análise individualizada do Balanço de dez países e da América Central; renda paga ao capital estrangeiro, movimentos de capital de longo prazo; e identificam-se os problemas básicos de pagamentos na América Latina como um todo. O último capítulo deste tema é sobre a composição das importações e exportações, e a relação dos termos de troca. Neste, analisam-se a composição do comércio externo de dezoito países, com uma generalização para as exportações, incluindo-se termos de troca de produtos selecionados de exportação (*ibid.*, p. 91-114).

O *Estudio* de 1953 é o primeiro sem uma introdução teórica destacada no início, mas o restante da primeira parte segue o padrão anterior e versa sobre renda, comércio e a situação monetária. Inicia pelas tendências do crescimento na região, generalizando a partir do decaimento do seu ritmo; relaciona os termos de troca, a política econômica restritiva, a restrição das importações e a baixa de bens e serviços disponíveis; foca os investimentos; a distribuição de renda no pós-guerra; e atenuação do ritmo de industrialização. Depois, especifica a renda bruta, a capacidade de pagamentos no exterior e os gastos públicos em oito países, aprimorando o núcleo de análise da edição anterior. O Balanço de Pagamentos da região é generalizado e descrito em função dos movimentos de capital, evidenciando o saldo disponível para importações, em especial o de bens e serviços, e os meios para compensar a diferença resultante. Dentre os quais destacamos os investimentos privados norte-americanos e o apoio oficial oferecido pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco de Exportações e Importações dos EUA (EXIMBANK), entre outros (CEPAL, 1954, p. 3-43).

Descreve-se o comércio exterior para 1953, com atenção aos preços dos produtos de exportação, as causas gerais para a baixa de preços, sua amplitude e a relação dos termos de troca. Este tópico ainda relata as mudanças na composição das exportações e a evolução recente da pauta exportadora de onze países e da América Central, encerrando brevemente com as mudanças no volume, origem e a composição do conjunto das importações. Por último, analisa-se a situação monetária, com a evolução em dezoito países, a sobrevalorização cambial, as reformas cambiais levadas a cabo e os efeitos sobre o comércio exterior (*ibid.*, p. 44-126).

O *Estudio* de 1954, em sua primeira parte generaliza o conjunto da América Latina. Para isso, descreve o crescimento da renda, dos investimentos e da expansão através da inflação. Também analisa o crescimento recente, em especial dos produtores de café, de cacau e da Venezuela; a diminuição do coeficiente de investimento; o produto por unidade de capital; a capacidade para importar e o coeficiente de importações; o Balanço de Pagamentos e a contração de alguns países. Segue o tópico com a análise do coeficiente de investimento, os termos de troca e a estabilidade do produto-capital; o ritmo de crescimento da demanda interna pelo incremento das exportações e o estímulo dos investimentos ao desenvolvimento. A substituição de importações é abordada pela taxa de crescimento interno, os investimentos públicos e o crescimento da renda; e a tensão exterior pela dimensão do problema de substituição, com as oportunidades existentes e uma política preditiva. Começa a abordagem sobre inflação ainda neste eixo e seguido da sobre a substituição de importações. Afirma que “*Cuanto mayor sea la proporción de las utilidades que se dedique a la inversión, antes que al consumo, tanto mayor será la eficacia dinámica de esta forma de inflación*”, podendo esta ser considerada um caso “ótimo” de estímulo inflacionário da demanda (CEPAL, 1955a, p. 22). Para contrabalancear a visão, logo em seguida problematizam as razões pela qual a inflação não só tem efeitos capitalizadores, para além das de ordem externa: a quantidade de excedente dedicado à capitalização e a compressão do consumo das massas.

A inflação continua em questão com uma descrição das políticas de combate, começando pelo Chile ao relacionar as condições de seu lento crescimento, como o processo se desenvolveu com a diminuição da renda real, os elementos que promoveram a espiral inflacionária de preços e salários, e as consequências para a distribuição de bens e serviços disponíveis. Também realizou-se uma descrição pormenorizada do problema verificando a pressão inflacionária interna por setores (trabalhadores, público e empresarial), desequilíbrio externo, instabilidade da economia, aceleração do crescimento e reflexões sobre o combate. Segue a mesma linha de análise para o México e a Argentina, com as políticas de combate, os fatores que conduziram à desvalorização cambial, seu alcance e observação sobre o controle de câmbio para o caso mexicano; e uma caracterização do caso argentino em comparação ao mexicano, com o acréscimo da retomada da política expansiva (*ibid.*, p. 23-42).

Volta-se aos elementos-chave da análise externa ao caracterizar o comércio em conjunto com o Balanço de Pagamentos, o que sugere a prioridade conjuntural dada ao fenômeno inflacionário, mas que a sua contextualização ainda é por fatores externos em detrimento dos internos. O Balanço é descrito com as mudanças no balanço neto de pagamentos, as

tendências na conta corrente, o serviço do investimento estrangeiro, e o financiamento do saldo líquido. A descrição do Comércio foca em seus volumes e preços, em especial dos principais produtos de exportação, e finaliza com os efeitos da competição estrangeira na América Latina, as mudanças no destino das exportações e na procedência das importações, causas e características de tal evolução, com suas tendências (*ibid.*, p. 43-61).

O *Estudio* de 1955 volta ao formato de 1953, dedicando a primeira parte às tendências do crescimento econômico. A análise do setor externo prossegue com a capacidade para importar e o Balanço de Pagamentos; a relação do coeficiente de investimento, a composição das importações e a insuficiência relativa de poupança; e a relação produto-capital. Ainda neste capítulo, segue a análise da tendência em quatro países, seguindo uma nova base pela tendência da demanda total e da produção, e variando com elementos da conjuntura segundo o país: a questão externa (capacidade de importar e a relação com o consumo e o investimento; política cambial e os novos preços agrícolas) e inflacionária na Argentina, deterioração dos termos de troca e desequilíbrio externo na Colômbia; e o Balanço de Pagamentos no Brasil. No segundo capítulo – o último sobre o setor externo neste relatório - se condensam as análises sobre o Balanço de Pagamentos e o comércio exterior. Aborda-se as tendências na conta corrente, com a balança comercial, alta dos fretes e outras partidas, seguida do saldo da conta de capital, com novos investimentos estrangeiros e métodos de financiamento e, por último, analisa-se - superficialmente - a política comercial e cambial de oito países da região (CEPAL, 1956b).

