



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

VINÍCIUS FIGUEIREDO SILVA

A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO
REVISTA: Industrialização e Neoestruturalismo da CEPAL

Campinas
2017



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

VINÍCIUS FIGUEIREDO SILVA

A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO
REVISTA: Industrialização e Neoestruturalismo da CEPAL

Prof. Dr. Fábio Antonio de Campos – orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: História Econômica.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO
ALUNO VINÍCIUS FIGUEIREDO SILVA E
ORIENTADO PELO PROF. DR. FÁBIO ANTONIO DE
CAMPOS.**



Orientador

Campinas
Agosto de 2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

Si38p Silva, Vinícius Figueiredo, 1987-
A problemática do desenvolvimento revista: industrialização e neoestruturalismo da CEPAL / Vinícius Figueiredo Silva. – Campinas, SP: [s.n.], 2017.

Orientador: Fábio Antonio de Campos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Estruturalismo. 2. Industrialização. 3. Neoliberalismo. 4. Desenvolvimento econômico. I. Campos, Fábio Antonio de, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Revising the Development Problem: industrialization and neostructuralism of ECLAC

Palavras-chave em inglês:

Structuralism Industrialization

Neoliberalism

Economic development

Área de concentração: História Econômica

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Fábio Antonio de Campos [Orientador]

Carlos Alberto Cordovano Vieira

Carlos Henrique Lopes Rodrigues

Data de defesa: 24-08-2017

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

VINÍCIUS FIGUEIREDO SILVA

A PROBLEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTO
REVISTA: Industrialização e Neoestruturalismo da CEPAL

Defendida em 24/08/2017

COMISSÃO JULGADORA

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Fábio Antonio de Campos".

Prof. Dr. FÁBIO ANTONIO DE CAMPOS
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Carlos Alberto Cordovano Vieira".

Prof. Dr. CARLOS ALBERTO CORDOVANO VIEIRA
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Carlos Henrique Lopes Rodrigues".

Prof. Dr. CARLOS HENRIQUE LOPES RODRIGUES
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

“A todos aqueles que passam embatucados nos grandes palcos, mas que expressam nos pequenos atos, a eternidade de quem tem uma vida só”.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos desta dissertação não se limitam tão somente ao período de duração do mestrado, até porque são resultado de um processo de construção do conhecimento muito mais amplo e que não se restringe à academia. Nesse sentido, gostaria de agradecer em primeiro lugar, aos meus pais Josias e Valma, por serem meu exemplo de vida e por primarem pela minha educação mesmo diante dos obstáculos impostos pela vida.

Ao lado dos meus pais, destaco o incentivo do meu irmão Thiago, que através da sua simplicidade, sempre me ensinou a acreditar que por motivo algum devemos desistir dos nossos ideais. Com carinho especial, também sou grato a todos os meus familiares. Em particular, às minhas avós, Nair e Isabel, pelas orações; e à tia Méia, por me acompanhar e apoiar desde o primeiro instante.

Da mesma maneira, não poderia deixar de agradecer a todos os amigos que sempre participaram intensamente deste processo. Aos amigos e professores da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – Campus Mucuri, onde me orgulho de ter graduado. Aos amigos teofilotonenses, a quem sou agradecido por compartilharem comigo suas vidas.

Aos colegas e amigos da Unicamp e demais pessoas que me acolheram em Campinas: Anna Lígia Pozzetti, Acon Gusmão, Ariane Frasson, Bárbara Pereira, Beatriz Passarelli, Caroline Bueno, Camila Paglarini, Deláide Passos, Diogo Albuquerque, Felipe Moreira, Guilherme Melo, Ivan Mariano, Joana Biava, Júlia Maria, Lilian da Rosa, Luciana Bernardes, Magnes Meyer, Marco Antonio Ridenti, Mariana Magalhães, Moisés Alves, Natália Polanco, Paulo César Robilloti, Renata Marques, Roziane Ferreira, Taciana Santos, Tatiana Henriques, Thales Augusto, Théo Martins, Télió Cravo, Thomas Conti, Valquíria Botega e aqueles que por amizade e compaixão me receberam em suas casas nas minhas idas e vindas à Campinas, principalmente ao camarada Ricardo Rosa e e aos casais, Kamila Chaves e Welliton Cruz e Ticiania Mira e Murilo Guimarães.

