



## A DÉCADA DE OURO DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE<sup>1</sup>

## LA DÉCADA DEL ORO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Armstrong Pereira da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO:

Partindo do marco histórico emergido após a Segunda Guerra Mundial, este trabalho resgata o contexto histórico-institucional que influenciou o destaque da Cepal ao longo da sua primeira década de existência, e apresenta as principais contribuições teóricas dessa Comissão. Por meio de uma revisão de literatura, destaca-se os argumentos de um dos principais expoentes dos seus anos dourados, Raul Prebisch, concluindo que a Cepal produziu uma leitura histórico-estruturalista da relação centro-periferia no sistema mundial, refletindo sobre a inserção internacional da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho, bem como sobre as possibilidades da ação estatal servir de catalisador para o desenvolvimento econômico regional. Entretanto, passado esse período áureo, a Comissão mostrou-se incapaz se manter na vanguarda e como instituição *policy-oriented* para os *policy-makers* latino-americanos.

**Palavras-chave:** Cepal, Desenvolvimento, Raul Prebisch; América Latina.

### RESUMEN:

A partir del hito histórico surgido tras la Segunda Guerra Mundial, este trabajo rescata el contexto histórico-institucional que incidió en la importancia de la CEPAL a lo largo de su primera década de existencia, y presenta los principales aportes teóricos de esta Comisión. A través de una revisión de la literatura, se destacan los argumentos de uno de los principales exponentes de sus años dorados, Raúl Prebisch, que concluye que la CEPAL realizó una lectura histórico-estruturalista de la relación centro-periferia en el sistema mundial, reflexionando sobre la inserción internacional de América Latina en la División Internacional del Trabajo, así como sobre las posibilidades de la acción estatal como catalizador del desarrollo económico regional. Sin embargo, después de este período dorado, la Comisión no pudo permanecer a la vanguardia y como una institución *policy-oriented* para los *policy-makers* latino-americanos.

**Palabras clave:** CEPAL, Desarrollo, Raul Prebisch; América Latina.

<sup>1</sup> Este artigo adveio de um Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais, orientado pela Dra. Aline Conti Castro, na Universidade Federal da Paraíba, aproveitamos o espaço para agradecê-la imensamente.

<sup>2</sup> Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Contato: armstron3@hotmail.com.



## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito da América Latina, houve iniciativas, registros de ideias, objetivos e métodos para a coesão da região – seja em termos políticos, econômicos, culturais ou sociais – desde o século retrasado, comportando-se como uma constante histórica. No centenário XIX, já se pairava um *pensamento latinoamericano*, isto é, um conjunto de ferramentas teóricas-conceituais endógenas surgidas, desde os movimentos emancipatórios, com o objetivo de compreender e propagar a ideia de unidade latina sob diferentes espectros (PAIKIN; PERROTTA; PORCELLI, 2016). Institucionalmente, a partir de 1948, essa discussão foi encampada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Já nos seus trabalhos iniciais, ela consolidou-se como um organismo provedor do pensamento eminentemente latino-americano; fomentou um debate ontológico, epistemológico e metodológico na região além de produzir trabalhos *policy-oriented* para os *policy-makers* fortalecendo as relações Sul-Sul dentro e fora da região (BIELSCHOWSKY, 2000; DÁLIO, 2016; MORAES, 1995).

Para Rivarola Puntigliano (2012), o período de criação dessa Comissão representou um momento de “ruptura histórica”, também considerada por Mallorquín (2012) como sendo a “década de ouro” para o desenvolvimento e o regionalismo latino-americano, cronologicamente inserido nos “anos dourados” da “era de ouro” do capitalismo mundial, tal como situou Hobsbawm (1995).

Entretanto, apesar da importância conferida à Cepal (sobretudo, no que diz respeito a sua perspectiva estruturalista e a construção teórica do regionalismo latino-americano), costuma-se negligenciar as nuances do contexto regional e internacional envolvidos por trás do protagonismo dessa Comissão. Nesse sentido, é importante destacar que o próprio surgimento não foi consensual, isto é, ele envolveu um jogo de interesses, que rotineiramente não é reiterado pela literatura especializada.

Partindo de tal pressuposto e metodologicamente a partir de uma revisão de literatura, este trabalho buscou resgatar as controvérsias envolvidas por trás do surgimento da Cepal com objetivo de situar as expectativas e o contexto histórico-institucional que influenciou o destaque da Cepal, ao longo da sua primeira década de criação, e apresentar as principais contribuições teóricas dessa Comissão.

Assim, subdividindo-se estruturalmente em dois tópicos, o primeiro tópico desde artigo, “*O contexto histórico-institucional*”, parte do marco histórico emergido após a Segunda Guerra Mundial, para contextualizar o surgimento da Cepal, uma comissão da periferia latina, com ideias em ascensão que iam de encontro ao contexto da Guerra Fria e à Ordem Internacional lastreada pela hegemonia dos Estados Unidos.

Em interseção, o tópico seguinte, “*A importância da Cepal na primeira década do pós 1945*”, adentra nas principais ideias para pontuar a importância – teórico e prática – dessa Comissão na leitura da realidade que emergia na América Latina no primeiro decênio após a Segunda Guerra Mundial. Esse segundo tópico introduz a importância da Cepal para a disciplina regional do desenvolvimento, destacando os argumentos e o corolário de um dos seus principais expoentes, Raul Prebisch.



Com isso, buscamos destacar as contradições da época e construir um panorama mais holístico do primeiro “decênio de ouro” da atuação da Cepal.