O *Estudio* de 1956 mantém o formato do ano anterior, com a primeira parte sobre as tendências do crescimento econômico, porém com um peso maior em fatores externos do que o de 1955, que privilegiou o ritmo de crescimento. Avaliam-se a relação da composição das importações com a atividade econômica; a política de estabilização, a produção e a demanda interna; o investimento, a poupança interna e o capital estrangeiro; para enfim entrar na relação produto-capital, acrescida do produto bruto por setores. As tendências para os países são feitas praticamente para o núcleo duro da análise, com a tendência da demanda e da produção, sem tanta atenção às questões conjunturais quanto no ano anterior, e é estendida para a Bolívia e o Chile. O comércio exterior e o Balanço de Pagamentos têm suas análises desmembradas em dois capítulos ao invés de condensada em um só. O primeiro tema foca nas exportações, com o mercado de produtos básicos, evolução dos termos de troca, mudanças no destino das exportações e a análise de mercado dos nove principais produtos. Ainda há um anexo a este capítulo sobre o impacto da crise do Oriente Médio e o abastecimento de

petróleo e derivados, atento ao efeito do volume e origem das importações nos déficits com países latino-americanos (CEPAL, 1957).

O capítulo sobre o Balanço de Pagamentos aborda a balança comercial, transportes e outros serviços, investimento estrangeiro; capacidade para importar, e a relação das importações com o saldo do Balanço; e finaliza com o seu financiamento, com atenção às dívidas a curto e médio prazo da Argentina, Brasil e Colômbia. Ao final do relatório, há um estudo especial sobre os efeitos da industrialização do pós-guerra na composição da importações e a vulnerabilidade externa na região. Começa pelo efeito da industrialização, a evolução da composição de importações em grupos de países, análises por categorias de bens (bens finais, insumos, bens de capital e bens de consumo); flexibilidade da importação e vulnerabilidade externa; e análises de seis países, repetindo a análise da generalização para todos eles, sem analisar particularidades. Vale destacar que há um anexo estatístico sobre o tema e sobre como classificar as importações, o método de reavaliação destas em função do preço de 1950, além estimativas do produto interno, consumo e investimento, fornecendo subsídios para o cálculo de projeções (*idem*).

A primeira parte do *Estudio* de 1957 substitui as tendências de crescimento pela inserção da América Latina na economia mundial. Inicia com um capítulo relacionando o mercado mundial e os produtos latino-americanos, com mudanças no nível de atividade dos EUA e da Europa Ocidental, variações dos estoques de materiais e produtos alimentícios (nos âmbitos privado, governamental e as participantes de programas de apoio de preços internos). Prossegue com as importações latino-americanas provenientes das regiões estudadas antes, realizando a análise comparando as tendências de longo prazo e a evolução em 1957, e finaliza com as perspectivas de exportações seguida de um anexo estatístico. O capítulo seguinte é sobre as exportações, com os preços no mercado internacional, volume físico exportado, a análise de oito categorias de produtos, a evolução das exportações por países e a perspectiva para 1958. Acrescenta-se um capítulo sobre movimentos de capital, com: capital privado e investimento direto, créditos privados de médio e longo prazo, saída de capitais de longo prazo da América Latina e o comportamento de capitais de curto prazo; depois segue a trajetória do capital de organizações internacionais com o capital governamental; e finaliza-se com os resultados em conjunto dos movimentos de capital recentes (CEPAL, 1958).

A análise sobre a capacidade para importar ganha destaque com um capítulo, através dos pagamentos e rendas na conta de serviços, com remessas de lucros e juros, serviços não

financeiros exceto turismo, e rendas e pagamentos na conta de viagens; a relação de termos de troca com a evolução na última década e em 1957; e uma abordagem orientada pela ideia de capacidade de importar em si, com a evolução em 1947-56 e depois os movimentos em 1957. Este *Estudio* amplia a abordagem do setor externo para fazer uma visão de conjunto da América Latina antes de realizar o diagnóstico por países na sua segunda parte. O desenvolvimento interno da economia regional é definido pelo ritmo de crescimento no ano e o produto pelos três principais setores (agricultura, indústria e mineração). Deixa-se isolada na terceira parte do *Estudio* a análise do Balanço de Pagamentos, com as importações, seguindo-se a análise aplicada na capacidade para importar. Abordam-se em seguida as pressões sobre o equilíbrio externo pela evolução da conta corrente e do Balanço de Pagamentos, tanto segundo a década anterior e ano corrente, bem como os fatores internos do desequilíbrio externo, com destaque para os crônicos e a experiência em 1957; e finaliza-se com o financiamento compensatório do saldo do Balanço e as modificações recentes na política cambial e comercial (*idem*).

A análise externa no período passa a focar não somente a denúncia de uma inserção internacional desfavorável, como ocorreu com o diagnóstico do desequilíbrio externo, mas também fragilidades do setor, os choques e oscilações recorrentes da região. Aqui a dimensão da vulnerabilidade externa ganha mais corpo na análise e relaciona-se com a programação ao evidenciar os riscos na busca de condições ideais para executar o planejamento.

### **III.2.2 – Análise da estrutura produtiva: Ampliação da visão sobre 'recursos naturais'**

No manual de programação, há a ressalva de que as projeções não são dados absolutos, mas simples instrumentos de análise e hipóteses de aproximação. Esta afirmação é seguida da importância do estudo particular de cada país, com a combinação de fatores para além da PEA e da densidade de capital, explicitados na seção I.2. Coloca-se uma importância fundamental nos recursos naturais (CEPAL, 1955b, p. 26), e esta é refletida na análise da estrutura produtiva nos *Estudios*. O manual ainda recomenda a análise detalhada das potencialidades da produção em cada país para verificar os efeitos das metas de crescimento para a região (*ibid.*, p. 31), e empreitadas assim foram frequentes, com destaque para os *Estudios* de 1953 e de 1956.

No *Estudio* de 1951-1952, a estrutura produtiva é abordada na terceira parte. Inicia com a agricultura, com um panorama geral e um destaque para as causas da queda da produção

argentina, movimentos principais em nove categorias de produtos, tendências da produção e programas de fomento em sete países, assistência técnica e progressos da técnica agrícola com a mecanização e a adubação. Segue com a indústria, com uma análise através da comparação entre a situação atual e progresso recente no setor em dez países e a América Central. Depois a mineração, com a análise de dez países e em cada um deles os seus principais produtos, destacando-se a análise do cobre no Chile, em que se faz a separação por escala de produção, em especial no que se refere às três principais minas do país. Por último há um capítulo sobre a energia, analisando-se cada tipo de energia segundo os países no caso da elétrica, e no de petróleo (CEPAL, 1953b).

No *Estudio* de 1953, este eixo passa para a segunda parte com a mesma estrutura, mas inverte a ordem dos setores de indústria e mineração. Começa com a agricultura na mesma sequência inicial (panorama geral, produtos e países), mas com a abrangência de produtos um pouco menor e amplia a abordagem sobre os países (são oito agora), aprofundando o seu núcleo de análise para a produção agrícola e pecuária, políticas de fomento, disponibilidade de alimentos e importação, e cada fator específico que afeta a produção do país (problemas) – sempre que relevantes segundo o país em análise. As particularidades desta última abordagem são: a diferenciação da produção em consumo interno e externo no caso do Brasil e por produto no caso de Cuba (CEPAL, 1954).