Deixo ainda um sincero agradecimento aos colegas e professores latino-americanos que tive o privilégio de conhecer e/ou trocar experiências por intermédio da “*Escuela de Verano de la CEPAL*” realizada nas dependências da ONU, em Santiago do Chile. Em destaque: aos mestres Osvald Sunkel, Gabriel Porcile, Wilson Peres, Ricardo F French-Davis, Estéban Pérez, Armando di Filippo, Jorge Katz, Ricardo Bielschowsky e Luiz Bértola, e aos colegas, Henrique Barros, Lúcia Centurião, Diego Muñoz, Laura Galeano, Luiz Neduziak, Hyunjeong Mercedes,

Fabíola Morales, Julius Durán, Jairo Rivera, Diana López, Lorena Cárdenas, Sangyoon Yuna, Agustín Arakaki, Daniel Schteingart, Hyejeong Hwang e Yanaisy Sánchez Rodríguez.

Aproveito também para registrar minha eterna gratidão à família que me acolheu como filho durante esses meses de estadia no Chile. Ivan, Rosita e Nico, é impossível descrever o quanto esta experiência, apesar do pouco tempo, foi capaz de criar um laço de irmandade que durará até o último dia das nossas vidas!

Com estima, manifesto aqui um agradecimento muito especial, ao meu orientador, o professor Fábio Antonio de Campos, pelo seu rigor acadêmico, zelo e dedicação. Obrigado por todos os ensinamentos e pela confiança depositados para o desenvolvimento deste trabalho.

Também utilizo deste espaço, para agradecer o empenho dos funcionários e demais professores do Instituto de Economia. De modo particular, a gentileza das funcionárias Fátima, Vânia, Marinete e Andréa e aos professores Wilson Cano, Ana Lúcia e Eduardo Mariutti por contribuírem para a minha formação. Aproveito para agradecer aos professores Carlos Alberto Cordovano e Pedro Paulo Zahluth Bastos pelas críticas e sugestões feitas na banca de qualificação a partir da leitura atenta deste trabalho e ao professor Adilson Gennari por aceitar gentilmente o convite como membro da banca de defesa de mestrado.

Quero, de um mesmo modo, prestar grande reverência ao professor e amigo Carlos Henrique Lopes Rodrigues por tudo que me ensinou ao longo desta trajetória e pelo exemplo que representa para mim como pesquisador e ser humano.

Por último, mas não menos importante, não só agradeço, mas dedico esta dissertação à minha amada companheira e esposa, Suzamara, que esteve e está ao meu lado em todos os momentos, comprovando que nem mesmo 1023,5 km de distância são capazes de abalar nossa cumplicidade. A ela deixo aqui explícito meu pedido de desculpas por toda ausência durante o processo de elaboração deste trabalho.

Por fim, faz-se mais do que necessário ressaltar a importância da estrutura da Unicamp e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que possibilitaram as condições materiais para a realização desta pesquisa.

RESUMO

Partindo de uma perspectiva histórica, buscamos estudar as contribuições dos membros da CEPAL na interpretação do conceito de industrialização com a finalidade de compreendermos as principais mudanças processadas no interior do pensamento estruturalista latino-americano. Dentre as várias questões a serem discutidas, temos como eixo o significado histórico da industrialização na problemática do desenvolvimento e o papel que ela assume nas teses cepalinas frente ao contexto neoliberal, período em que a instituição passou a ser nomeada (inclusive por seus próprios membros) de “Nova CEPAL”.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Estruturalismo; Industrialização; Neoestruturalismo; Neoliberalismo.

