A atuação da CEPAL no Chile nos anos 1940 e 1950

Wesley Rogério Oliveira de Macedo[1]

Resumo: Este artigo analisa a discussão feita pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em relação ao desenvolvimento econômico chileno entre as décadas de 1940 e 1950. O objetivo central é o de compreender a economia do país passando por todo seu processo histórico e estrutural, abordando um importante debate da década de 1950 em que há um marco histórico, em que ortodoxia e heterodoxia econômica se enfrentam em torno da análise da inflação e de propostas para os caminhos da economia chilena a partir de então. Para isso, foi utilizada uma revisão bibliográfica sobretudo centrada em algumas das principais obras do economista chileno cepalino Osvaldo Sunkel. As suas contribuições foram sistematizadas do seguinte modo: o marco histórico na interpretação da CEPAL e seu desenvolvimento por Sunkel; a análise de Sunkel sobre o Chile; a importância dada ao debate sobre a inflação no Chile nos anos 1950; uma visão crítica sobre a experiência de estabilização ortodoxa no Chile; e a proposta de Sunkel para o Chile. O artigo conclui que, em vez de políticas restritivas imediatistas, Sunkel defendeu uma superação coordenada e gradual dos fatores inflacionários por meio de planos de emergência para a agricultura, reforma tributária e diversificação das exportações. Essa visão reconhecia que a estabilidade de preços só seria sustentável se acompanhada de uma transformação profunda na estrutura produtiva e social. Portanto, o debate da inflação se tornava um debate sobre os caminhos do Chile para a superação do seu subdesenvolvimento.

Palavras-chave: CEPAL; Chile; Desenvolvimento Econômico.

Abstract: This article analyzes the discussion held by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) regarding Chilean economic development between the 1940s and 1950s. The central objective is to understand the country's economy by going through its entire historical and structural process, addressing an important debate of the 1950s in which there is a historical milestone, where economic orthodoxy and heterodoxy clash around the analysis of inflation and proposals for the paths of the Chilean economy from then on. To this end, a bibliographic review was used, mainly centered on some of the main works of the Chilean ECLAC economist Osvaldo Sunkel, one of ECLAC's main authors on Chile. His contributions were systematized as follows: the historical framework in ECLAC's interpretation and its development by Sunkel; Sunkel's analysis of Chile; the importance given to the debate on inflation in Chile in the 1950s; a critical view of the orthodox stabilization experience in Chile; and Sunkel's proposal for Chile. The article concludes that, instead of immediate restrictive policies, Sunkel advocated for a coordinated and gradual overcoming of inflationary factors through emergency plans for agriculture, tax reform, and export diversification. This view recognized that price stability would only be sustainable if accompanied by a profound transformation in the productive and social structure. Therefore, the inflation debate became a debate about Chile's paths to overcoming its underdevelopment.

Keywords: ECLAC; Chile; Economic Development.

---

[1] Graduando em Ciências Sociais na UNESP, campus de Marília. O artigo foi elaborado a partir de uma pesquisa de iniciação cientifica da UNESP, edital 01-2024, orientada pela professora do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas Vanessa F. Jurgenfeld.

1.Introdução

Este artigo tem como foco principal compreender os debates que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), instituição criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 e sediada no Chile, fomentou em relação aos rumos do desenvolvimento econômico do Chile entre as décadas de 1940 e 1950. Para isso, busca uma compreensão de como a CEPAL, a partir de um dos seus principais autores chilenos, o economista Osvaldo Sunkel, interpretou a história econômica do Chile, discutindo sua formação social, desde a colonização espanhola iniciada no século XVI, até os principais diagnósticos da economia chilena entre os anos 1940 e 1950 e suas proposições de política econômica.

O objetivo principal é entender a economia chilena resgatando a sua história, debatendo elementos estruturais para a compreensão do seu desenvolvimento econômico e social, perpassando períodos-chave, do período colonial aos anos 1830, quando houve a implantação do liberalismo; a crise dos anos 1930; e os anos 1940 e 1950, período de um projeto de industrialização e desenvolvimento nacional, e quando o país debatia efeitos da uma inflação acelerada e se deparava com diferentes diagnósticos e proposições. Como objetivos específicos, a intenção é a de reconstituir o debate teórico, identificar os argumentos centrais cepalinos em contraposição às visões ortodoxas e compreender suas propostas no contexto estrutural e histórico do desenvolvimento chileno.

Em linhas gerais, nos anos 1950 principalmente, em termos teóricos, houve um debate importante entre economistas ortodoxos e heterodoxos sobre inflação no Chile. Os primeiros entendiam a inflação como um fenômeno meramente monetário e o segundo grupo, no qual estava contida a CEPAL e Sunkel mais especificamente, que compreendeu que havia uma inflação estrutural. Com duas visões distintas sobre o mesmo problema, as propostas para resolvê-lo também foram diferentes.

A CEPAL surgiu, no pós-Segunda Guerra Mundial, como parte das atividades da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como uma das suas atividades iniciais elaborar estudos e estatísticas confiáveis e possíveis de comparações dos países da América Latina. A CEPAL foi criada no bojo de outras comissões, também iniciadas naquele período em outras partes do globo, como a comissão da ONU para a Europa e a comissão para o Extremo Oriente (Jurgenfeld, 2018).

O contexto histórico internacional de criação da CEPAL envolve o período da reconstrução da Europa e do Japão com auxílio dos Estados Unidos após a Segunda

Guerra Mundial, através de envio de recursos e de instalação na Europa de filiais de grandes corporações norte-americanas, além de bases militares (Block, 1980). Neste período é estabelecida a Guerra Fria, em que estavam em disputa dois projetos, o socialismo da URSS, e o capitalismo, cujo principal representante eram os Estados Unidos.