O inventário de distintos tipos de fomento para a região é extremamente relevante, com a verificação de sua efetividade no longo prazo e as opções políticas de acordo com cada parte da região. Podemos listá-las para dar a noção desta amplitude: metas de produção, experimentação, irrigação, crédito agrícola, cooperativismo, mecanização, armazenamento e construção de silos, preços mínimos, imigração e colonização, suporte técnico, diversificação de culturas, reorganização institucional do ministério responsável, programas de desenvolvimento agrícola, assistência de organizações internacionais, plano nacional de obras de infra-estrutura, elaboração de planos de emergência, fertilizantes, sementes melhoradas por seleção artificial, extração de guano no Peru, incorporação de novas zonas para o cultivo, subsídios à produção e exportação de produtos específicos, e proteção à produção interna. Já a diversidade dos principais problemas na região também é grande: oscilação de preços e mercados, pastagens para produção bovina, condições meteorológicas adversas (como geadas e secas), especialização em determinadas culturas, e erosão de solos (*ibid.*, p. 150-184).

Segue com a mineração, que inverte a abordagem do ano anterior ao partir das seis principais categorias de minérios ao invés da abordagem por país, através de um núcleo de análise com os principais fatores do mercado (consumo mundial, produção e abastecimento) e produção por país. Destacam-se as particularidades da análise de minas específicas de cobre no Chile, dando continuidade ao que foi feito no ano anterior, um relato da Conferência Internacional de Estanho e o desequilíbrio entre a produção e consumo mundial deste minério, bem como os planos de fomento à produção de carvão no Chile (*ibid.*, p. 185-210).

No capítulo sobre a indústria, discorre-se brevemente sobre a evolução das principais indústrias, para identificar a situação industrial em doze países e na América Central. A diferença para o ano anterior é que aumentou a abrangência em dois países, mas reduziu a chave analítica de situação-progresso, que auxilia a perceber o dinamismo do setor, para uma constatação mais estática da situação. O setor energético, neste relatório, foi desmembrado em dois capítulos, um sobre energia elétrica e outro sobre petróleo, e analisado como no ano anterior através de uma generalização seguida da análise por país. Esta parte é finalizada com um anexo sobre a produção florestal na América Latina, descrevendo a superfície coberta de bosques, cortes anuais (produção), outros fatores de esgotamento, pré-requisitos de uma melhor utilização da riqueza florestal, comércio de produtos florestais e consumo de madeira industrial (*ibid.*, p. 211-257). Este acréscimo pontual sinaliza uma consideração maior com encadeamentos produtivos a partir de recursos naturais que não só a agricultura, e se repetirá em outros documentos deste período.

No *Estudio* de 1954, a estrutura produtiva deixa de ter uma parte exclusiva, e se reduz a um capítulo na primeira parte, predominantemente dedicado à inserção internacional. Isto representa uma queda grande de conteúdo em comparação com o esforço analítico realizado no ano anterior. O capítulo é dividido em quatro seções e um apêndice, seguindo a mesma ordem do ano anterior: agricultura, mineração, indústria, energia e um encadeamento produtivo a partir de recursos naturais não explorado anteriormente. Na agricultura, primeiro ocorre a generalização a partir do volume da produção e suas tendências, o balanço exterior agropecuário e os limites e possibilidades do setor. Depois, analisa-se a situação dos dez principais produtos (acrescentou-se a carne), com destaque para a análise do trigo e do açúcar, com a diferenciação em produção para o consumo interno e para exportação. Na mineração, realiza-se uma breve análise dos cinco principais minérios, o que evidencia uma diferença gritante com a profundidade de análise do ano anterior.

Na indústria, deixam de dar um diagnóstico da situação industrial em países selecionados para abordar seis segmentos, com destaque para o de fertilizantes, com quatro vertentes analisadas, entre elas a situação específica do salitre chileno. Em energia, além dos já abordados energia elétrica e petróleo, inclui-se o setor de carvão, analisado em mineração no ano anterior. O apêndice sobre a indústria de papel e celulose na região aborda a demanda futura, o déficit futuro, a importância desta indústria na programação econômica, a fabricação de papel e celulose a partir de madeiras tropicais e subtropicais, problemas na obtenção de bagaço, necessidade de capital e aspectos regionais. Vale destacar a relação direta que fazem com a programação econômica, um dos focos da instituição na época (CEPAL, 1955a).

No *Estudio* de 1955, a estrutura produtiva se mantém na primeira parte sobre as tendências econômicas na região como na edição anterior, mas assume mais destaque que a inserção internacional, ganhando um capítulo para cada setor ao invés do resumo em um só. Praticamente mantém a sequência do ano anterior, com agricultura, indústria, mineração, energia e um encadeamento produtivo a partir de recursos naturais não explorado anteriormente, apenas com a inversão entre mineração e indústria, voltando à conformação anterior a 1953. Em agricultura, realiza-se uma generalização com as tendências de produção e os preços do mercado internacional e os excedentes, para identificar a situação dos oito principais produtos (com redução de abrangência em dois produtos) (CEPAL, 1956b).

Em indústria, identificam-se as tendências da produção, e destacam-se os acontecimentos mais importantes na indústria regional, para mostrar a evolução de dez segmentos, aumentando em muito a abrangência da análise. Em mineração, abordam-se brevemente os seis principais produtos. Em energia, inicia-se com a evolução do consumo na região, para depois analisar tanto o petróleo e derivados quanto a energia elétrica em função da produção e consumo. O texto prossegue neste capítulo descrevendo o processo de substituição de importações em energia, o papel do petróleo na estimativa de divisas, a evolução de investimentos em energia e seu financiamento, os investimentos específicos em eletricidade e petróleo, os planos de desenvolvimento energético e o seu cumprimento, e o desenvolvimento institucional do setor. O apêndice é sobre as indústrias mecânicas da madeira, fazendo uma análise por país dos ramos de serralheria (com onze países) e de madeira “contrachapada” (sete países), além de uma generalização breve do ramo de painéis de fibra e partículas (*idem*). Apesar de ganhar mais espaço dentro do *Estudio* em relação ao ano anterior, a profundidade analítica da edição de 1953 não foi recuperada.