ABSTRACT

From a historical perspective, we aim to study the contributions made from ECLAC members for the interpretation of the industrialization concept, in order to understand the main changes processed within Latin American structuralistic thinking. Among the various issues, we aim to discuss the historical significance of industrialization in the development problem as well as the role it plays in the ECLAC theses, considering the neoliberal context when the institution was named (including its own members) “New ECLAC”.

Key words: Development; Structuralism; Industrialization; Neostructuralism; Neoliberalism.

Índice de Quadros e Tabelas

QUADROS

Quadro 1 - Traços gerais do paradigma neoliberal x paradigma neoestruturalista (Recomendações de Políticas)	61
--	----

TABELAS

Tabela 1 - Diferença entre o máximo e mínimo da produção industrial antes e durante a recessão nos principais países industrializados.....	45
Tabela 2 - América Latina - Indicadores de Crescimento Econômico 1960-1990 (taxas anuais de variação)	56

ANEXOS

Anexo 1 - Quadro síntese das principais premissas entre a Clássica e a Nova CEPAL.....	I
Anexo 2 - América Latina: distribuição regional do PIB manufatureiro (1950-1980)	II
Anexo 3 - Capitais norte-americanos na indústria manufatureira de países latino-americanos (milhões de dólares)	II
Anexo 4 - Crescimento da dívida latino-americana (países escolhidos).....	III

Lista de Abreviaturas e Siglas

ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES	Conselho Econômico e Social
CNI	Confederação Nacional da Indústria
EUA	Estados Unidos da América
ECLAC	<i>Economic Commission for Latin America and the Caribbean</i>
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
ILPES	Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
RFA	República Federal da Alemanha
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA: AS ORIGENS DO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA	7
1. Introdução.....	7
1.1. O contexto histórico.....	8
1.2. A CEPAL e a industrialização: contribuições de Prebisch e Furtado.....	12
1.2.1. Raúl Prebisch e sua denúncia aos efeitos deletérios do comércio desigual	17
1.2.1.1. O perfil estrutural dos centros e da periferia e o dilema dos frutos do progresso técnico	18
1.2.1.2. Industrialização e integração econômica regional.....	24
1.2.1.3. A deterioração dos termos de intercâmbio	25
1.2.2. Celso Furtado e a dimensão histórica do subdesenvolvimento	29
1.2.2.1. Os impasses da modernização periférica.....	35
1.3. Conclusão	41
CAPÍTULO II - RESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO E O ESTRUTURALISMO DA NOVA CEPAL	43
2. Introdução.....	43
2.1. O contexto histórico: o neoliberalismo e sua influência na constituição das teses neoestruturalistas	44
2.1.1. A crise dos anos 1970 e sua repercussão na Economia Mundial	44
2.1.2. O neoliberalismo na América Latina: a experiência do Consenso de Washington.....	51
2.2. O neoestruturalismo latino-americano.....	58
2.2.1. Fernando Fajnzylber: a industrialização trunca e o <i>casillero vacío</i>	64
2.2.2. A CEPAL dos anos 1990 e a proposta de Transformação Produtiva com Equidade	71
2.2.3. <i>El regionalismo abierto</i> e seus impactos sobre a indústria	74
2.3. A Nova CEPAL em relação à clássica	78
2.3.1. Industrialização e inserção internacional.....	78
2.3.2. Industrialização e papel do Estado	81
2.3.3. Modernização, progresso técnico e desenvolvimento	84
2.4. Conclusão	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
ANEXOS.....	I

Introdução

A industrialização sempre foi considerada pela CEPAL¹ (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) como um dos fatores primordiais para se entender a problemática do desenvolvimento econômico da região. Tal tema foi exposto numa infinidade de documentos e relatórios, seja em seus estudos econômicos mais abrangentes como os “*estudios anuales*”, seja em suas investigações setoriais mais específicas, delimitadas pela pesquisa por países. Mesmo alvo de críticas, a especificidade e riqueza destas formulações exigem um estudo profundo e minucioso das opções que se apresentam aos países que sofreram a deformação do subdesenvolvimento em face das tendências do modo de produção capitalista.