## 2 O CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Em 1947, buscando compreender a condição das economias socialmente vulneráveis, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas delegou a um comitê *ad hoc* a missão de estudar a conveniência da criação de uma Comissão regional para a América Latina. A partir do diagnóstico de que a região latino-americana tendia a um desenvolvimento econômico lento e já hipotetizando sobre a tendência da deterioração dos termos de troca criou-se, em fevereiro de 1948, a Cepal<sup>3</sup>.

Estabelecida pela resolução 106 (VI) do referido Conselho, ela começou a funcionar em caráter experimental por um período de três anos. Ao idealizá-la as Nações Unidas pretendiam diagnosticar os males do subdesenvolvimento e receitar o tratamento adequado à cura em uma escala regional (HERZ; HOFFMAN, 2004). Todavia, logo apareceram algumas restrições iniciais.

Sua criação foi fortemente questionada pelos Estados Unidos por, potencialmente, gerar um choque de funções com as instituições já atuantes na América Latina. Conforme afirmou Dalio (2016), a Cepal teria surgido em um cenário complicado:

De ameaça permanente de sua extinção pelo Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da União Pan-Americana (UPA), cuja atribuição era equivalente àquela que viria a ter a Cepal, qual seja, a de estudar os problemas econômicos dos países latino-americanos e de propor soluções adequadas à realidade do subcontinente (DALIO, 2016, p.3).

Nesse aspecto, no documento fundacional de 1948 buscou-se incluir uma cláusula de ressalva, a qual assegurava a necessidade de avaliação dos trabalhos da Cepal e da sua pertinência no entorno regional (DALIO, 2016). Ela seria avaliada pelo ECOSOC o qual poderia decretar a sua extinção ou permanência, tendo em vista o argumento apresentado da duplicação de esforços que a coexistência dessa Comissão com o CIES acarretaria (DALIO, 2016).

No contexto internacional ocidental, a institucionalização dessa Comissão ocorreu no período de reordenamento da economia mundial lastreada pela hegemonia dos Estados Unidos. Conforme apontou Sader (2006), nesse período esse país consolidava seu papel de indutor do desenvolvimento global a partir de uma política externa que incluía: (1) iniciativas de apoio à reconstrução da Europa (Plano Marshall)<sup>4</sup>;

<sup>3</sup> Somente a partir de 1984, mediante a resolução 1984/67, que essa instituição passou a ser chamada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, tal como conhecemos nos dias de hoje. Antes disso era apenas Comissão Econômica para a América Latina.

<sup>4</sup> Conforme contabilizou Milani (2014), o plano contava com o pacote total de US \$13 bilhões, ou seja, mais de 5% do PIB dos Estados Unidos em 1948.



(2) medidas multilaterais de fomento e criação de comissões econômicas regionais no âmbito da ONU; (3) e estratégias bilaterais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) na esfera Norte-Sul. Contudo, apesar do estímulo à criação de comissões regionais fazer parte da política hegemônica norte-americana na Guerra Fria, os EUA apenas as fomentavam em regiões que faziam fronteira com o comunismo. Como na América Latina não havia um perigo concreto de revolução (somente emergido após a revolução de Cuba), os norte-americanos não viram a necessidade de criação da Cepal.

Ademais, enquanto a Comissão era demandada pelos países da América Latina para servir de suporte ao seu desenvolvimento econômico e social, segmentos político-econômicos dos EUA (ligados ao imperialismo) temiam a perda de influência direta sobre questões econômicas. A evidência concreta disso pôde ser vista, em 1948, na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) (DÁLIO, 2016). De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), era uma diretriz da OEA fazer um: “levantamento completo da situação e atividades dos organismos interamericanos existentes, com o fito de coordená-los, reforçá-los ou extingui-los, conforme o caso” (MRE, 1950, p. 72 *apud* DALIO, 2016). Assim, no âmbito da Política dos EUA:

[O surgimento dessa Comissão] contou com atitudes ambíguas ou mesmo fortemente restritivas do governo norte-americano. Desde a sua origem, este via com maus olhos o surgimento de uma entidade paralela à bem controlada Organização dos Estados Americanos. Além disso, temia uma tendência ao confronto e o enfraquecimento da influência norte-americana se a Cepal enveredasse por alianças políticas com o nacionalismo local (MORAES, 1995, p.20).

Nesse aspecto, visando lançar as diretrizes que deveriam ser seguidas pela América Latina nessa nova ordem internacional, os EUA convocaram três conferências: os encontros interamericanos – celebrados em Chapultepec (México, 1945), no Rio de Janeiro (Brasil, 1947) e em Bogotá (Colômbia, 1948). Essas conferências marcaram o declínio da política norte-americana de “bom vizinho” – executada durante a década de 1930 até o final da Segunda Guerra Mundial – e o fim da posição estratégica que a América Latina possuía até 1945 (ESCOBAR, 1998). Em contrapartida, sinalizaram o início de uma política de combate ao comunismo nas periferias.

Em Chapultepec, buscou-se tratar de diversos âmbitos, principalmente das nuances securitárias enveredadas pelo contexto da Guerra Fria. Os norte-americanos insistiam nos assuntos de defesa hemisférica enquanto que, na esfera econômica, restringiram-se à uma advertência ao nacionalismo econômico. Nessa ocasião, vários presidentes latino-americanos ressaltaram a importância da industrialização para a consolidação das democracias e demandaram ajuda norte-americana para transitar de um programa de produção de insumos bélicos para um programa de produção industrial. Todavia, tais anseios não foram atendidos.