No *Estudio* de 1956, a estrutura produtiva volta a ganhar maior destaque com uma parte própria. Os capítulos sobre os setores têm a mesma ordem, e ao invés de um apêndice sobre algum encadeamento produtivo de recursos naturais, há um estudo sobre a produtividade da mão de obra e da terra na agricultura latino-americana ao final. Em agricultura, fazem a análise da situação por três esferas: geral, por países (mas sem aprofundar-se em nenhum) e por produtos (em que destrincham os sete principais). Em indústria, reproduzem o mesmo esquema de análise, mas ao invés de destrinchar por produtos, o fazem com os quatorze principais segmentos. Em mineração, o esquema analítico muda. Faz-se um retrospecto da evolução da mineração latino-americana no pós-guerra, através da descrição de sua estrutura e das perspectivas no período, seguido da situação dos nove principais grupos de minérios (CEPAL, 1957).

Em energia, destrincham os mesmos três ramos de 1954, alterando a ordem para petróleo e derivados, carvão mineral e energia elétrica, e finalizando com os investimentos em energia e o seu financiamento. No estudo especial ao final do documento, a produtividade na agricultura é abordada através da análise da força de trabalho agrícola, focando-se na evolução da PEA entre 1945 e 1955, comparando-se a sua produtividade com o setor não-agrícola, a eficiência da mão de obra entre os países, e a evolução na região e em alguns países selecionados. Abordam-se os efeitos da produtividade da terra sobre a produtividade da mão de obra e distinguem-se as culturas de cereais das demais (*idem*). Aqui há um bom material para adicionar em novas pesquisas sobre o pensamento da CEPAL a respeito da questão do subemprego estrutural - tratada no primeiro capítulo do presente trabalho. Há, também interessante material para e sobre o tratamento das formas de agregar valor a encadeamentos produtivos relacionados aos recursos naturais, em consonância com o que aparece nos *Estudios* dos anos anteriores.

No *Estudio* de 1957, a parte destinada a estrutura produtiva é suprimida. Porém, mantém-se a coerência com o que havia sido feito nos anos anteriores, com um destaque grande à agricultura e ao comércio exterior de seus produtos, assim como aos encadeamentos produtivos ligados aos recursos naturais. O *Estudio* inicia-se com uma generalização das exportações através da evolução, distribuição geográfica, composição, preços e poder aquisitivo, para em seguida abordar-se as importações com sua evolução e o comércio inter latino-americano - e enfim, fazer-se o balanço do comércio exterior. Em seguida, analisam-se os sete principais produtos e depois a análise de cinco países, com uma profundidade considerável. Esta análise compreende a produção, a exportação (evolução e composição,

seguido das principais exportações e situação no mercado internacional), importação (evolução e composição) e o balanço externo. Há uma particularidade nos casos do Chile e do México, com uma atenção final para a demanda interna, o abastecimento e a evolução do consumo aparente de alimentos (CEPAL, 1958).

A abordagem sobre os 'recursos naturais', termo que está presente desde o *Estudio* de 1950 como justificativa de Prebisch para a programação (PREBISCH, 1952), amplia uma visão focada no setor da agricultura e passa a abranger outros aspectos que possam agregar valor ao processo produtivo, como produção florestal em potencial não explorada, indústrias mecânica de madeira e aumento da produtividade no campo. Aqui a agricultura, o principal setor produtivo da região, é visto em termos do encadeamento existente e de suas possibilidades, e relaciona-se com a programação econômica ao sugerir os elementos necessários para que o setor aumente a sua produtividade e, conseqüentemente, a produtividade média da economia, melhorando a estrutura ocupacional. Vale ainda mencionar a inclusão do tema energia como um setor recorrente e destacado na análise da estrutura, indicando a sua possibilidade como o principal setor básico a ser promovido na etapa de aceleração do crescimento da programação para o desenvolvimento.

### **III.2.3 - Diagnóstico dos países: Verificando a capacidade de ação dos Estados**

Antes de começarmos esta descrição, vale ressaltar que este eixo de análise não desfrutou da mesma regularidade dos dois anteriores, ficando excluído de uma seção específica nas edições de 1953, 1955 e 1957. A subordinação deste tema a outros tipos de análise, frequente neste período, acabou não ocorrendo nos anos posteriores, dando mais um indicativo de diferentes tipos de interpretação testados ao longo da consolidação do formato do relatório. Em contribuição para este tema, houve o acúmulo de experiências de assistência técnica, em especial com a aplicação da programação no Brasil, Colômbia, Argentina, Panamá e Peru. Segundo Hirschman (1967 [1961], p. 23), o processo gerou aprendizado sobre as condições reais desses países, mas a influência sobre medidas nacionais de desenvolvimento foi restrita, os estudos eram mais aprovados do que promovidos ativamente pelos governos nacionais.

No *Estudio* de 1951-1952, realiza-se a análise dos mesmos quatro países de 1949, a saber, Argentina, Brasil, Chile e México. Segue o núcleo de análise: o que torna o processo de desenvolvimento (ou o crescimento) de cada país “específico” ao mesmo; a renda e a produção; a acumulação de capital e a produtividade; os bens e serviços disponíveis para o

consumo e o investimento; a renda e o consumo *per capita*; a capacidade de pagamento exterior, a capacidade para importar e os investimentos; as importações de bens de capital e a relação com a renda; os investimentos, a produção, a produtividade e a relação de preços por atividades (este só nos dois primeiros países). As especificidades são: a base de sustentação agrícola do desenvolvimento argentino, as tensões periódicas do crescimento brasileiro, a lentidão do crescimento chileno, e as manifestações distributivas do desenvolvimento do México, com o papel do Estado na poupança e no investimento (CEPAL, 1953b).

No *Estudio* de 1954, são examinados quinze países e a América Central em conjunto, com o seguinte núcleo base de análise: primeiro uma seção sobre a renda, o setor externo e a situação monetária e depois um sobre os setores de produção. Destacam-se: a atenção dada ao volume físico do comércio exterior brasileiro e a relação de seus termos de troca, o estudo dos fatores de inflação por setor e análise do custo de vida no Brasil, a situação das divisas no Chile, a desvalorização monetária mexicana e os seus efeitos nos setores da economia, o ritmo de desenvolvimento e a distribuição de renda mexicana, as políticas de fomento agrícolas em nove casos, um a mais do que no inventário da edição anterior, a reforma agrária boliviana e o detalhamento da política agrária chilena, inclusive a produtividade da mão de obra agrícola (CEPAL, 1955a).

Os diagnósticos de países só voltam três anos depois, no *Estudio* de 1957, com a análise de apenas seis países. Não há um núcleo base de análise explicitamente definido como nos outros anos, a narrativa muda conforme o país. Mas há alguns elementos em comum, como o crescimento e a inflação. A produção só tem destaque na Argentina, Cuba e México, quando antes era central à análise de todos os países. O setor externo tem atenção no Brasil, na Colômbia (estes dois sim compartilham um mesmo núcleo de análise) e no México (CEPAL, 1958). Provavelmente foi feito por pessoas diferentes, sem normas rígidas de generalização para o conjunto da região.