Durante a década de 1940, o Chile havia avançado em um projeto desenvolvimentista, que incluía a política de substituição de importações. Entretanto, este projeto não conseguiu industrializar o país plenamente, sobretudo na segunda fase da substituição de importações, que seria passar da fabricação de bens de consumo duráveis e não duráveis para a de bens de capital, que seria a mais difícil. Nos anos 1940, portanto, quando é instalada a CEPAL, o Chile mostrava-se um país que tinha conseguido acelerar o seu processo de industrialização, mas de forma inconclusa (Martins, 2016).

Em linhas gerais, as ideias da CEPAL originária, quando esta foi comandada pelo economista argentina Raul Prebisch (1950-1963), foram consideradas progressistas para a época, uma vez que eram, em geral, opostas às ideias ortodoxas mais em voga sobre o desenvolvimento de países atrasados. A CEPAL propunha que os países atrasados latino-americanos se industrializassem por meio de uma ação coordenada pelo Estado Nacional, utilizando o planejamento econômico como forma de superação do subdesenvolvimento. A interpretação surgiu principalmente a partir de uma análise de Prebisch sobre a relação centro-periferia, marcada historicamente pelas relações internacionais comerciais muito desiguais entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com efeitos deletérios sobre os periféricos nos termos de troca. As ideias da CEPAL iam de encontro a algumas teorias ortodoxas, como a teoria das vantagens comparativas ricardianas, e incomodaram interesses dos Estados Unidos na América Latina, que tentaram fechar a CEPAL em 1951, três anos apenas após a sua criação (Furtado, 1985).

Prebisch escreveu um primeiro estudo como consultor da CEPAL em 1949 e depois assumiu o comando da instituição, em 1950, onde permaneceu até 1963. Na CEPAL, alguns autores chilenos foram contemporâneos de Prebisch e importantes para a interpretação da economia do país, como Aníbal Pinto (1960) e Osvaldo Sunkel (1958). Entre as mais diversas contribuições, houve estudos sobre a história do desenvolvimento chileno e um debate sobre inflação estrutural no Chile nos anos 1950, contrapondo-se ao diagnóstico monetarista muito em voga no pós-guerra, sobretudo por estar amparado em economistas norte-americanos e fazer parte da interpretação de instituições internacionais

multilaterais criadas em 1944, por meio do acordo de Bretton Woods, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Jurgenfeld, 2018).

Este artigo se justifica pela sua contribuição para a história do pensamento econômico, permitindo uma maior compreensão do papel desta importante instituição na América Latina e de sua teorização, atentando principalmente para o Chile e para as contribuições de Sunkel. A pesquisa histórica dialoga com os anos recentes do Chile, em que a inflação voltou a ser vista como um problema central e vem sendo gerida por meio de uma interpretação ortodoxa. O Chile usa desde 1999 um regime de metas de inflação de cunho ortodoxo. Em 2022, a inflação oficial fechou em 12,8%, enquanto o centro da meta era de 3% ao ano.

As principais questões que norteiam esse artigo são: Qual era o contexto social, político e econômico do Chile entre os anos 1940 e 1950 e quais foram as principais influências da CEPAL sobre o debate do desenvolvimento econômico no Chile nos anos 1940 e 1950?

Parte-se da hipótese de que as discussões mais importantes da CEPAL para a economia chilena ocorreram nos anos 1950, com a construção de uma síntese histórica e teórica sobre o desenvolvimento econômico chileno e com um debate sobre inflação estrutural.

O artigo adota o método histórico e se apoia na revisão de literatura. Para sua execução, atentou-se principalmente para as contribuições específicas da CEPAL a respeito da economia chilena entre as décadas de 1940 e 1950, tendo priorizado as leituras e estudo de um autor chileno cepalino que se dedicou à análise daquele país, Osvaldo Sunkel[2].

As obras seminais de Sunkel, um dos principais representantes da CEPAL para o caso chileno no período, constituíram a fonte central da análise. Seus textos foram examinados como documentos-chave que materializaram o pensamento cepalino e o debate heterodoxo da época. As obras de Sunkel analisadas foram: O Marco Histórico do Processo de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1977); Um Esquema Geral Para a Análise da Inflação (1957); e A Inflação Chilena: Um Enfoque Heterodoxo (1958).

[2] Deve-se destacar que Aníbal Pinto, economista chileno que também trabalhou na CEPAL, também deu contribuições à análise do Chile e especificamente sobre a inflação chilena. No entanto, este artigo optou pelo foco nos escritos de Sunkel, pela sua relevância e maior acesso ao seu material no Brasil, onde ele morou e atuou no escritório da CEPAL.

Outros autores foram usados para auxiliar na interpretação do contexto histórico, como Block (1980); Winn (2010) e Martins (2016). Já autores como Pinto (1960), Furtado (1985), Rodríguez (1981) e Jurgenfeld (2018) auxiliaram no entendimento dos seus achados para a teorização cepalina como um todo a respeito da América Latina.

2. O marco histórico da interpretação da CEPAL e seu desenvolvimento por Sunkel

O economista chileno Osvaldo Sunkel foi um dos autores cepalinos que contribuíram para o entendimento da história como importante método de análise da CEPAL para a compreensão do processo de desenvolvimento da América Latina e um dos que mais colaboraram para o entendimento da realidade chilena a partir de um enfoque história e estrutural[3]. A principal obra de Sunkel neste sentido foi a publicação do livro "O marco histórico do processo de desenvolvimento e subdesenvolvimento", de 1977, na edição em português[4].

Como discutido anteriormente por Prebisch (1949), a análise de Sunkel parte da interação entre países do centro e da periferia como forma constitutiva dos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento no capitalismo mundial. A preocupação é que a relação centro-periferia no pós-guerra havia se deteriorado e não melhorado para o lado da periferia latino-americana[5].