Enquanto que os EUA insistiam em objetivos militares e de segurança, os países latinos priorizavam metas sociais e econômicas (ESCOBAR, 1998). Ademais, conforme



destacou Moura (1990), esse encontro no México representou um dilema para os Estados Unidos:

De um lado, os governos latino-americanos advogavam uma abordagem regional para as questões de segurança internacional [e econômica]. De outro lado, os Três Grandes [Roosevelt, Churchill, Stálin] davam ênfase ao caráter mundial da futura organização encarregada de manter a paz. A própria delegação norte-americana à Conferência achava-se dividida entre os “regionalistas” que tendiam à criação de um organismo regional forte, por um lado, e os “globalistas”, que desejavam fortalecer a organização mundial, por outro (MOURA, 1990, p.6-7).

Esse descompasso de interesses acentuou-se na conferência de Paz e Segurança no Rio de Janeiro, que esteve permeada por uma crescente cruzada anticomunista no contexto de acirramento da Guerra Fria e pela continuação da agenda iniciada em Chapultepec. Assim:

Ao tempo em que a política externa norte-americana se militarizava ainda mais, na agenda latino-americana destacava-se cada vez a necessidade de políticas econômicas apropriadas, incluindo a proteção das indústrias incipientes (ESCOBAR, 1998, p. 60, tradução nossa).

Foi somente em Bogotá que os EUA debateram alguns pontos da pauta de políticas econômicas proposta pela América Latina. Nessa ocasião, o então secretário de Estado (o General Marshall) declarou que os latino-americanos não podiam esperar algo similar ao plano Marshall executado na Europa. Contudo, ele reconheceu a necessidade de tratar os assuntos econômicos a partir de uma política de “portas abertas”, a qual significava: livre acesso aos recursos de todos os países latinos, fomento à empresa privada e um tratamento diferenciado ao capital estrangeiro. Em um discurso de 1947, o próprio Truman, ao falar sobre a América Latina, deixou claro que “os problemas dos países desde o hemisfério são de natureza diferente e não podem ser aliviados com os meios e enfoques que se contemplam para a Europa” (MAYA, 1993: 13 *apud* ESCOBAR, 1998, p.69, tradução nossa)

Assim, o surgimento da Cepal brotou neste cenário de constantes queixas latino-americanas e de escassa ajuda externa dos EUA para a região (HIRST, 2003). No âmbito institucional, a regionalização dos estudos econômicos encabeçada pelas Nações Unidas era um anseio premente das periferias que encontrava respaldo nos reclamos dos países latino-americanos por uma maior cooperação econômica e financeira internacional – semelhante ao plano Marshall (DÁLIO, 2016).

Ademais, as demandas desses países não foram levadas em consideração quando se desenhou a nova ordem internacional a partir da conferência de Bretton Woods (1944), por sua vez, eles passaram a utilizar os principais fóruns multilaterais para pedir ajuda ao desenvolvimento e demonstrar a sua insatisfação com a ordem internacional vigente fomentando o crescimento da cooperação Sul-Sul após-1945 (PINO, 2014).

A exclusão do plano Marshall e a falta de acesso aos “dólares escassos” dificultava a reposição dos desgastados aparelhos produtivos da região e fermentavam o



florescimento de ideias nacionalistas e regionalistas em todo o continente latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000). Nesse aspecto, conforme destacaram Cervo e Bueno (1992), os países periféricos tinham muitos motivos para se queixar da ajuda internacional vinda dos EUA. Além de minguada, ela era politicamente dirigida e sobrecarregada de interesses imperialistas. Numericamente:

Entre 1946 e 1964, o total norte-americano de 84 bilhões de dólares em ajuda ao exterior repartiu-se entre 56,9 bilhões de investimento econômicos e 27,2 de ajuda militar, indo 43 bilhões para a Europa, 18,9 para o Extremo Oriente, 13,4 para o Oriente próximo, **4,4 para a América Latina** e 0,822 para a África (CERVO; BUENO, 1992, p. 372, grifo nosso).

Na esfera dos discursos, visões de mundo pró e contra a entrada de capital externo passaram a disputar o protagonismo dentro do projeto de desenvolvimento econômico da América Latina (HIRST, 2003; MOURA, 1990). Conforme sintetizou Moura:

Muitos países latino-americanos defendiam o desenvolvimento econômico mediante industrialização e protecionismo e uma ativa participação governamental nesse processo. De outro lado, a delegação norte-americana insistia numa política de “portas abertas”, assim sumarizada pelo professor R. A. Humphreys: “não discriminação; abolição de práticas comerciais restritivas; redução efetiva das barreiras alfandegárias; eliminação do nacionalismo econômico ‘em todas as suas formas’; tratamento justo e equitativo para as empresas e capitais estrangeiros; estímulo à empresa privada e desestímulo às empresas estatais de comércio; necessidade de que o desenvolvimento industrial tenha bases sólidas; e finalmente a necessidade de padrões de vida mais altos e de padrões de trabalho mais progressistas (MOURA, 1990, p.8).

A própria criação da Cepal ainda que incentivada pelos países da América Latina (em especial o Chile) surgiu neste cenário de controvérsia regionais: “Apesar desse incentivo transitório, a percepção generalizada à época parecia ser a de que a nova organização estaria fadada a tornar-se mais uma entre as inúmeras agências internacionais inexpressivas e burocratizadas já existentes” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.26).

Contudo, já nos primeiros anos de funcionamento, essa Comissão tornou-se a principal e mais autônoma Instituição fomentadora do pensamento eminentemente latino-americano e do diálogo Sul-Sul (MORAES, 1995). “As expectativas das nações latino-americanas sobre os resultados dos trabalhos da Comissão garantiriam, a seu tempo, a legitimidade que esse novo órgão das Nações Unidas precisaria para se consolidar” (DÁLIO, 2016, p.4).