Em metade dos *Estudios* do período 1952-1958 a análise fica subordinada à questão da estrutura produtiva, e podemos afirmar que, neste período, enfatiza-se as semelhanças entre os países ao invés de suas especificidades, o diferenciando da análise do tema nas três primeiras edições. Quando ela obtém menos destaque, há seções sobre a situação monetária da região (CEPAL, 1954), um especial sobre renda e gastos do governo (CEPAL, 1956b), e mais destaque na abordagem sobre a capacidade de importar (CEPAL, 1957 e 1958). A demanda pública por bens e a capacidade de ação do Estado, inclusive ao privilegiar determinadas

importações pelo setor privado, define a amplitude das possibilidades com a programação econômica.

Nesse sentido, cabe destacar que, o *Estudio* de 1955 dedicou uma parte extensa de seu relatório na análise da renda e dos gastos de governos entre 1947 e 1954 (CEPAL, 1956b, p. 111-177). Inicia-se com os gastos públicos, destrinchando a distribuição do gasto por entidades administrativas, o seu crescimento, a composição dos gastos correntes, a evolução das transferências, o investimento público e os gastos no conjunto da economia nacional. Segue com as rendas fiscais, abordando a estrutura tributária na América Latina pela carga tributária global, a importância do setor externo nas rendas fiscais, e a importância relativa dos impostos diretos e indiretos; depois os impostos de renda com os tipos de sistemas e a importância deste tipo de imposto, o nível de isenções básicas às rendas pessoais e a certos tipos de renda, os métodos para diferenciar as rendas de capital e de trabalho, a progressividade da tributação, e o imposto único pessoal sobre a renda; e finaliza o capítulo com a tributação às sociedades e os incentivos ao investimento, pela estrutura geral e análise da política impositiva como instrumento para estimular e mobilizar os investimentos privados.

O terceiro capítulo é sobre a poupança pública e o financiamento deficitário, com as poupanças governamentais, os déficits orçamentários, o mecanismo de financiamento deficitário, a dívida pública interna e externa e o seu financiamento. O último capítulo desta parte é sobre a política cambial como instrumento fiscal, com um levantamento de seus aspectos fiscais e a análise de seu emprego em quatro países. Podemos relacionar essa seção de economia do setor público diretamente com a promoção institucional das intervenções de ordem pública do Estado, que não são restritas às projeções com a programação do desenvolvimento, mas envolvem diretrizes conjunturais, como explicado no capítulo II.

## SÍNTESE E OBSERVAÇÕES FINAIS

Este trabalho sistematizou os elementos principais da produção da CEPAL na sua primeira década, entre 1948 e 1958, principalmente com base no exame da série *Estudios Económicos de América Latina*, principal documento da instituição. O trabalho inicia-se com descrição dos fundamentos da teoria estruturalista latino-americana, entre 1948 e 1951, passando em seguida às extensões analíticas destes, entre 1952 e 1958, e ao exame da organização dos *Estudios*.

No que refere-se ao período inaugural, de 1948 a 1951, procedemos a uma breve síntese da teoria estruturalista através de seus cinco principais pontos: o arcabouço centro-periferia, a especialização produtiva e exportadora, o desequilíbrio estrutural do Balanço de Pagamentos, o subemprego estrutural e a abordagem da inflação. Esta última não chegou a ser apresentada como uma teorização, continha ambiguidades, e somente seria sistematizada em forma não-oficial por escritos de Noyola Vasquez e Sunkel, anos depois. No capítulo seguinte expusemos diversas extensões da teoria e as propostas de intervenção derivadas: a técnica de programação para o desenvolvimento e a ação do Estado; a cooperação internacional e o papel do capital estrangeiro; a integração regional e a complementaridade da estrutura produtiva; além de duas incursões transversais a estas, o “estrangulamento externo” e a “insuficiência dinâmica”. Feito o mapeamento das contribuições intelectuais da instituição ao longo da primeira década, descrevemos a organização dos tópicos tratados nos *Estudios* separando-os em três eixos, correspondentes aos planos analíticos que conferem a unidade ao pensamento cepalino: a análise da inserção internacional, a análise da estrutura produtiva e o diagnóstico de países. Para realizar tal empreitada, também separamos a exposição segundo a fase em que se encontrava a entidade, se na etapa de teorização inicial, entre 1948 e 1951, ou na etapa de consolidação de uma estratégia para o desenvolvimento, entre 1952 e 1958.

Nesse percurso, percebemos que a inserção internacional é o ponto de partida da caracterização da América Latina enquanto um espaço econômico, e que a caracterização de sua estrutura produtiva, assim como o diagnóstico das especificidades de cada país, servem como eixos analíticos básicos para ilustrar os efeitos que as assimetrias da Divisão Internacional do Trabalho e que a estrutura do Comércio Exterior provocam em suas economias. As extensões analíticas visam lidar com a estrutura produtiva especializada e voltada para a exportação para melhorar sua inserção internacional e amenizar o desequilíbrio estrutural do Balanço de pagamentos. As alternativas cepalinas que apresentavam, conforme

apresentado no trabalho foram: a promoção da industrialização e o desbloqueio dos obstáculos econômicos a ela com a técnica programação; o financiamento que possibilita a capitalização para promover a industrialização por meio da cooperação internacional; a integração regional com o objetivo de alcançar a diversificação produtiva e exportadora das economias, promotoras de economias de escala e ganhos de produtividade e competitividade; políticas que lidem com a restrição de divisas e com a baixa produtividade da economia, constatadas com as respectivas noções de “estrangulamento externo” e “subemprego estrutural”. A modo de conclusão, passamos, no que se segue, a algumas especulações finais.

A origem da criação latino-americana de uma vertente da teoria do desenvolvimento pela CEPAL no pós guerra dependeu em grande parte de como a realidade foi percebida por seus investigadores. Se estes visavam melhorar o bem-estar dos habitantes de sua região a partir da repartição dos frutos do progresso técnico, era adequado ter como ponto de partida as razões de tanta disparidade. A fórmula encontrada foi definir a realidade local como periférica e a sua estrutura produtiva em contraste com a existentes nos centros cíclicos, evidenciando as desigualdades internacionais que queriam combater. Mesmo quando não tinham material empírico acumulado sobre o tema, criaram um sentido histórico com as teorizações a partir do contrastes com os centros. Colocaram rapidamente as informações disponíveis em um arcabouço, como uma resposta teórica e tentativa de transformação da realidade. Usaram uma base econômica para descrever a estrutura de subordinação pela via do comércio internacional, posteriormente descrita como dependência, caracterizando a estrutura produtiva nacional. A partir disto, instrumentalizam os Estados, e propunham ações de forma sintonizada com as distintas conjunturas econômicas. Mesmo com as adaptações, tornou-se permanente resistindo às mudanças históricas – em grande parte, infelizmente, porque a América Latina, não obstante importantes avanços econômicos e sociais, manteve-se relativamente subdesenvolvida.