Para entender seus argumentos, é importante recorrer a uma análise sobre como esse autor deixou claro como entendia o centro e a periferia historicamente e suas mudanças então mais recentes, referindo-se ao imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Sunkel (1977) parte inicialmente de uma análise da hegemonia mundial. Para isso, separa bem dois períodos: o primeiro em que o Reino Unido era a grande potência mundial, e o segundo, quando os Estados Unidos se tornaram líderes mundiais.

---

[3] A CEPAL utiliza o método histórico e estrutural. Sobre isso, ver: Jurgenfeld (2018).

[4] Em espanhol, seu título é "El marco historico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo, e a obra é datada de 1967.

[5] Apesar de neste artigo ser importante a análise histórica feita pelos cepalinos, tendo em vista seu objeto de estudo, há elementos que são relevantes para a compreensão do Chile que foram abordados pelo historiador Peter Winn, aqui mencionado como leitura complementar para aqueles que queiram se aprofundar o conhecimento da história chilena. Winn destacou outros aspectos como a brutalidade das guerras contra os indígenas e a persistente desigualdade, um país onde a miscigenação não resultou em paridade social, mas sim na coerção da mão de obra para o benefício da elite; a consolidação de uma elite aristocrática fundamentada na posse de terra, na mineração e no comércio; a transição de uma sociedade rural para uma economia dependente da exportação de minérios como prata, cobre e, posteriormente, o nitrato. Winn também focou na resistência, traçou uma genealogia da esquerda e a fundação do Partido Socialista em 1933. Ver: Winn (2010).

Desde a Revolução Industrial até o período da Primeira Guerra Mundial, o Reino Unido figurava como a economia capitalista principal do mundo. As importações e exportações partiam muito dele, e alcançavam vários países do globo, porém ele (Reino Unido) importava parte dos produtos que circulavam no país, principalmente bens primários. Em linhas gerais, a economia britânica se complementava com os itens primários importados das periféricas.

A mudança do ente hegemônico mundial, do Reino Unido para os EUA, se consolidou após a Segunda Guerra Mundial. E, segundo ele, intensificou a piora na relação centro-periferia. Isso porque a economia estadunidense não se complementava com os itens primários de outros locais, em razão de fatores como: sua geografia e por ter uma longa história de forte produção agrícola e industrial.

Para mostrar a diferença que isso criou na relação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ampliando as distâncias entre eles, um exemplo que ele utilizou foi a diferença da renda per capita entre esses dois grupos de países, que era de US$ 50, por volta dos anos de 1850, e passou a US$ 1.300 em 1965.

Para dar conta da análise do processo histórico da relação centro-periferia, Sunkel observa primeiramente a constituição do centro capitalista. O primeiro ponto a ser considerado é que anteriormente à Revolução Industrial a acumulação de recursos financeiros por parte da população era praticamente impossível. A maior parte da população europeia vivia em regime de servidão, com poucos recursos e alta repressão dos senhores feudais, tendo em vista que o sistema vigente era o feudalismo. O autor salienta como a burguesia cresceu nesse período. No primeiro momento da Revolução Industrial o avanço da classe burguesa era difuso, pois ainda não havia máquinas para proporcionar o transporte eficaz e a energia era proveniente de rios e canais. Invenções como a máquina a vapor vieram posteriormente para mudar a dinâmica da Revolução Industrial. Dessa forma, os grandes centros foram estimulados, ocorrendo fortes fluxos migratórios, bem como a máquina proporcionou a substituição do artesão, as figuras dos artesãos e servos no processo produtivo se tornaram os operários, e o capitalista-comerciante vira o empresário capitalista.

A evolução das máquinas e tecnologia, especificamente a invenção do barco metálico à vela, abriu a possibilidade de transferência de recursos de forma mais ágil e barata. O comércio internacional se fortificou como nunca, e tornava possível a produção de excedentes em regiões favoráveis para tal mercadoria e estabelecimento de permutas de excedentes entre países. As relações internacionais foram praticamente padronizadas,

pois foi definida uma corrente de exportação de bens primários dos países periféricos para os países centrais, em que iniciou a Revolução Industrial. Os países industrializados primeiro exportavam produtos manufaturados para a periferia e, com o avanço dos anos, exportaram capital por meio de instalação de empresas estrangeiras nas periferias.

Por mais que existisse a facilitação das rotas e interesse nos bens primários, isso não queria dizer que as potências faziam investimentos em todos os países. O autor apresenta dois processos de colonização distintos: o de povoamento e o de exploração.

Sobre a colonização de povoamento, o Reino Unido alocava mais de 2/3 dos seus investimentos exteriores nos Estados Unidos; Canadá; Austrália; e Nova Zelândia, países que posteriormente viriam a constituir o centro do sistema global. O foco eram regiões de baixa densidade demográfica e o cultivo de produtos de clima temperado, especificamente para o desenvolvimento industrial, o que gerou um grande fluxo migratório para os citados países, nos quais os europeus reproduziam seu estilo de vida.

Já o interesse nas colônias de exploração, como era o caso dos países latino-americanos, se dava não prioritariamente por povoamento, mas por suas exportações de produtos primários, necessários ao desenvolvimento dos países do centro. Em alguns países, o foco era carnes e cereais, mais adiante criam-se condições para a exportação de salitre. Como os interesses e tecnologia foram mudando, as exportações se focaram posteriormente em produtos tropicais; minerais e por fim, na produção petrolífera.

Aos poucos, nas colônias, desenvolvia-se algum setor com acesso à tecnologia da época e com concentração de capital. Este setor elevava a renda nacional, todavia a renda ficava concentrada em alguns grupos sociais de determinadas regiões do país. Como exemplo o setor açucareiro no Brasil que concentrou boa parte do capital do país.