Apesar de ser uma Instituição das Nações Unidas e uma Comissão ligada ao ECOSOC, a Cepal tornou-se um organismo provido de um pensamento próprio. Dentre as cinco Comissões Regionais criadas entre 1947 e 1973, ela foi a que alcançou maior independência, relevância acadêmica e proeminência política, contribuindo, portanto,



para a construção de um pensamento social latino-americano e de “contra-hegemonia”, sobretudo no período áureo da sua primeira década (SADER, 2006).

A primeira década após o seu surgimento representou os “anos de ouro” para o pensamento e prática desenvolvimentista e integracionista da América Latina. Contextualizado o surgimento da Cepal, a seção seguinte versará sobre a sua importância enquanto instituição fomentadora da busca pelo desenvolvimento nas periferias, sobretudo, entre os países latino-americanos no recorte temporal da primeira década após a Segunda Guerra. Para tal, dada a necessidade de inserir um recorte, pontuam-se os argumentos e o corolário de um dos grandes responsáveis pelo destaque da Cepal na sua década de ouro, Raul Prebisch.

### 3 A IMPORTÂNCIA DA CEPAL NA PRIMEIRA DÉCADA DO PÓS- 1945

No início da primeira década após a Segunda Guerra Mundial a realidade latino-americana de industrialização já não estava sendo explicada, em sua abrangência, pela perspectiva da Divisão Internacional do Trabalho (DIT). A tese das vantagens comparativas formulada por David Ricardo (que defendia que os países do Centro, especializando-se na produção de manufaturas, poderiam fornecer ao restante do mundo produtos de alta qualidade e baratos – enquanto os da Periferia, ao assumir a sua vocação de celeiro mundial, se beneficiaram especializando-se na exportação de bens primário) entrou em descrédito diante das novas realidades do pós-1945 (GILPIN, 2002).

Factualmente, as duas guerras mundiais e a crise de 1930, alteraram essa lógica defendida pelo *mainstream*. Tal como sintetizou Bielschowsky (2000):

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas estavam em pleno processo de industrialização e urbanização, potencializado pelo rápido crescimento de 5,8% ao ano entre 1945 e 1954, e por uma folga na restrição externa que permitiu uma expansão nas importações de 7,5% ao ano, no mesmo período. **Isso abria espaço ao fortalecimento da ideologia industrializante, que apenas vinha dando os primeiros passos na região.** Ao mesmo tempo, disseminava-se a ideia de que as exportações tradicionais tendiam a recuperar terreno com a volta à normalidade no pós-guerra, potencializando a restauração da ideologia liberal dominante até os anos de 1930 (BIELSCHOWSKY, 2000, p.24, grifo nosso).

Contudo, mesmo diante desses fatores, na América Latina ainda não havia um escopo ontológico, epistemológico e metodológico próprio capaz de explicar essa nova conjuntura de forma sistematizada. Conforme expressou Bielschowsky (2000), a defesa do desenvolvimento - via industrialização - tinha no imediato pós-guerra a inconveniência de se encontrar insuficientemente instrumentalizada do ponto de vista analítico.

Havia, para os defensores da industrialização, uma espécie de “vazio teórico”, e a descrença em relação à teoria econômica existente gerava uma perplexidade face à falta de teorias que pudessem ser adaptadas às realidades econômicas e



sociais que se tentava entender e transformar (BIELSCHOWSKY, 2000, p.24, grifo nosso).

Esse vácuo entre a realidade econômica latino-americana e a teoria foi, pois, preenchido pela teorização construída pela Cepal<sup>5</sup> em diálogo com as ideias nacionalistas elaboradas por List, na Alemanha, e Hamilton, nos EUA. Logo os escritos da Comissão tornaram-se a versão regional da teoria do desenvolvimento – contribuindo para a construção da nova disciplina que se instalava progressivamente no mundo acadêmico anglo-saxão<sup>6</sup>, todavia, inovando ao incluir o enfoque do Sul Global (BIELSCHOWSKY, 2000).

Ademais, a perspectiva da Cepal serviu como uma luva para a justificar os projetos políticos de vários governos da América Latina. A necessidade de se realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza foi o tom das reflexões da Cepal e, de modo geral, acabou sendo bem acolhida por retratar a nova realidade da região na década de 1950, mesmo não sendo bem recebida pelos Estados Unidos<sup>7</sup>.

Por ser uma Comissão diretamente vinculada às Nações Unidas, desde os primórdios, os trabalhos da Cepal tiveram um caráter fortemente *policy-oriented*. Ela produziu diversos textos com recomendações de caráter econômico, além de ter encabeçado inúmeras missões de assistência técnica nos mais variados campos da atividade econômica e nos múltiplos subtemas que compõem a problemática do subdesenvolvimento latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000).

Seu público alvo era, portanto, os *policy-makers* da América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000). O debate intelectual Sul-Sul e a agenda de pesquisa inicial que a mesma suscitou não eram as suas pretensões centrais. Contudo, tal como destacou Cardoso (1977), a Comissão fomentou um pensamento original diante das expectativas de que ela reproduzisse apenas uma cópia das teorias advindas do Norte.

A Cepal teve tanto um respaldo estatal quanto acadêmico construindo uma teoria própria sobre o desenvolvimento diferente das perspectivas da modernização do mundo

<sup>5</sup>A tarefa de sistematização dos trabalhos da CEPAL foi feita pela primeira vez, conforme afirmou Bielschowsky (2000), por Aníbal Pinto em 1968 para a comemoração do vigésimo aniversário da instituição. Posteriormente, esse trabalho foi feito, em 1981, por Rodríguez atendendo a pedidos de Prebisch. No ano 2000, tendo como justificativa a comemoração de cinquenta anos da comissão, Bielschowsky organizou uma versão em português dos principais trabalhos da mesma, intitulando-a de: “Cinquenta anos de pensamento na CEPAL”. Feita em dois volumes, essa obra percorreu a trajetória intelectual da instituição desde a sua fundação até os dias contemporâneos. Ela oferece uma visão conjuntural do Pensamento Cepalino e, por isso, tornou-se a principal fonte de coleta de dados do presente trabalho.