A criação da CEPAL nos remete a um período singular da história mundial. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo enfrentava os desafios da reconstrução dos países envolvidos no conflito, do processo de descolonização afro-asiática e da reorganização do comércio e das finanças internacionais². Derrotado o nazi-fascismo, pesava também a confrontação bipolar de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica travada entre União Soviética e EUA.

Diante deste contexto, uma grande parcela dos países latino-americanos buscava igualar o esforço de desenvolvimento empreendido na Europa no pós-guerra. Contestavam sobre a necessidade de um plano de cooperação externa aos moldes do Plano Marshall, plano que havia injetado naquela época, o montante de US\$ 13 bilhões de dólares em assistência técnica e econômica para amparar os países europeus destruídos pela guerra.

A partir do empenho do jurista chileno Hernán de Santa Cruz, então membro do Conselho Econômico e Social (CES) da ONU, foi nomeado em 1947, um comitê para estudar a viabilidade da criação da comissão, mesmo diante de uma forte resistência por parte do governo estadunidense³ que se opunha à criação de um órgão administrativo específico para a

¹ A CEPAL é considerada uma das cinco comissões das Nações Unidas e possui atualmente, 44 estados e oito territórios não independentes como membros. Além da sua sede em Santiago, capital do Chile, possui duas sedes sub-regionais: uma para a sub-região da América Central, localizado na Cidade do México e a outra para a sub-região do Caribe, em *Port of Spain* e escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevideu, Bogotá e na capital estadunidense. Também, fazem parte da CEPAL o Canadá, França, Japão, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido e Itália. Posteriormente, seus trabalhos abarcaram os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável (ECLAC, 2011).

² Ver FIORI, José Luís. Estado e desenvolvimento na América Latina: notas para um novo “programa de pesquisa”. Rio de Janeiro/UFRJ; Brasília: Cepal, 2012.

³ Esses obstáculos são descritos por Furtado com riqueza de detalhes em três registros autobiográficos: *A Fantasia Organizada* (1985), *A Fantasia Desfeita* (1997) e *Os Ares do Mundo* (1992).

América Latina, alegando que era desnecessário que houvesse uma organização paralela à bem controlada Organização dos Estados Americanos (MORAES, 1995).

De acordo com os defensores do liberalismo econômico, aquele contexto exigia uma ordem econômica disciplinada pelo livre funcionamento das forças de mercado que tanto esteve presente nas políticas da Europa no período anterior à Primeira Guerra Mundial. Para os países latino-americanos restavam duas alternativas. A primeira, seria permanecer no padrão anterior da divisão internacional do trabalho, produzindo e fornecendo matérias primas ou bens provenientes do setor primário para os países industrializados e importando desses, manufaturas. A outra seria dar continuidade ao processo de industrialização que já teria sido num primeiro momento, impulsionado por fatores externos⁴. Mas quais eram as verdadeiras propostas cepalinas naquele momento?

Sob a liderança intelectual de Raúl Prebisch, os autores ligados à CEPAL, dentre eles, Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e os chilenos Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel⁵ - foram capazes de elaborar uma abordagem original⁶ visando compreender os problemas oriundos da industrialização periférica (impulsionada no Pós-Segunda Guerra Mundial) e suas raízes advindas de períodos históricos anteriores, como a Revolução Industrial no século XVIII.

O pensamento cepalino “clássico”, se articulou em torno de vários temas, como a crítica da teoria tradicional do comércio internacional, o planejamento como imperativo do desenvolvimento e o caráter estratégico da integração regional. Todos eles, sinalizando para a necessidade de transformações estruturais no plano econômico-social e político a partir de uma visão integral do processo de desenvolvimento.