Tratando de países como a Argentina; Brasil; Chile e Uruguai, os setores especializados na exportação eram os únicos que geravam um excedente considerável para aplicação na incorporação de novos recursos produtivos. Assim, dificilmente ocorriam aplicações no desenvolvimento de outras atividades produtivas localmente.

Em suma, a forma que a Revolução Industrial impactou os países fora do eixo Europa e Estados Unidos fez uma grande base do que é a posição de periferia na economia global, tendo em vista que os países periféricos se concentraram durante séculos exclusivamente em produção e atividades exportadoras de itens primários, sem um desenvolvimento industrial interno significativo, e mantendo a riqueza concentrada em poucas mãos.

Na avaliação de Sunkel (1977), a periferia teve suas características regionais determinadas pelo principal produto exportado pela região, ou seja, o desenvolvimento de uma localidade era diretamente influenciado pelo desempenho do seu setor exportador. Em geral, os casos eram de desenvolvimento que se baseia em um desenvolvimento para fora, ou seja, voltado ao exterior, suprindo com sua produção o centro do sistema capitalista e não a si mesmo.

Para o autor, uma das questões mais importantes do período colonial na América Latina é que existem instabilidades em uma economia baseada no setor exportador que causam grande impacto negativo na sua dinâmica. Tudo se inicia com o fato de que existem fortes variações de preços de seus produtos primários no mercado mundial e porque a demanda de seus produtos depende do consumo exterior, portanto, se o seu produto deixar de ser interessante, uma crise se alastrará.

Outro ponto é a questão da mão de obra em economias periféricas. Ele explica que, em períodos de retração da demanda externa, há desemprego em massa (tratando-se da atividade mineradora, como historicamente foi o Chile), e a migração de parte da população rural para as atividades de mera subsistência. Isso significa que uma economia que se forma na dependência de um setor exportador de produtos primários, ou seja, que tem o seu desenvolvimento determinado de fora para dentro, uma vez que depende da demanda do centro do sistema capitalista para crescer, será marcada por altas taxas desemprego, e isso tem consequências sobre a baixa renda, e leva a indicadores altos de pobreza, entre outros fatores sociais negativos.

Essas questões históricas também levaram o capital a ficar concentrado nas mãos de poucos; e como esses países tinham o crescimento atrelado ao comércio exterior, tiveram pouca diversidade produtiva, entre outras características. E o Estado, seja por meio das suas instituições ou juridicamente, tinha a prerrogativa de fazer com que a sociedade favorecesse o livre acesso aos recursos nacionais e a liberdade de transação de todas as maneiras. Em suma: a estrutura estatal foi feita para desenvolver as atividades do país nos moldes capitalistas liberais.

No período do início da Primeira Guerra Mundial (1914) até o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), houve grandes transformações na economia global, que criaram espaço para a construção da hegemonia mundial norte-americana e isso mudou o centro como a relação centro-periferia.

O centro da economia mundial foi transferido para os Estados Unidos, pois, por mais que tenham passado pela grande Crise de 1929, eles conseguiram acumular capital

e importância durante a Segunda Guerra Mundial. As guerras e essa mudança do ente hegemônico mundial fizeram os países da periferia a terem que mudar para se adequar ao novo momento. Houve aceleração do processo de substituição de importações durante as duas grandes guerras, que acabaram repercutindo no início da industrialização em alguns países da América Latina. Ocorreu um desenvolvimento manufatureiro local, principalmente a partir da década de 1930, tendo em vista que não era possível importar, dando forma e aceleração à industrialização das economias periféricas de parte da América Latina.

Com a industrialização, as economias periféricas da região tiveram mudanças nas suas estruturas, com o estabelecimento de grandes empresas voltadas para o mercado nacional, estimulou-se a concentração nas cidades do setor fabril, não só a concentração da propriedade, bem como houve concentração de renda.

Apesar de ter ocorrido uma industrialização, ela teve vários problemas. Sunkel (1977) é crítico desse processo. Em sua argumentação, ele relata que existia uma tendência à participação de empresas do exterior no setor manufatureiro da América Latina. Logo, o processo de industrialização, por mais que possa ter diversificado a atividade produtiva, não internalizou progresso técnico, não gerando empregos suficientes para a demanda existente, e não conduziu a uma redução significativa das desigualdades sociais. O autor vai mais adiante dizendo que o processo industrializador, com a participação de empresas estrangeiras, não reduziu de forma significativa a relação de dependência e não superou outras características do subdesenvolvimento, como concentração da renda, baixas taxas de emprego e de salário, e a pobreza.

3. A análise de Sunkel sobre o Chile

A abordagem de Sunkel (1977) em relação à história e à economia chilena fundamentou-se na relação de dependência entre o centro e a periferia e em uma análise histórica e estrutural da América Latina. Apesar das mudanças, com uma industrialização principalmente após 1930, os países latino-americanos não conseguiram romper com o subdesenvolvimento.

Sunkel (1977) situa o desenvolvimento do Chile dentro das transformações do mercado internacional desde meados do século XVIII. Ele argumenta que o país foi moldado por um processo de colonização de exploração, voltado exclusivamente para suprir as potências centrais com produtos primários. Nesse sentido, o autor destaca que o

desenvolvimento chileno foi um "desenvolvimento para fora", o que tornou o país vulnerável a crises externas, ampliando desemprego e pobreza toda vez que ocorria uma retração na demanda do centro.

Um ponto de suma importância na visão de Sunkel é analisar como a estrutura produtiva chilena se especializou em setores de interesse externo, como o salitre e o cobre. Ressalta-se que, embora esses setores gerassem excedentes consideráveis, o capital ficava concentrado em poucos grupos sociais e regiões, impedindo o investimento em outras atividades produtivas. Com a mudança da hegemonia mundial do Reino Unido para os Estados Unidos, essa posição de periferia foi intensificada.