<sup>6</sup>Essa disciplina se respalda em um conjunto de reflexões a respeito do desenvolvimento fundamentadas na esteira “ideológica” da heterodoxia keynesiana.

<sup>7</sup>Os Estados Unidos viam as ideias de Prebisch e da CEPAL com muita desconfiança. O Departamento de Estado do governo norte-americano as associavam a ideias comunistas, sobretudo no período macarthista da Guerra Fria (BIELSCHOWSKY, 2000). Qualquer expressão de nacionalismo na América Latina era diretamente assimilada pelos EUA como possível ponto de questionamento do *status quo* e possibilidade de revolução comunista.





desenvolvido. Na academia, ela fomentou um debate ontológico, epistemológico e metodológico sobre o subdesenvolvimento da América Latina, marcando todos aqueles que se aventuraram no entendimento dos problemas econômicos e sociais do continente (MORAES,1995). Conforme destacou Bielschowsky (2000), o espaço dessa “cultura”, intelectualmente construída pela a Instituição, foi ocupado por uma plêiade de pensadores o qual reuniu alguns dos principais historiadores econômicos latinoamericanos – a citar: José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez, Osvaldo Sunkel e outros. Nas palavras desse autor:

Foram da Cepal ou estiveram sob seu raio direto de influência autores de livros clássicos de história econômica dos países da região, como Aníbal Pinto e seu *Chile un Caso de Desarrollo Frustrado* (1956), Celso Furtado (1959) e seu *Formação econômica do Brasil*, e Aldo Ferrer (1979) e seu *La Economía Argentina* (BIELSCHOWSKY, 2000, p.20).

Contudo, dentre esses autores, Raúl Prebisch foi o que mais destacou-se na primeira década de ouro da Cepal, sobretudo a partir da sua obra: “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*”, na qual o mesmo sistematizou as problemáticas sensíveis do pós-guerra, conferindo-lhes um tom de manifesto.

O Manifesto de Havana, conforme o ensaio de Prebisch ficou conhecido, iniciou-se e foi concluído com um apelo, aos economistas latino-americanos, sobre a necessidade de conhecer - ontológica, epistemológica e metodologicamente - a América Latina, para “penetrar, com critério original, nos fenômenos concretos latino-americanos”, sobretudo nos oriundos do contexto pós-transição hegemônica da Grã-Bretanha para os Estados Unidos (PREBISCH, 1949a, p. 13).

Para Prebisch (1949a), a realidade latino-americana já não estava mais sendo explicada, em sua totalidade, pelos conceitos universais da teoria econômica geral, e a América Latina carecia de economistas capazes de enxergar essa disjuntura. Nesse sentido, o Manifesto se inseriu como uma das primeiras iniciativas de interpretação da realidade latino-americana e como um chamamento a uma agenda regional desenvolvimentista.

O Marco de Havana foi uma observação, empírica e sistematizada, que inovou ao se distanciar da ótica dos grandes centros mundiais para analisar a realidade sob o prisma das periferias. Ele não era um rechaço teórico ao liberalismo, tampouco uma apologia ao protecionismo e à autarquia. Quanto ao primeiro ponto controverso, Prebisch (1949), inclusive, afirmou no próprio manifesto, que, na tarefa de conhecer a realidade latino-americana, não se deve adotar uma postura particularista e excludente:

Pelo contrário, essa tarefa só será cumprida mediante um sólido conhecimento das teorias elaboradas nos grandes países, com seu grande caudal de verdades comuns. Não se deve confundir o conhecimento reflexivo com o conhecimento estrangeiro e com uma sujeição mental às ideias alheias, das quais, muito lentamente, estamos aprendendo a nos livrar (PREBISCH, 1949a, p. 13-14).



Enquanto manifesto, o tal documento foi uma crítica à real divisão internacional do trabalho e ao pressuposto de que ela propagaria, indubitavelmente, os benefícios do progresso técnico do centro para as periferias. Para Prebisch (1949b):

É certo que a argumentação relativa às vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho é de validade teórica inobjetable. Mas, esquece-se, via de regra, que se baseia em uma premissa terminantemente negada pelos fatos. Segundo esta premissa, o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade, seja pela baixa dos preços, seja pela alta equivalente das remunerações. Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, de industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio. **O erro dessa premissa consiste em atribuir caráter geral ao que de si mesmo é muito circunscrito. Se por coletividade se entende, apenas, o conjunto dos grandes países industriais, é certo que o fruto do progresso técnico se distribui, gradualmente, entre todos os grupos e classes sociais. Mas, se o conceito de coletividade também se estende à periferia da economia mundial, essa generalização encobre um grave erro.** As grandes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos grandes países. Daí as diferenças tão acentuadas entre os níveis de vida das massas nestes e naquela, e as notórias discrepâncias entre suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a margem de poupança depende, primordialmente, do aumento da produtividade. **Existe, portanto, manifesto desequilíbrio, e qualquer que seja sua explicação ou a maneira de justificá-lo, trata-se de um fato certo, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho** (PREBISCH, 1949b, p. 47-48, grifos nossos).