De acordo com esta concepção, o caminho obrigatório para combater a desigualdade estrutural do sistema produtivo e a diferenciação entre produtividade e renda dos países periféricos era a industrialização. Além de ser a principal estratégia capaz de elevar as taxas de crescimento da região e proporcionar uma maior participação da América Latina no mercado internacional, as transformações estruturais estimuladas pela industrialização equacionariam o problema da dependência externa e do desemprego estrutural em prol de uma relação menos

⁴ Ver BRAGA, Márcio Bobik. Integração e Desenvolvimento na América Latina: a Contribuição de Prebisch e da Cepal. São Paulo: AnnaBlume e PROLAM/USP, 2012. v. 1. 204 p.

⁵ Conforme assinala Saludjian (2006, p.7), este último autor, assim como Fernand Fanjzylber “*son cercanos a los autores neoestructuralistas de los años 80 y 90 entre los cuales R. Ffrench-Davis, J. A. Ocampo*”. Segundo o autor, atualmente, ainda completam esse quadro de seguidores do enfoque estruturalista “original”: Aldo Ferrer, e também Jorge Katz, A. E. Calcagno.

⁶ De acordo com Rodriguez (2009), o caráter estruturalista constitui o traço de originalidade e o mérito principal das contribuições cepalinas. Ver RODRIGUEZ, Octavio. O Estruturalismo Latino-americano. Cepal-Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2009.

desigual do comércio internacional (HADLER, 2013). Tudo isso, apoiado por um Estado interventor, capaz de dirigir esta expansão de modo planejado e promover as transformações estruturais necessárias para fomentar a mudança na composição das importações e o aumento dos níveis de renda da população (PREBISCH, 1949; 1963).

Contudo, na década de 1960, as dificuldades encontradas pela maioria dos países da região para aprofundar o processo de substituição de importações e os enormes desafios colocados pelo panorama político na América Latina revelado principalmente pelas ditaduras militares, afetaram a continuidade destas mudanças e a própria expectativa dos autores cepalinos em torno da estratégia de superação do subdesenvolvimento que fora proposta nos anos anteriores⁷. Essa frustração em relação aos efeitos da industrialização, despertou a atenção de vários sociólogos e economistas ligados à CEPAL, inclusive de Celso Furtado, que escreveu em 1966, a obra *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*⁸ colocando em evidência os obstáculos externos e estruturais internos que limitavam o desenvolvimento regional.

Mais tarde, nos anos 1970, apoiada numa conjuntura particular de reestruturação econômica, a CEPAL continuou a insistir em proposições de cunho reformista, recomendando mudanças estruturais para superar os entraves que obstruíam a via do desenvolvimento nacional. O diagnóstico cepalino de dependência⁹ e de heterogeneidade estrutural¹⁰ preconizava agendas políticas de reformas estruturais no interior do próprio capitalismo, defendendo a ideia de que “o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser alterado, através de

⁷ Uma análise sucinta sobre essa questão é retratada por FALETTO, Enzo. “*Los años 60 y el tema de la dependencia*”, Estudos Avançados, v. 12, n. 33, 1998.

⁸ Ver FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

⁹ Ao identificar o caráter de dependência implícito no conceito centro-periferia, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto redefiniram o pensamento da CEPAL. Para estes autores, a dependência diz respeito diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político. Por isso, “há que se distinguir a situação dos países “subdesenvolvidos” com respeito aos “sem desenvolvimento”, e em seguida diferenciar os diversos modos de desenvolvimento segundo as relações particulares que esses países mantêm com os centros econômicos e politicamente hegemônicos” (CARDOSO E FALETTO, 1984, p. 38). No entanto, essa abordagem soterrava todo o intento de superação da dependência externa, dado que se baseava no desenvolvimento associado entre o Estado, burguesia nacional e internacional. Tríplice aliança que estimularia a entrada de investimentos estrangeiros diretos para alavancar a acumulação capitalista e a partir daí, assegurar o sucesso do processo de industrialização. Ver CARDOSO, Fernando Henrique, FALETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

¹⁰ O chileno Aníbal Pinto, em dois ensaios clássicos “A concentração do progresso técnico e de seus frutos no desenvolvimento latino-americano” (1964) e “Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina” (1969), transplantou para o âmbito interno o diagnóstico cepalino decorrente à distribuição e apropriação dos ganhos do progresso técnico em nível mundial. Esta transposição facilita demonstrar “a interação perversa, e por vezes imposta, entre setores, regiões, segmentos urbanos etc., que, diferenciados pela produtividade e pela articulação com o Estado, se apropriam diferencialmente dos ganhos de produtividade derivados da modernização” (LESSA, 1998, p.2).

uma melhor distribuição da renda e de profundas reformas: agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.43).