3.1. A importância dada ao debate sobre a inflação no Chile nos anos 1950

A questão histórica da economia chilena serviu de base para uma análise mais detida nos anos 1950 quando o país passou a sofrer com altas taxas de inflação. Quando realizou uma síntese das principais contribuições da CEPAL, em 1981, o economista uruguaio Octávio Rodríguez destacou o papel da inflação estrutural, que foi um dos principais objetos de estudo de Sunkel e de também um colega seu chileno igualmente cepalino chamado Aníbal Pinto. A análise de Sunkel e de Pinto voltaram-se principalmente ao caso chileno, que chamava mais atenção à época pela sua inflação, embora não fosse o único país com inflação alta na América Latina na década de 1950. Para Rodríguez, o enfoque estruturalista foi feito em oposição direta à posição "monetarista", associada às políticas do FMI, e as quais tinham pouca (ou nenhuma) sustentação tendo em vista a realidade da América Latina.

Na análise monetarista da década de 1950, a ortodoxia (*mainstream*) via a inflação somente como resultado do déficit público e da excessiva intervenção estatal na economia. O déficit público descrito por essa teoria é resultado de uma alta emissão da moeda local por meio do Estado. Por isso, a inflação é entendida como fenômeno meramente monetário.

A teoria desenvolvida por Sunkel a esse respeito foi explicitada em alguns textos, entre eles "Um esquema geral para a análise da inflação", publicado em 1957, e em "A Inflação Chilena: Um Enfoque Heterodoxo", publicado em 1958. Em linhas gerais, é importante destacar que o autor não se baseia em argumentos comumente utilizados entre economistas ortodoxos para analisar inflação, como o excesso de moeda em circulação,

mas parte do estruturalismo latino-americano, principal contribuição da CEPAL para entender a América Latina.

Sua análise sobre a inflação tendo como estudo de caso o Chile principalmente, primeiro identifica e classifica os elementos e categorias que intervêm no processo inflacionário; e depois demonstra suas ligações. Deste modo, segundo Sunkel (1957), as pressões inflacionárias devem ser classificadas da seguinte maneira: as pressões inflacionárias básicas ou estruturais; as pressões inflacionárias circunstanciais; e, por fim; as pressões inflacionárias induzidas pelo próprio processo inflacionário ou cumulativas.

A primeira característica a ser analisada são as pressões inflacionárias básicas ou estruturais. Elas são inerentes ao sistema capitalista, refletindo suas limitações, bem como a rigidez ou flexibilidade da estrutura capitalista.

Falando especificamente do caso chileno, a primeira pressão inflacionária estrutural apontada por ele foi a inflexibilidade da oferta. Trata-se de um dos elementos essenciais que influenciam na geração de pressões inflacionárias estruturais nas economias periféricas, tendo em vista que elas não conseguem realocar facilmente os seus recursos produtivos e, assim, não se ajustam às modificações no padrão da demanda.

Ainda sobre a inflexibilidade da oferta, o autor a divide em: a rigidez da oferta de alimentos; a inelasticidade e a instabilidade das importações; e os estrangulamentos específicos na oferta de bens e serviços. Em relação à rigidez da oferta de alimentos, é descrito que no Chile a oferta de alimentos não acompanhou o aumento populacional do país, gerando assim uma pressão sobre os preços dos produtos alimentícios.

Já sobre a inelasticidade e instabilidade das importações, o baixo poder de compra das exportações chilenas, aliado ao crescimento populacional e da renda, aumentou a demanda por produtos importados. Desta forma, o país fiou vulnerável às modificações do comércio exterior.

Por fim, os estrangulamentos específicos na oferta de bens e serviços dizem respeito ao fato de que houve restrições nas disponibilidades de serviços básicos; na oferta de certos tipos de mão de obra qualificada; em matérias-primas; e em bens intermediários. Essas restrições, ou “estrangulamentos”, como o autor pontuou, dificultam o crescimento da economia chilena.

Continuando as pressões inflacionárias estruturais que assolam o Chile, Sunkel destacou (1958) que o país sofria com uma reduzida taxa de formação de capital nos anos 50 do século XX. O aumento da mão de obra por causa do aumento populacional, bem como os deslocamentos da mão de obra agrícola e mineira, não foi absorvido na produção

de bens, e sim na produção de serviços, com isso aumenta-se a demanda de bens, mas pouco a produção de bens.

Vale ressaltar o problema do sistema tributário chileno, que não conseguiu ajustar seu rendimento às necessidades da política de despesas públicas, tendo em vista à estagnação e as grandes flutuações da receita tributária provenientes do setor externo. Tal setor é instável, pois se altera conforme ocorrem variações no comércio exterior e na mineração de cobre tão importante para o Chile.

Já as pressões inflacionárias circunstanciais são aquelas incidentais à economia de um país. Elas não ocorrem sozinhas ou sem alguma provocação anterior que as impulsione. O autor citou como exemplo o aumento dos preços das importações e a elevação dos gastos públicos devido a uma catástrofe nacional ou por motivos de ordem política. Como elas sempre podem ocorrer, o papel da política econômica é minimizar e impedir sua propagação.

No tocante ao Chile, Sunkel (1957) inicia falando do aumento geral das remunerações que ocorreu em 1939, no qual o governo decretou um aumento maciço dos salários em 20%. Tal aumento não foi o principal motivo da inflação chilena, houve a necessidade de o governo ajustar os salários e vencimentos conforme a inflação.