Devemos destacar ainda a importância das fontes das estatísticas compiladas, pois os relatórios mesclam informações primárias e secundárias. Seria mais correto dizer que o *Estudio* é uma apropriação de informações sobre a realidade latino-americana, a partir de fontes privadas e públicas, nacionais e internacionais, em colaboração com informações próprias, do que uma varredura autônoma. Isso implica em diferenças metodológicas em certos aspectos na sua primeira década, o que não a desqualifica, já que parte do esforço cepalino era disseminar o sistema de contas nacionais promovido pelas Nações Unidas e homogeneizar as estatísticas da região. Pelo contrário, foi um grande mérito tentar comportar

diversos ângulos, em boa parte nacionais e específicos, em uma generalização regional em prol de um objetivo comum: o desenvolvimento, entendido pela instituição como um complexo dinâmico de mudanças estruturais.

O pensamento estruturalista cepalino, é uma criação autônoma, mas nem por isso deixa de incorporar outras teorias heterodoxas, sejam keynesianas e desenvolvimentistas na sua etapa estruturalista, sejam neo-schumpeterianas em sua etapa neo-estruturalista atual. No campo empírico, dedicou-se a buscar e sistematizar evidências estatísticas para aterrisar nas condições materiais da realidade histórica latinoamericana. Ademais, a postura militante da instituição e um programa político claro de apoio transformações socioeconômicas no sentido do desenvolvimento socioeconômico inclusivo, não comprometeu as investigações e a credibilidade da instituição, sendo fonte importante de seu prestígio internacional.

Isto nos leva a situar o diálogo, ou pelo menos o paralelismo na produção de ideias, quando existiu, entre os argumentos cepalinos e os dos teóricos conhecidos como “pioneiros do desenvolvimento”. Ambos aproveitaram o espaço com o enfraquecimento do dogma liberal no pós-guerra para pautar o planejamento e diagnóstico na economia do desenvolvimento. A proteção da indústria na periferia por causa da distribuição de recursos devido ao desemprego disfarçado na agricultura, apresentado de forma teoricamente precisa por Arthur Lewis, vai além da explicação clássica para o caso da indústria incipiente (HIRSCHMAN, 1967 [1961], p. 20). A CEPAL empregou argumentos usados em paralelo por Ragnar Nurkse acerca do “desemprego disfarçado”, do “efeito demonstração” e na sua estimativa pessimista da futura procura mundial de produtos primários. Em Hans Singer, Arthur Lewis e Gunnar Myrdal encontramos variações sobre a divisão desigual dos lucros provenientes do comércio entre centro e periferia. A ineficácia do mecanismo de mercado na distribuição de recursos para o desenvolvimento foi exaustivamente explicada por Rosenstein-Rodan, Scitovsky e Tinbergen (*ibid.*, p. 44-45).

Um grupo substancial de economistas ocidentais compartilharam através de um processo crítico pontos característicos do estruturalismo latino-americano. Destacamos destes pontos o investimento estatal multi-setorial para tirar a economia da inércia, críticas a um desenvolvimento automático após uma “etapa de decolagem”, os limites da estratégia baseada nas vantagens comparativas e o excedente de mão de obra (BORJA, 2011). Ao colocar-se com clareza em controvérsias ideologicamente “carregadas”, a produção cepalina recebeu, como era de se esperar, várias críticas, como por exemplo ter feito discriminação ideológica

ao assumir a economia agrária como atrasada e superestimar o papel do Estado (RODRÍGUEZ, 1981). Nesse debate, não foram poucas as críticas equivocadas à CEPAL, facilmente desmentidas quando se examina a produção do próprio Prebisch. Hirschman (1967 [1961], p. 32) lista uma série de equívocos que já foram associados ao Prebisch e à CEPAL, sem a devida identificação em seus escritos, como: a inflação ser usada como instrumento para incrementar a formação de capital; a substituição da administração privada pela pública; o progresso social e a redistribuição de renda serem regulamentados sem considerar o volume do produto e a produtividade; e a prioridade total ao desenvolvimento industrial em relação à agricultura, ao capital físico em relação ao investimento em educação e formação técnica.

A participação no debate consolidou o conceito cepalino de subdesenvolvimento como uma formação histórica específica, e não como um estágio para o desenvolvimento. O Aporte foi feito, por vezes, em interação com outras correntes de pensamento, como a marxista e a keynesiana, desdobrando-se em análises para verificar sob quais condições ocorriam as relações de dependência (DIAS, 2012) e quais os determinantes desta dinâmica capitalista específica (COLISTETE, 2001). Ainda assim, o diálogo com os demais pioneiros da teoria do desenvolvimento parece ter sido pouco intensa. A vocação de apoio a governos e às políticas de desenvolvimento praticadas podem esclarecê-lo. Afinal, as pretensões cepalinas não eram acadêmicas, e a adoção de políticas por parte dos governos e as tentativas de mudanças estruturais eram prioridades para quem via certos aspectos da realidade deteriorando-se ano a ano em seus relatórios econômicos, enquanto outros evoluíam e se desprendiam de “amarras do passado”, assinalando avanços a serem apoiados.

Ou seja, a CEPAL foi voltada sobretudo para *policy makers* - e muito menos para a academia, conforme podemos perceber na sua criação: “*La Comisión está facultada para dirigir recomendaciones sobre competencia, directamente a los Gobiernos interesados*” (ONU, 1948). Por essa razão, sua inserção no debate sobre o desenvolvimento imprimia, ao lado da análise da realidade latino americana, um caráter normativo a seus textos. No período aqui examinado, isto se dava principalmente pelo posicionamento relativo às possibilidades de atuação do Estado na orientação do processo de industrialização.

Apesar deste caráter normativo, é necessário assinalar que a CEPAL visou em sua primeira década a desigualdade entre os países, mas não deu prioridade em seus documentos para suas desigualdades internas, especialmente no que refere-se à distribuição de renda e de propriedades. Estas foram objeto de atenção e ênfase no início dos anos 1960, com propostas



de reformas estruturais, como a agrária e a tributária, no contexto do programa Aliança para o Progresso.

Podemos perceber as ligações entre as políticas econômicas pré-existentes e as recomendações cepalinas em todas as extensões analisadas no período 1952-58. A programação econômica e a proposta de uma política de investimentos multi-setorial, que não se restrinja à industrialização, só pode ser feita através da análise dos planos de fomento dos governos nos diversos setores. Isso fica evidente na análise da estrutura produtiva dentro dos *Estudios* em relação à agricultura, que é o setor melhor estruturado da região.