Ao final da década de 1980 e inícios dos anos 1990, no âmbito da própria CEPAL, inaugurou-se uma nova corrente de pensamento chamada neoestruturalismo. Como descreveu Romo (2007), o fracasso das políticas de ajuste e as experiências do desenvolvimento do sudeste asiático haviam criado um ambiente favorável para o surgimento de “paradigmas alternativos”. Tanto no campo do comércio internacional, do crescimento econômico, da organização industrial, quanto no que se refere às mudanças tecnológicas e institucionais, tornou-se visível no interior destas análises, aportes heterodoxos que segundo seus defensores, *“en buena medida, aunque sin conformar un cuerpo teórico integrado, produjeron una importante renovación sobre las ideas del desarrollo, agregando importantes “avances” en el campo de la formalización de tales ideas”* (SZTULWARK, 2005, p.11).

Representada por Fernando Fajnzylber, Ricardo Ffrench-Davis, Jorge Katz, José Antonio Ocampo, Joseph Ramos, dentre outros, a proposta neoestruturalista se apresentava não apenas como um receituário alternativo ao ajuste neoliberal, mas também como uma tentativa de superação da corrente estruturalista original, sua fonte de inspiração. Isto porque acreditavam que era preciso adaptar as teorias clássicas desenvolvidas nas décadas anteriores aos “novos tempos” de abertura financeira e globalização.

Partindo de uma perspectiva histórica, buscamos estudar as diferentes contribuições dos membros da CEPAL na interpretação do conceito de industrialização, com a finalidade de compreender as principais mudanças processadas no interior do pensamento estruturalista latino-americano. Dentre as várias questões a serem discutidas, temos como eixo o significado histórico da industrialização na problemática do desenvolvimento e o papel que ela assume nas teses cepalinas frente ao contexto neoliberal, período em que a instituição passou a ser nomeada (inclusive por seus próprios membros) de “Nova CEPAL”.

Diante disso, aspiramos responder as seguintes indagações: Qual é o conceito de industrialização para os autores da CEPAL? Quais foram os obstáculos e discontinuidades do desenvolvimento da indústria latino-americana sob a égide do capitalismo dependente? Qual foi o receituário proposto pela CEPAL frente à crise da industrialização? Qual é o significado histórico do pensamento cepalino no que se refere ao processo de industrialização dos países latino-americanos a partir do neoliberalismo? Em que medida o pensamento clássico estruturalista se difere da proposta neoestruturalista?

A fim de compreendermos estas questões, resgatamos a leitura dos principais documentos oficiais da CEPAL¹¹ sobre o tema - alguns deles adquiridos na própria sede da comissão em Santiago do Chile e outros no Repositório Digital da CEPAL, base de dados lançada em 6 de maio de 2014 na cidade de Lima no Peru durante o “*Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL*” (acervo que conta com mais de 35.000 publicações digitais da comissão desde sua primeira, datada de 1948 até arquivos mais recentes). Além do estudo destes documentos, fundamentamos nossa análise especialmente nas obras de referência de Raúl Prebisch e Celso Furtado, autores que até hoje são considerados os principais expoentes do pensamento cepalino. Em menor proporção, também temos como orientação, a visão de autores e comentadores ligados à instituição, tais como Ricardo Bielschowsky e Octavio Rodríguez¹².