Também é citado o grande fenômeno sísmico ocorrido na Zona Central do país em 1939. Com ele houve a criação das instituições semifiscais “Corporação de Fomento da Produção” e a “Corporação do Reconstrução e Auxílio”, ambas receberam fortes empréstimos do Banco Central para que pudessem operar.

Já as pressões inflacionárias cumulativas são induzidas pela própria inflação e a intensificam. Por causa da sua intensidade, tais pressões desempenharam papel preponderante no cenário inflacionário chileno. Como exemplo: as distorções do sistema de preços, a orientação da inversão por atividades, os efeitos do controle de preços e do comércio exterior e as expectativas econômicas.

A orientação da inversão por atividades que ocorreu no Chile é essencial para o entendimento do fenômeno. Com um longo período de inflação sobre o sistema econômico do país, geraram-se distorções no sistema de preços, particularmente nos setores em que os preços estavam sendo controlados, assim como nas importações; nas tarifas de determinados serviços públicos; nos arrendamentos e do preço dos imóveis.

Diante desse cenário, as inversões se direcionaram para os serviços e artigos em que os preços não estavam sendo controlados, como a construção civil.

Consequentemente, mantendo a alta inflação e reforçando as pressões inflacionárias estruturais.

Posteriormente o autor se debruça sobre outras pressões cumulativas, como as expectativas; os efeitos negativos sobre a produtividade da economia chilena; o sistema de subsídios à importação e, por fim, o desalento das exportações.

Ressaltando especificamente a produtividade da economia chilena, Sunkel (1957) cita diversos fatores de suma importância, sendo eles:

> I) A permanente luta pela manutenção da renda real dos diversos setores determinou, no setor assalariado, a proliferação das greves; no setor empresarial a perda de capacidade de direção e técnica pelo tempo absorvido na tramitação administrativa e financeira, e no setor público a perversão dos sistemas de remuneração e estímulos, assim como a postergação de toda consideração de largo prazo ante o peso assustador de problemas que requerem solução imediata. Tudo isso levou à desorientação e à desorganização das atividades nacionais públicas e privadas.
> II) A inflação permitiu a existência e a proliferação de numerosas empresas e atividades antieconômicas e ineficientes.
> III) A inflação deu lugar a diversos sistemas de controle direto de suas manifestações monetárias. O controle de preços produziu uma série de perversões no sistema de preços, conforme já se mostrou, e, em face do seu mecanismo, protegeu a manutenção de empresas marginais junto à existência de capacidade ociosa em empresas eficientes do mesmo ramo industrial. Obrigou, além disso, à burla do controle de preços através da deterioração da qualidade dos bens produzidos.
> IV) A inflação desorganizou seriamente o funcionamento do sistema de segurança social, levando ao aproveitamento ineficiente do capital invertido neste setor (inclusive o capital humano) e a uma deficiente assistência social aos recursos humanos da comunidade. Um efeito mais imediato sobre a produtividade é a considerável ampliação do prazo de inatividade dos enfermos, devido a deficiência de organização na assistência médica. Um outro ponto importante da análise de Sunkel (1957) foram os mecanismos de propagação da inflação. Os instrumentos de propagação das pressões inflacionárias, segundo ele, dizem respeito à capacidade dos diferentes setores ou grupos econômicos e sociais para ajustar sua renda em resposta à inflação. (Sunkel, 1957, p. 27-28).

Voltando-se ao caso chileno, o déficit do setor público gerado por seu sistema de financiamento (especificamente a emissão monetária) foi um dos agentes mais importantes na propagação das pressões inflacionárias. A questão não seria a simples emissão monetária, mas sim a grande rigidez nas despesas fiscais para tratar as deficiências estruturais do país, como o sistema tributário abordado anteriormente.

Sunkel (1957) elencou vários aspectos que caracterizavam a rigidez das despesas fiscais chilenas. Porém os dois que mais chamaram a atenção foram: a insuficiência na criação de oportunidades de empregos no setor produtor de bens; à incapacidade do setor

público para atender aos problemas fundamentais da administração geral, educação, entre outros.

Por fim, ressalta-se o papel dos reajustamentos de preços na propagação da inflação. Com o aumento de custos provenientes do aumento de salários; do aumento dos preços das matérias-primas; da elevação dos impostos e do aumento da taxa de juros, o setor empresarial sente as pressões inflacionárias de forma ímpar. Sem meio eficaz para lidar com essa questão, os empresários recorrem ao crédito bancário, e desta forma é constituído o mecanismo de propagação das pressões inflacionárias submetido ao setor empresarial.

3.2. Uma visão crítica sobre a experiência de estabilização ortodoxa no Chile

Sunkel e Anibal Pinto fizeram críticas ao programa de estabilização ortodoxo que foi proposto pelo FMI ao Chile. Anibal Pinto publicou, em 1960, o artigo "Nem Estabilidade Nem Desenvolvimento", tendo como fim analisar essas medidas. Antes de adentrar na análise de Sunkel, convém mencionar questões centrais e elementares críticas de Pinto que ajudam a contribuir neste tema.

Pinto (1960) explicou que, de acordo com o FMI, existiam quatro pontos críticos que geravam a inflação chilena, sendo eles: a relação entre poupança e inversão; as finanças públicas; o balanço de pagamentos; e a relação entre custos e preços internos. Em sua análise, o FMI disse não conseguiu concluir que as inversões foram um fator principal da inflação chilena, todavia, suspeitou que tais inversões, devido à sua constância na década passada da análise, tiveram sim influência sobre a inflação.

Sobre as finanças públicas, o relatório defendeu um aumento dos impostos, mesmo que fosse possível diminuir os gatos governamentais, pois não vislumbrou a carga tributária chilena como uma carga excessiva.

Em relação ao balanço de pagamentos, a conclusão do FMI foi a de que o balanço de pagamentos favorável durante os anos de guerra produziu pressão inflacionária no país. Entretanto, quando houve uma nova abertura do mercado internacional, a política de fomento adotada pelo país impediu que houvesse uma deflação na economia.