Como a lógica da divisão internacional do trabalho (centro-industrializado/periferia-primária) não estava garantindo o desenvolvimento periférico devido à tendência conjuntural de baixo coeficiente de importação norte-americano - associada ao fenômeno estrutural de Deterioração dos Termos de Troca -, o Manifesto Latino-americano já apresentava traços prescritivos ao defender a industrialização endógena - *hacia adentro* - afiançada em uma política anticíclica, em médio a longo prazo, para as periferias. “Para escapar aos constrangimentos da ordem internacional existente, os países periféricos tinham que adotar a via da industrialização, caminho real de acesso aos frutos do progresso técnico” (FURTADO, 1985, p. 62).

No entanto, ao defender a industrialização *hacia adentro*, Prebisch não assumiu uma postura dogmática e excludente, isto é, de idolatria à industrialização - como um fim em si mesma - e de eliminação dos demais setores que compunham a estrutura socioeconômica latino-americana (tal como pregam as interpretações errôneas que o associam ao protecionismo, à autarquia e ao regionalismo fechado).

Quanto à contradição industrialização V.S. autarquia, Prebisch (1949b, p. 52, grifo nosso) ressaltou:



A este respeito é necessário definir, com precisão, o objetivo que se persegue mediante a industrialização. Se se tem em vista um ideal de **autarquia**, no qual as considerações econômicas passam para o segundo plano, seria admissível qualquer indústria que eliminasse importações. Mas se o propósito é aumentar o que se chamou com justeza de bem-estar mensurável das massas, **convém ter presente os limites além dos quais uma industrialização maior poderia significar perda de produtividade.**

Prebisch (1949a, b) tinha consciência dos limites da industrialização e, por saber disso, concebia os demais setores como aportes a ela. Sistematizando trechos do argumento do argentino, Dosman (2011, p. 285, grifo nosso) sintetizou:

**O texto [...] não era anticomércio:** “Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, maiores as possibilidades de aumentar a produtividade mediante a formação intensiva de capital”. **Não era antiagricultura:** “A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficiente da produção primária”. **Tampouco era cegamente favorável à industrialização.** O capítulo 6 chamava-se “Os limites da industrialização”: “**A industrialização não é um fim em si mesma**, mas é o único meio para obter uma parcela dos benefícios do progresso técnico e de aumentar progressivamente o padrão de vida das massas”.

Tratava-se, portanto, de um marco histórico holístico e incitativo. A respeito desse último ponto, destacou Dosman (2011, p. 282, grifos nossos):

**A atratividade do Manifesto residia em uma dupla força: oferecia um diagnóstico poderoso** [o da Deterioração dos Termos de Troca somada ao baixo coeficiente de importação norte-americano] e prometia uma saída [conciliatória] para o dilema dos países agrícolas [a industrialização]. [...] **Tratava-se de uma receita de mudança não revolucionária e não comunista** que os governos da região podiam aplaudir independente da orientação ideológica de cada um.

Para autores como Braga (2008) e Bielschowsky (2000), o trabalho de Prebisch desenvolvido dentro da Cepal produziu o arcabouço analítico dos problemas latino-americanos dando o pontapé na agenda de pesquisa econômica de toda a década de 1950 não só na América Latina como também no Sul Global. A partir da constatação feita pela ONU – sobre a deterioração dos termos de troca – produziu-se uma reflexão empírica dos principais problemas latinoamericanos, enquanto periferia girando em torno da órbita de poder norte-americana e propôs-se a instrumentalização da industrialização como uma nova realidade a ser perseguida pela América Latina e pelas periferias no pós-guerra.

Para Braga (2008) e Ruiz (2012), as proposições elaboradas por esse economista foram exitosas, na medida em que conseguiram fazer uma boa leitura dos condicionantes presentes na economia mundial durante os anos cinquenta. No âmbito sistêmico, o início da reestruturação das economias europeias centrais, logo depois da Segunda Guerra Mundial, fazia ilusória qualquer política de promoção imediata das exportações de



manufaturas europeias para as periferias (RUIZ, 2012). Além disso, no âmbito regional, o tradicional modelo primário-exportador - que adequou perfeitamente à realidade do comércio internacional no período que antecedeu a primeira guerra mundial – não podia mais ser tomado como referência para os países latino-americanos no novo contexto pós-1945 (BRAGA, 2008). Deste modo, conforme destacou Ruiz (2012, p. 42, tradução nossa):

Entendia-se que a industrialização por substituição de importação ajudaria a resolver o problema da baixa elasticidade de preço da oferta exportável da periferia, ao permitir-lhe auto abastecer-se de certos produtos industriais, evitando um aumento na oferta de suas exportações tradicionais para obter maiores quantidades de bens industriais e diminuir a pressão sobre os preços de suas importações.

Ainda em 1949, Prebisch reapresentou essas mesmas ideias, todavia com pequenas modificações na parte conceitual, no “Estudo econômico da América Latina, 1949”. Esse foi o primeiro documento destinado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos (BIELSCHOWSKY, 2000). O objetivo de Prebisch, nesse novo estudo, era fazer um exame teórico mais aprofundado a respeito da já apresentada tendência de deterioração dos termos de troca e debruçar-se sobre a propagação do progresso técnico com a finalidade de melhor compreender a índole e de desfazer algumas dúvidas que costumavam aparecer a respeito do desenvolvimento econômico.

O autor concluiu que esse é um fenômeno essencialmente dinâmico. E procurou demonstrar que, em última instância, o mesmo pode ser explicado pela relativa lentidão com que o desenvolvimento industrial do mundo absorve o excedente real ou potencial da população ativa dedicada às atividades primárias (BIELSCHOWSKY, 2000). Nas palavras de Prebisch:

O progresso técnico, como sabemos, tende a fazer com que se reduza a população empregada na produção primária. Mas essa diminuição tem-se efetuado, historicamente, com grande lentidão; enquanto isso, surge na técnica produtiva outras inovações que impõem a necessidade de novos reajustes na distribuição da população empregada. Assim, em geral, há uma relativa abundância de potencial humano nas atividades primárias, que tende a pressionar continuamente os salários e os preços dos produtos primários e que, com isso, impede a periferia de compartilhar com os centros industrializados o fruto do progresso técnico obtido por estes. Mais ainda, impede essa periferia de conservar uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico (BIELSCHOWSKY, p 142-143).