O trabalho foi dividido em dois capítulos. No capítulo inicial “**Industrialização e desenvolvimento econômico na América Latina: as origens do pensamento estruturalista**”, a partir de um breve esboço histórico, apresentamos as principais teses da CEPAL clássica tendo como fio condutor as contribuições de Raúl Prebisch e Celso Furtado acerca do conceito de industrialização. Para tanto, mostramos a crítica desses autores às teorias clássica e neoclássica do pensamento econômico, a criação do conceito centro-periferia e da teoria do subdesenvolvimento, elaborados como tentativa de se buscar caminhos para a superação da condição periférica. A escolha dos autores supracitados reside necessariamente pelo papel que ocupam na formulação original da CEPAL.

O capítulo 2, intitulado “**Reestruturação do capitalismo e o estruturalismo da Nova CEPAL**”, tem como norte a análise do pensamento novo-estruturalista no sentido de averiguar a posição que ocupa a ideologia industrializante nos diagnósticos da CEPAL a partir da era neoliberal. Nos marcos deste estudo, apresentamos inicialmente o contexto histórico desta nova fase do debate cepalino, e, principalmente, como as reformas neoliberais vão influenciar as teses neoestruturalistas. Para isto, evidenciaremos à luz das contribuições de Fernando Fajzylber, dois relatórios que demarcaram as proposições cepalinas nesta nova fase: os relatórios de 1990 (*Transformação Produtiva com Equidade*) e de 1994 (*Regionalismo Aberto*).

Por último, finalizamos esse capítulo e nossa dissertação, a partir da síntese comparativa das propostas da comissão, analisando a evolução do pensamento estruturalista, assim como, as divergências e similaridades entre a estratégia do estruturalismo clássico e sua

¹¹ Todos estes documentos estão disponíveis com livre acesso no portal <http://repositorio.cepal.org/>.

¹² Em destaque, os dois volumes da coleção comemorativa dos Cinquenta Anos de Pensamento da comissão, compilada por Bielschowsky em 1998 e traduzida para o português no ano 2000; e “*La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*”, primorosa síntese dos argumentos formulados pela comissão escrita por Rodríguez sendo publicada em 1980.

revisão neoestruturalista. Com a pretensão de identificar até que ponto as ideias dessa etapa neoestruturalista convergem ou não com os argumentos defendidos pelos autores clássicos da CEPAL, nosso critério de comparação privilegia a relação entre as principais recomendações da comissão atreladas à temática da industrialização: i) a interação entre industrialização e inserção internacional; ii) a relação entre industrialização e o papel do Estado; iii) e por fim, a articulação entre progresso técnico e desenvolvimento.

CAPÍTULO I

INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA: AS ORIGENS DO PENSAMENTO ESTRUTURALISTA

Convém não perder de vista que na civilização industrial, o futuro está em grande parte condicionado por decisões que já foram tomadas no passado e/ou que estão sendo tomadas no presente em função de um curto espaço temporal. Na medida em que avança a acumulação de capital, maior é a interdependência entre o futuro e o passado (FURTADO, 1974, p.18).

1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar por meio de uma breve análise do contexto histórico, os argumentos teóricos formulados pelos membros da escola cepalina em seu período clássico, tendo como base as contribuições de Raúl Prebisch e Celso Furtado. Recorrendo a estes autores, buscamos compreender o conceito de industrialização e os desafios encontrados pelos países periféricos para a superação do subdesenvolvimento.

De Raúl Prebisch, autor preocupado com o contraste entre as economias centrais e periféricas, privilegiaremos quatro pontos fundamentais: o conceito centro x periferia, sua crítica à teoria ricardiana das vantagens comparativas, a relação da industrialização com a integração regional e os obstáculos estruturais ao processo de industrialização no que se refere à difusão do progresso técnico. Apesar da vasta obra do autor, nossa leitura está centrada principalmente no texto de 1949 intitulado “*El Desarrollo Económico de la America Latina y algunos de sus principales problemas*”, documento que para muitos autores, é o prelúdio do pensamento estruturalista latino-americano.