Por fim, segundo Pinto (1960), o relatório defendeu que as pressões inflacionárias também poderiam se originar nos custos, especialmente nos custos de mão-de-obra. Em seu raciocínio, o FMI apresentou a ideia de que, com o aumento dos salários, os

empregados transferem esses aumentos para os preços e, assim, uma espiral inflacionária é criada.

Pinto (1960) relacionou, em parte, essa análise do FMI com a visão do economista Martin J. Bailey, da Universidade de Chicago, havendo, portanto, grandes aproximações entre o que dizia essa instituição multilateral e economistas de cunho monetarista, que depois seriam chamados de "Chicago Boys". Martin, de acordo com Pinto, considerou a inflação chilena como um fenômeno "puramente monetário", defendendo a tese de que a razão para a inflação do país existir ocorria pela escolha do governo em emitir dinheiro ao invés de utilizar outro meio para alcançar aproximadamente a mesma magnitude e distribuição de renda.

Ao se colocar como crítico dessas ideias, o próprio Pinto recorreu aos escritos de Sunkel, o que confirma a importância deste autor. Sunkel (1958) tratou especificamente das medidas que foram utilizadas para tentar estabilizar a inflação nos anos de 1956 e 1957 no Chile. Tais medidas são oriundas do quadro severamente crítico que o país alcançou em 1954. O governo viu como única solução adotar uma política de estabilização, cujas medidas mais importantes foram:

> [..] a) uma política restritiva; b) a concessão de reajustamentos de vencimentos e salários em proporção inferior ao aumento do custo da vida; c) uma certa contenção no aumento das despesas públicas, particularmente nas inversões estatais; d) uma reforma cambial que significou uma forte desvalorização e um novo sistema de controle das importações; e) um aumento considerável nas tarifas dos serviços públicos com o propósito de autofinanciar as empresas estatais, e f) uma certa liberalidade na fixação dos preços dos produtos agropecuários. (Sunkel, 1958, p. 339).

Com isso, Sunkel (1958) chegou a um quadro de que elas não foram eficientes na sua pretensão. O que a política chilena fez foi um ataque aos mecanismos de propagação das pressões inflacionárias, seja limitando o crédito ou o aumento das despesas públicas. Ressalta-se que tais significaram um choque ortodoxo ou monetarista, tendo em vista que a ideia foi desaquecer a demanda agregada da economia.

Com tal escolha de atacar os mecanismos de propagação, as pressões inflacionárias estruturais continuaram inalteradas. Tendo em vista que medidas como a desvalorização e reforma cambial e o melhoramento nos preços agrícolas não atacavam as pressões inflacionárias, mas sim deram oportunidade da inflação se manifestar de outra forma.

Logo a inflação não desapareceu, só se manifestou de forma diferente. Ao invés de se expor em um grande aumento de preços, a inflação se revelou em uma redistribuição regressiva de renda e numa limitada expansão de despesas públicas.

Todavia, esse não era um custo aceitável para o Chile ou qualquer outro país em subdesenvolvimento, mesmo que se argumente, de forma falaciosa, que o preço a pagar pela estabilidade econômica não seja alto. Em um país subdesenvolvido quando busca necessariamente o desenvolvimento econômico, e estabilizar a economia dessa maneira, coloca-se em xeque qualquer possibilidade de crescimento econômico do país a longo prazo.

3.3. A proposta de Sunkel para o Chile

Além das críticas, Sunkel (1958) elaborou uma proposta com um enfoque estruturalista indo de encontro com a proposta ortodoxa que estava sendo utilizada. O autor propôs uma estratégia alternativa de estabilização, tendo como base não políticas restritivas e imediatistas, mas sim uma superação gradual e coordenada de todos os fatores estruturais, cumulativas e os mecanismos de propagação que foram apresentados. O autor organiza essa proposta por meios de "fronts".

No primeiro front abordado, Sunkel (1958) centrou-se nas pressões inflacionárias básicas ou estruturais. Ele inicia enfatizando a necessidade de combater a rigidez da oferta interna de bens, especialmente dos produtos de gêneros alimentício, por meio de planos de emergência, os quais aumentariam a produção interna do país e incrementariam as exportações. Ressalta-se que tais planos significariam um aumento e reorientação dos investimentos públicos.

Para que tal medida funcionasse, era de suma importância o aumento das exportações. Com o aumento das exportações, o país conseguiria superar alguns dos problemas de estrangulamento. Além de que, para aumentar as exportações seria necessário diversificá-las, logo, tal medida contribuiria de maneira indireta para mitigar problemas relacionados à falta de estabilidade e vulnerabilidade externa do setor público, do balanço de pagamento e do setor industrial.

Por fim, Sunkel (1958) defendeu uma reforma do sistema tributário que eliminasse a inflexibilidade e regressividade do sistema da receita fiscal. Tal reforma deveria priorizar a reorientação dos investimentos privados, reduzindo incentivos em imóveis e

construções de luxo, e canalizando-os em setores de suma importância para a economia do país, como o setor agrícola e de exportações.

Ao mesmo tempo em que as medidas para erradicar os problemas estruturais estivessem em voga, Sunkel (1958) defendia que deveriam ser aplicadas as ações sobre as pressões cumulativas, especialmente as que intensificavam os problemas básicos da inflação e desenvolvimento.

O primeiro ponto analisado são as distorções no sistema de preços, consequência dos controles diretos, uma das pressões cumulativas mais prejudiciais. A solução proposta pelo autor era a eliminação do controle direto para que não ocorresse a perversão dos investimentos no país. Existindo somente se fizessem parte de uma política positiva de reorientação dos recursos produtivos. Todavia, a preferência deveria ser dada a medidas indiretas de estímulo de punição.