Já consagrado na metade do século XX, o economista argentino redigiu os cinco capítulos introdutórios do “Estudo Econômico da América Latina, 1950”, o qual posteriormente ganhou o nome de “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (BIELSCHOWSKY, 2000). Enquanto no estudo anterior constataram-se algumas proposições teóricas, nesse segundo, Prebisch propôs-se a discutir, com maior



propriedade, os efeitos dessa formulação na política do desenvolvimento (CEPAL, 2000). Nele, o autor tratou dos efeitos do progresso técnico da periferia sobre a demanda de importações e voltou a reafirmar realidades fáticas da época como: a inflação, a escassez de capital, a baixa produtividade e a má alocação dos fatores de produção.

Conforme afirmou Bielschowsky (2000), nesse conjunto de documentos introdutórios já havia todos os elementos que passariam a figurar como referência intelectual e analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos e das demais periferias do mundo ao longo de toda a década de 1950. Tal como foi sistematizado por Braga (2008), esses trabalhos advogaram pela industrialização das periferias baseada, além da ideia associada à indústria nascente, em três outros argumentos: (a) Uma evidência empírica em torno de uma deterioração conjuntural dos termos de troca (maléfica aos países produtores de matérias-primas e bens primários); (b) Uma formulação teórica instrumentalizada para explicar essa deterioração; (c) A percepção conjuntural acerca da necessidade de tomar-se uma decisão estratégica no importante momento em que se consolidava um novo modelo nas relações econômicas e políticas internacionais.

De acordo com Bielschowsky (2000), tais argumentações reafirmavam e representavam, sobretudo, três coisas: (1) Primeiramente, argumentava que a industrialização espontânea em curso tinha significado ímpar na história econômica das periferias, pois demonstrava a possibilidade de captação, pela região subdesenvolvida latino-americana, dos frutos do progresso técnico mundial (até então restrita aos países centrais); (2) em segundo lugar, expunha os elementos da matriz analítica do estruturalismo cepalino<sup>8</sup>, levando em conta: a análise da inserção internacional das economias periféricas, a vulnerabilidade externa, além das condições problemáticas e das tendências “perversas” com as quais se processava internamente o crescimento econômico da periferia latino-americana; (3) e, por último, realizava uma incursão introdutória na temática da intervenção estatal, baseada na tese de que as forças de

<sup>8</sup> É importante reiterar (já que poucos atualmente fazem esta distinção) que existe uma diferença entre a visão Centro-Periferia de Prebisch e o estruturalismo de meados do século XX. De acordo com Pérez Caldentey, Sunkel e Torres (2012, p.6), esta primeira perspectiva “se trata de um método que caracteriza estruturas socioeconômicas internas e as inter-relacionam de maneira sinérgica para explicar o progresso em um polo da economia mundial e o atraso ou estancamento em outro polo”. Ela é “essencialmente sincrônica: assinalava uma descontinuidade estrutural no sistema capitalista geradora de dinâmicas distintas nos segmentos central e periférico. [Prebisch] Quando comparava o comportamento do sistema na época em que o centro principal era a Grã-Bretanha com o da época em que esse centro passou a ser os Estados Unidos, ele se limitava a fazer a interface dos dois cortes sincrônicos [sem se importar, em primeira instância, com a análise em perspectiva histórica]” (FURTADO, 1985, p. 67). A partir da incorporação de aportes historicistas de outros pensadores, sobretudo de Furtado e Aníbal Pinto, este enfoque sincrônico foi se tornando diacrônico. “Desta fusão entre o conceito centro-periferia e a análise histórica surgiu o método histórico estrutural, que é a metodologia que a Cepal tem empregado recorrentemente ao longo de sua trajetória de produção intelectual. Segundo Bielschowsky (2010 apud PÉREZ CALDENTÉY, SUNKEL, TORRES, 2012, p.6), se trata de um método “dedicado ao exame das especificidades produtivas, sociais, institucionais e de inserção internacional dos países da América Latina e o Caribe, em seu caráter de ‘periféricos’, examinadas em contraposição às características das economias ‘centrais’, e observadas a partir de uma perspectiva prioritária de sua transformação a médio e longo prazo”.



mercado não seriam capazes de resolver (espontaneamente) o problema da má distribuição do progresso técnico e deterioração (BIELSCHOWSKY, 2000).

Deste modo, os debates da Cepal sobre desenvolvimento, industrialização e seus corolários teóricos dentro e fora da América Latina conferiram o primeiro decênio de funcionamento da Comissão como sendo a “Década de Ouro”.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na “década de ouro” – a partir da constatação empírica da tendência de deterioração dos termos de troca – a Cepal produziu uma leitura histórico-estruturalista da relação centro-periferia no sistema mundial, refletindo sobre: (a) a inserção internacional da América Latina na Divisão Internacional do Trabalho (DIT); (b) a respeito dos condicionantes estruturais internos; (c) e das possibilidades da ação estatal servir de catalisador para o desenvolvimento econômico da região (BIELSCHOWSKY, 2000; CARDOSO, 1977).

Os estudos dessa Comissão, sobretudo a partir de Prebisch, defenderam a saída de um modelo de desenvolvimento primário exportador rumo à um processo de Industrialização por Substituição de Importação endógeno – surgido das restrições do comércio exterior e em corolário a uma política externa de ajuda norte-americana desfavorável para a América Latina. Visou-se repetir aceleradamente, guardada as condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos (TAVARES, 2000).