No caso de uma política comercial harmoniosa para a integração regional, que promova a complementaridade da estrutura produtiva, esta depende de que as políticas nacionais tenham como objetivo articularem-se em uma política regional, fato que não estava claro e nem foi prioridade para muitos governos, e de instituições adequadas para a mediação. As políticas de estabilização econômica recomendadas também dependiam do alinhamento de outras políticas, como a cambial, no caso da inflação. As incursões que estabeleceram relações essenciais para um entendimento da nossa especificidade, através da Teoria do Subdesenvolvimento de Celso Furtado e da Dinâmica Latino-americana de Prebisch, também têm nos conceitos de estrangulamento externo e de insuficiência dinâmica ligações diretas com as respectivas políticas externas e de emprego e produtividade.

Em síntese, a teorização cepalina corresponde a uma produção intelectual comprometida com a mudança estrutural, e ao mesmo tempo baseada em um diagnóstico consciente das dificuldades para a superação do subdesenvolvimento, em que se alternavam ousadias propositivas com cautelas na forma e na sequência temporal das recomendações. A propósito, vale observar que, quando Hirschman (1967 [1961], p. 10-14) esperava ser pressionado a “chegar aos fatos” em sua assessoria a um país latino-americano sobre decisões econômicas, percebia que sua opinião era fútil se não fosse “acompanhada por uma *compreensão da compreensão* que os latinos-americanos têm de sua própria realidade” (*ibid*, p. 10, grifos do original). Ele complementa a ideia de forma pertinente, e que pode ser entendida como representativa das motivações, ousadias e cautelas que conduziram a produção da CEPAL no período estudado no presente trabalho:

Em lugar de aspirar a uma inatingível solução simultânea de seus problemas [os latino-americanos] deveriam, em minha opinião, treinar-se a si próprios para observar e avaliar as várias possibilidades de tomadas de decisões e da resolução de problemas em sequência. A própria

realidade latino-americana sugere as sequências mais eficientes, isto é, as que têm menos possibilidades de falhar; e aponta as tarefas técnicas que essas sociedades estão aptas a desempenhar melhor e que induzem o aprendizado de outras tarefas, mais difíceis (*ibid.*, p. 47-48).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOZA, D. P. *O jovem Prebisch (1901-1943)*. Dissertação de mestrado em Sociologia. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Sociologia. 2018. 151 p. Disponível em <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04042019-121344/publico/2018\\_DarlanPraxedesBarboza\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04042019-121344/publico/2018_DarlanPraxedesBarboza_VCorr.pdf)> Acessado em 12 mar. 2020.

BENAVENTE, J. M. Cincuenta años del Estudio Económico. IN: CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*, Santiago de Chile: Nações Unidas. LC/G.2032-P pp. 359-385, 1998. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1042/2/ESLA1997-1998\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1042/2/ESLA1997-1998_en.pdf)> Acessado em 19 fev. 2019.

BENFICA, F. A. *A crítica ontológica de Marx como superação das controvérsias metodológicas da economia política*. Anais do V Colóquio Internacional MarxEngels. Campinas. 2007. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt2/sessao3/Fernando\\_Benfica.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt2/sessao3/Fernando_Benfica.pdf)> Acessado em: 16 abr. 2018.

BIANCHI, A. For different audiences, different arguments: economic rhetoric at the beginning of the Latin American School. *Journal of the History of Economic Thought*, 24(3), 291-305, 2002.

BIANCHI, A.; SALVIANO JR., C. Raul Prebisch and the Beginnings of the Latin American school of economics: a rethorical perspective. *Journal of Economic Methodology*, 6: 423–438, 1999. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Ana\\_Bianchi3/publication/24084481\\_Raul\\_Prebisch\\_and\\_the\\_Beginnings\\_of\\_the\\_Latin\\_American\\_School\\_of\\_Economics\\_A\\_Rhetorical\\_Perspective/links/5ab12a82aca2721710ff9bd3/Raul-Prebisch-and-the-Beginnings-of-the-Latin-American-School-of-Economics-A-Rhetorical-Perspective.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ana_Bianchi3/publication/24084481_Raul_Prebisch_and_the_Beginnings_of_the_Latin_American_School_of_Economics_A_Rhetorical_Perspective/links/5ab12a82aca2721710ff9bd3/Raul-Prebisch-and-the-Beginnings-of-the-Latin-American-School-of-Economics-A-Rhetorical-Perspective.pdf)> Acessado em 15 mar. 2020.

BIELSCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL (Online)*, v. S/N, p. 21-45, 1998. <Disponível em [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12121/ONE021045\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12121/ONE021045_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 01 set. 2017.

\_\_\_\_\_ Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. 2000. IN: *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000. v. 1, p. 13-68.

\_\_\_\_\_ *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. – 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto. 496 p. 2004 [1988].

\_\_\_\_\_ Sesenta Años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL* (Online), v. 97, p. 173-194, 2009. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11278/097173194\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11278/097173194_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 01 set. 2017

BORJA, B. Para a crítica da economia do desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional. 2011. IN: MALTA, M. M. (Coord.). *Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2011.

CALIXTRE, A. B. Sociedade salarial e resiliência: reflexões sobre a economia política da mudança estrutural. 2019. IN: CHILIATTO-LEITE, M. V. (Orgs.) *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*. (LC/TS.2019/27), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Pp. 35-49, 2019. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44616/1/S1900253\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44616/1/S1900253_pt.pdf)> Acessado em 12 mar. 2020.

CEPAL *Estudio económico de América Latina 1948* Lake Success, NY: Nações Unidas E/CN. 12/82 332 p. 1949. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1002/1948\\_es.pdf?sequence=23&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1002/1948_es.pdf?sequence=23&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_ *Estudio económico de América Latina 1949* New York: Nações Unidas E/CN.12/164/Rev.1 554 p. 1951a. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1003/1949\\_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1003/1949_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_ *Estudio económico de América Latina 1950* México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/217/Rev.1 2 v. 1951b. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1004/ESLA1950\\_en.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1004/ESLA1950_en.pdf?sequence=3&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_ *Estudio preliminar sobre la técnica de la programación del desarrollo económico.* Santiago do Chile: Nações Unidas. (E/CN. 12/292) 1953a. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14770/027\\_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14770/027_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y)> Acessado em 12 fev. 2020.

\_\_\_\_\_ *Estudio económico de América Latina 1951-1952* México D.F, p. Nações Unidas E/CN.12/291/Rev.2 224 p. 1953b Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1006/1951-52\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1006/1951-52_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_ *Estudio económico de América Latina 1953* México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/358 257 p. 1954. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1007/1953\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1007/1953_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_ *Estudio económico de América Latina 1954* México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/362 207 p. 1955a. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1008/1954\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1008/1954_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_ *Introducción a la técnica de la programación.* México: Sede Sub-regional de la CEPAL en México. (E/CN. 12/363) 1955b. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9056/S5500001\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9056/S5500001_es.pdf?sequence=1)> Acessado em 12 fev. 2020.