Sunkel (1958) também tratou do efeito dessas distorções na produtividade. Com o fim do controle direto, o sistema de preços voltaria ao normal, assim a orientação dos investimentos privados, feitos dentro do programa de desenvolvimento, ajudaria a eliminar grandes empecilhos à produção chilena, como as empresas marginais; a má qualidade da produção e outros resultados da inflação e dos citados controles.

O autor completa esse front demonstrando que, com a implementação das políticas de estabilização, as expectativas de exportação que assolavam o país iriam desaparecer, eliminando consequentemente os efeitos que tais expectativas criavam sobre a poupança e excesso de endividamento. Tal fenômeno se seguiria para o desestímulo às exportações, que existia por causa da inflação e do controle cambial.

Sunkel (1958) defendeu que, com a reforma tributária e o fim do controle de preços, problemas como o déficit fiscal e os reajustes de soldos e salários resolver-se-iam de forma orgânica. Especificamente em relação ao déficit fiscal, à questão da rigidez dos gastos públicos e à falta de estabilidade externa seriam solucionados por intermédio da maior absorção da população economicamente ativa no setor produtor de bens, e, com o aumento da base de arrecadação tributária interna.

Ressalta-se que o autor não defende o fim do reajuste salarial, tendo em vista que a estabilidade do sistema de preços não poderia ser absoluta em uma economia aberta quanto à chilena, todavia, o funcionamento do reajuste salarial deveria ser modificado para atenuar sua eficácia como mecanismo de propagação. Essa alteração se daria da seguinte maneira: o reajuste só se daria quando os preços ultrapassassem certos limites e não aconteceria de uma só vez, mas sim distribuído ao longo de vários meses.

Enfim, o autor trata dos reajustes de preços como mecanismo de propagação. Em suma, as empresas que nasceram junto com a inflação e as ineficientes desapareceriam com a estabilidade inflacionária. Ressalta-se que como todo o projeto do autor se trata de um processo de expansão da economia, os recursos que foram utilizados pelas empresas ineficientes poderiam ser reabsorvidos na atividade econômica.

Conclusão

Pode-se concluir que as contribuições da CEPAL para a compreensão da realidade chilena representaram um avanço analítico fundamental, ao romper com as interpretações da economia ortodoxa. O principal acerto destas abordagens residiu na capacidade de identificar que os problemas do Chile, especialmente a inflação, não eram meros desajustes monetários passageiros, mas sim o resultado de desequilíbrios de caráter real e estrutural profundamente enraizados na história do país.

Um dos maiores êxitos de Sunkel foi a sistematização do método estruturalista para a análise da inflação, que permitiu classificar as pressões inflacionárias em categorias distintas: básicas, circunstanciais e cumulativas. Esta abordagem mostrou-se correta ao apontar que a inflação chilena era alimentada pela inflexibilidade da oferta, especialmente na produção agrícola, que não conseguia acompanhar o crescimento populacional e o aumento da demanda urbana

Na contramão do diagnóstico monetarista, que via o caso chileno somente como um problema de excesso de demanda ou de emissão de moeda, Sunkel mostrou que o país sofria com um processo de subdesenvolvimento, que era histórico, que perpassava fatores como o estrangulamento externo, devido à dependência excessiva das exportações de minérios e à instabilidade na demanda dessas exportações; o sistema tributário regressivo, sendo incapaz de se ajustar às necessidades de investimento e crescimento; baixa taxa de formação de capital, que impedia a criação suficiente de empregos, tendo impactos negativos sobre a renda da população e aspectos sociais.

A análise de Sunkel permitiu entender que o subdesenvolvimento do país era uma consequência histórica do sistema global, e não apenas um estado de "atraso" superável, e que a inflação se relacionava com esse processo. A CEPAL acertou ao defender que a industrialização por substituição de importações era uma necessidade para superar a vulnerabilidade externa e que, como estudado por Sunkel, teria impactos sobre a questão inflacionária.

Por fim, destaca-se como acertada a proposta de Sunkel de uma estratégia alternativa de estabilização. Em vez de políticas restritivas imediatistas, ele defendeu uma superação coordenada e gradual dos fatores inflacionários por meio de planos de emergência para a agricultura, reforma tributária e diversificação das exportações. Essa visão reconhecia que a estabilidade de preços em um país periférico como o Chile só seria sustentável se acompanhada de uma transformação profunda na estrutura produtiva e social.

Apesar da importância do seu diagnóstico e da força desses debates nos anos 1950, tendo também influenciado as políticas de Salvador Allende, quando presidente do Chile em 1970, após o golpe liderado pelo general Augusto Pinochet, em 1973, a economia do Chile enveredou para uma política econômica ortodoxa, sendo reconhecida como a primeira experiência vinculada ao neoliberalismo.

Referências bibliográficas

BLOCK, F. L. Las Orígenes del desorden económico internacional: la política monetária internacional de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

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

JURGENFELD, V. F. Teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado: criatividade e contraposição a interpretações neoclássicas. 2018. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

MARTINS, J. R. V. Chile. Coleção Nuestra América. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

SUNKEL, O. [1958]. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo. In: BIELSCHOWSKY, R (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUNKEL, O. O Marco Histórico do Processo de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. São Paulo: Difel, 1977.

SUNKEL, Osvaldo. Um esquema geral para a análise da inflação. In: SÁ JUNIOR, Francisco (Org.). Inflação e desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1957. p. 13-48.

PINTO, A. Nem estabilidade nem desenvolvimento. In: SÁ JUNIOR, Francisco (org.). Inflação e desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1960. p. 79-115.

WINN, P. A Revolução Chilena. São Paulo: Unesp, 2010.