Em mais de meio século, essa Instituição foi a principal fonte mundial de informação e análise sobre a realidade socioeconômica latino-americana. Em um balanço geral é possível identificar quatro traços analíticos em todo esse período. Conforme sistematizou Bielschowsky (2000), as forças motrizes que regeram o pensamento da Cepal foram o *método* em conjunto com uma tríade de escalas de análise referentes: (1) À *inserção internacional da América Latina* no âmbito da economia e comércio mundial; (2) Aos *condicionantes estruturais internos econômico e sociais* latino-americanos (relacionados aos problemas de: crescimento e o progresso técnico, poupança, emprego e distribuição de renda); (3) As necessidades e possibilidade da *ação estatal*.

A partir do método *histórico-estruturalista* o pensamento cepalino encarou o subdesenvolvimento como algo, simultaneamente, histórico-estrutural marcado por um sistema em que dois pólos antagônicos coexistem e determinam-se mutuamente (MOURA, 1990). E a partir disso, construiu a reflexão de que o caminho para o desenvolvimento econômico não poderia ser pensado como algo linear e executável em etapas, tal como afirmaram teorias a-históricas da modernização como a de Rostow, Buchanan, Baldwin, Kindleberger, Adelman, Lewis e Rodan. Ele seria peculiar, histórico e específico em cada continente.

Ademais, todas estas três escalas de análises – internacional, regional e estatal – conjugadas com o método estruturalista foram fundamentais para a emergência de um



pensamento endógeno e autônomo sobre a região sobretudo no seu primeiro decênio (isto é, no recorte temporal considerado por Mallorquín (2012) como sendo a “década de ouro”). Cada nível fomentou uma gama de reflexões e diagnósticos sobre os principais dilemas da América Latina.

Em síntese, a análise da *inserção internacional* teve como enfoque o estudo da deterioração dos termos de intercâmbio. Ela constatou a tendência de desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos e prescreveu a integração econômica regional como forma de amenizar a força dos gargalos externos atuantes na América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000).

Por sua vez, a escala da análise dos *condicionantes estruturais internos econômicos e sociais* advogou pelo processo de industrialização por substituição de importação (que já vinha sendo efetivado por alguns países latino-americanos) ao constatar empiricamente as duas tendências causadas pela especialização primária/agroexportadora regional: a inflação galopante e o desemprego crescente (BIELSCHOWSKY, 2000).

Nesse mesmo recorte temporal, a escala de análise direcionada à *ação estatal* buscou compreender bem como conduzir racionalmente a industrialização como forma de amenizar os condicionantes externos do mercado mundial e atenuar os estrangulamentos internos das economias latino-americanas (BIELSCHOWSKY, 2000).

Portanto, em síntese, de 1948 até aproximadamente 1960, as ideias centrais da CEPAL giraram em torno da industrialização e cada escala de análise produziu reflexões específicas a partir disso. O resultado desse processo foi o fortalecimento das relações Sul-Sul, em especial na América Latina, numa relação mutualística entre as ideias da Comissão e as práticas dos governantes regionais, bem como com a conjuntura da época. Com erros e acertos, o projeto da Cepal coadunava com o método histórico-estruturalista.

A partir da década de 1990, quando a Comissão advogou pelo “regionalismo aberto”, no marco do neoestruturalismo e no contexto de crescimento da pauta neoliberal, acabou perdendo forças. As *práticas* dos governantes latino-americanos caminharam em sentidos opostos às ideias da Comissão, fazendo com que a sua defesa à integração se tornasse muito mais declarativa. Obviamente isso se deve às influências do contexto regional, às mudanças no triângulo “centro, semiperiferia e periferia”, assim como à própria configuração da ordem internacional no ano de 2021. Mas, mesmo assim, carecem os debates: será vamos ter, ao menos, a década de bronze da instituição? Onde se encontra aquela força, analítica e teórica, da década de 1950 na atual conjuntura?



## REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinqüenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha.** In: Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 13-68, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008. Siglo Veintiuno, 2010. BRAGA, Márcio Bobik. Raul Prebisch e o Livre Comércio: as origens do pensamento econômico estruturalista. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 7, n. 13, p. 76-99, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique et al. La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, v. 4, n. 7, p. 40, 1977.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**, v.2, 2002.

DALIO, Danilo José. Integração econômica na América Latina: a CEPAL e a construção de uma consciência integracionista. In: **Encontro da Pós da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica**, 2016. p. 1 - 35. Disponível em: <[http://www.abphe.org.br/uploads/Textos Encontro Pós ABPHE 2016/Danilo\\_Dalio.pdf](http://www.abphe.org.br/uploads/Textos Encontro Pós ABPHE 2016/Danilo_Dalio.pdf)>. Acesso em: 15 fev 2021.

ESCOBAR, Arturo; ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo.** Editorial Norma, 1998.

FURTADO, Celso. **A fantasia organizada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. **A economia política das relações internacionais.** UnB, 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: teoria e prática.** Editora Campus/Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

HIRST, Mônica. O Pragmatismo Impossível: A Política Externa do Governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**, vol. 05, nº1, jun/2003.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX.** Editora Companhia das Letras, 1995.

MALLORQUÍN, Carlos. La CEPAL y Raúl Prebisch. La década de oro: 1950. **Integración Latinoamericana y Caribeña.** Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.







SOUZA, André de Mello et al. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. 2014.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. **IN: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-** Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 217-237, 2000.

*Recebido em 16/02/2021  
Aprovado em 27/08/2021*