\_\_\_\_\_ *Estudio del comércio interlatinoamericano.* México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/369/Rev.1 301p. 1956a. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18334/S5600006\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18334/S5600006_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 12 mar. 2020.

\_\_\_\_\_ *Estudio económico de América Latina 1955, con un ensayo sobre ingresos y gastos de gobierno, 1947-1954.* México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/421/Rev.1 177 p. 1956b. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1009/1955\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1009/1955_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_ *Estudio económico de América Latina 1956* México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/427/Rev.1 217 p. 1957. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1010/1956\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1010/1956_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Estudio económico de América Latina 1957* México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/489/Rev.1 320 p. 1958. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1011/1957\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1011/1957_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 27 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *El mercado común latinoamericano*. México, Sede Subregional de la CEPAL en México. (E/CN.12/531) 1959. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1011/1957\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1011/1957_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acessado em 12 mar. 2020.

COLISTETE, R. P. *O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil*. Estudos Avançados vol.15 no.41 São Paulo Jan./Abr. pp. 21-34, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a04.pdf>> Acessado em 21 nov. 2017.

DIAS, M. F. *Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência: continuidades e rupturas no estudo do desenvolvimento periférico*. Dissertação de mestrado em Ciência política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 196 p. 2012. Disponível em <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-29052013-095004/publico/2012\\_MarceloFranciscoDias\\_VCorr.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-29052013-095004/publico/2012_MarceloFranciscoDias_VCorr.pdf)> Acessado em 23 abr. 2018.

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

FONSECA, P. C. D.; SALOMAO, I. C.; Furtado vs. Prebisch: A Latin American controversy. *Investigación Económica* [online] vol.77, n.306, pp.74-93. 2018. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2018.306.6790>>. Acessado em: 14 mar. 2020.

FISHLOW, A. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. São Paulo: Paz e Terra. 2004 [1984].

FURTADO, C. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado. 2009 [1961]

HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Heaven: Yale University Press. 1958

\_\_\_\_\_ Ideologias do desenvolvimento econômico na América Latina. 1967 [1961]. IN: Hirschman, A. O. (Coord.) *Monetarismo vs. Estruturalismo. Um estudo sobre a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Lidador Ltda. / USAID. pp. 9-49. 1967.

LESSA, A. C. O Brasil e as origens do Mercado Comum Europeu: diplomacia, comércio e conflito nas origens do processo europeu de integração (1957-1958). *Meridiano 47 Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais* Jan/fev, Vol. 14 Issue 135, p34-40. 2013.

MACEDO, B. G. *Desenvolvimento Econômico: A atualidade da economia política cepalina*. Tese de Doutorado em Economia. Campinas: IE/Unicamp, 212 p. 2007. Disponível em <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285455/1/Macedo\\_BernardoGouthier\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285455/1/Macedo_BernardoGouthier_D.pdf)> Acessado em 15 mar. 2020.

MENDONÇA JR., W. O regionalismo Pós Liberal na América do Sul. *Conjuntura Internacional*. Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 18-24, 1º sem. 2014. Disponível em <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/7575/6554>> Acessado em: 07 mar. 2020.

MIKESELL, R. F. Formação de grupos regionais de comércio na América Latina. 1967 [1961] . IN: Hirschman, A. O. (Coord.) *Monetarismo vs. Estruturalismo. Um estudo sobre a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Lidador Ltda. / USAID. 222 p. 1967.

MINGST, K. A.; KARNS M. P. *The United Nations in the 21st century*. 4th ed. Westview Press. 2012.

NOYOLA VAZQUEZ, J. Inflación y desarrollo económico en Chile y México. *Panorama Económico*, vol. 11, n° 170, julho. 1957.

ONU *Report of the ad hoc Committee on the proposal for an economic commission for Latin America. ECOSOC Resolução 106 (VI), de 5 de março de 1948*. Documento E/712/Rev. 1. 1948. Disponível em <<https://digitallibrary.un.org/record/212029>> Acessado em 03 fev. 2019.

PINTO, A. *La intervención del Estado y la empresa privada, ¿Es posible detener la inflación?* Santiago do Chile: Editorial Universitaria. 1956.

\_\_\_\_\_ Naturaleza e Implicaciones de la Heterogeneidad Estructural de la América Latina. *El trimestre económico*, vol. 37(1), n° 143, México, O.F., Fondo de Cultura Económica, janeiro-março de 1970.

PREBISCH, R. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. México D.F, p. Nações Unidas. E/CN.12/221 44p. 1952. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13572/S5200000\\_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13572/S5200000_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y)> Acessado em 08 fev. 2020.

\_\_\_\_\_ Commercial policy in the underdeveloped countries. *American Economic Review*, vol. 49, n° 2, maio. 1959.

\_\_\_\_\_ El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, vol. 6, n° 1, março. 1961.

\_\_\_\_\_ El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. 1962. IN: CEPAL. *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, n.1, Santiago do Chile. Publicação da Organização das Nações Unidas, n. de venda: 62.II.G.1, 1962.

\_\_\_\_\_ *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: Editora Fondo de Cultura Económica. 212 pp. 1963. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14230/S33898P922H\\_es.pdf?se](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14230/S33898P922H_es.pdf?se)> Acessado em 17 mar. 2020.

\_\_\_\_\_ “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”. *Serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la Cepal*. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1973. 1a edição: 1951.

RAMOS, A. Sesenta años del Estudio económico. 2008. IN: CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008*, Santiago de Chile: Nações Unidas. LC/G.2386-P pp. 89-108, 2008. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1066/1/S0800547\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1066/1/S0800547_es.pdf)> Acessado em 19 fev. 2019.

RODRÍGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária. 1981.



\_\_\_\_\_ *O estruturalismo latino-americano*. Tradução Maria Alzira Brum Lemos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 700 p. 2009.

SCHUMPETER, J. *História da análise econômica*. Rio de Janeiro: Aliança para o Progresso. 3v. 1964 [1954].

SINGER, H. *Postwar Price Relation Between Underdeveloped and Industrialized Countries*. Nova York. Conselho Econômico e Social, Nações Unidas. (E/CN.I/Sub.3/3.5) 1949.

SUNKEL, O. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El trimestre económico*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. 25, n° 4, out.-dez. 1958.

SUNKEL, O.; PAZ, P. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. 9. ed. México: Siglo XX Editores. 1976 [1970]. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1912/S33098I59S9.pdf?sequence=1>> Acessado em 17 dez. 2017.

VIEIRA, M. M. M. *Regionalismo na América Latina e a contribuição da Cepal: avanços e limites*. Dissertação de mestrado em direito. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências Jurídicas / Programa de Pós-Graduação em Direito, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106717/320592.pdf?sequence=1>> Acessado em 12 mar. 2020.

WADE, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1990.