Na última seção, resgataremos as contribuições de Celso Furtado. Em primeiro lugar, sua teoria do subdesenvolvimento, enquanto instrumento para interpretarmos as condições históricas e as particularidades das estruturas periféricas. Logo após, abordaremos a leitura do autor sobre os novos obstáculos que se apresentaram aos países da região a partir dos efeitos da transnacionalização - período em que Furtado reformula seu campo teórico como resposta ao surto de industrialização dependente.

1.1. O contexto histórico

A partir da crise de 1929¹³, as mutações na economia mundial e as perturbações do comércio causadas pela Segunda Guerra Mundial, significaram uma ruptura no modelo tradicional da divisão internacional do trabalho constituído nas décadas anteriores. Até aquele momento, sob a tutela da Inglaterra e de um grupo de países cuja industrialização se iniciou na primeira metade do século XIX, a evolução das relações comerciais internacionais deu-se em torno do crescente intercâmbio entre os países, tanto pela exportação de produtos agrícolas e minerais por parte dos latino-americanos, quanto pela formação de polos de comando que dominavam os fluxos financeiros, as transferências internacionais de capitais, além do financiamento dos estoques estratégicos de bens exportáveis e seus preços (FURTADO, 1976).

O fim desta modalidade de crescimento econômico para uma parcela de países da América Latina fez com que, após um longo período de integração progressiva nos mercados internacionais via exportação de produtos primários, os países latino-americanos “tivessem” que buscar o caminho da diversificação das suas estruturas econômicas para recuperar seu crescimento¹⁴. A modificação no fluxo internacional de capitais e a falta de abastecimento regular do exterior, obrigaram as economias do subcontinente a diversificarem suas fontes internas de suprimentos e a “produzir não só as peças de reposição, mas também máquinas que antes não fabricávamos, siderurgia e química avançaram com apoio da potência líder, dado seu objetivo de criar bases logísticas na América Latina, que pudessem complementar seu esforço de guerra” (CANO, 2000, p.19).

As medidas de política econômica adotadas pelos líderes de alguns estados da região refletiam esse quadro. Quase todos os países (exceto a Argentina), por sua dependência do setor público em relação às arrecadações fiscais do comércio externo e pelo aumento da despesa financeira com a dívida pública externa, deixaram de pagar seus débitos referentes ao serviço da dívida por um determinado tempo. Governos de países como o México, Brasil, Colômbia e Chile buscaram reestabelecer seus mercados internos através de investimentos por conta-própria como afirmou Pinto (1991) e Tavares (1972). Seja por revoluções, golpes ou eleições, mudaram radicalmente a condução política e econômica de seus países:

¹³ A discussão que envolve a crise de 1929 é muito extensa e ampla. Nesse sentido, optamos para um ponto objetivo, que é de forma sucinta reconstruir a crise olhando a particularidade das economias latino-americanas.

¹⁴ Sobre isso, Furtado vai dizer: “[...] nos anos da depressão, ao mesmo tempo que se contraíam as rendas monetárias e real, subiam os preços relativos das mercadorias importadas, conjugando-se os dois fatores para reduzir a procura de importações”. FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil, São Paulo: Companhia das Letras, 34ª ed., 2007, p.276.

[...] abandonaram o padrão-ouro e o livre câmbio; instituíram fortes controles de câmbio e de comércio exterior; elevaram tarifas; desvalorizaram o câmbio, praticaram moratórias na dívida externa, etc. Acima de tudo, deram início à construção de um estado intervencionista, de uma embrionária política de desenvolvimento, da formação de quadros técnicos na burocracia estatal e do sistema de planejamento (CANO, 2009, p. 605).

No contexto brasileiro, as mudanças econômicas e sociais que ganharam força com a crise do café¹⁵ nos anos 1930 também transpareciam este embate. A evidência dos efeitos favoráveis do aumento da atividade industrial, expressos por exemplo, na manutenção da renda, na criação de empregos, no suporte à urbanização e na redução da vulnerabilidade externa, pela diminuição da necessidade de importações¹⁶, denotaram ao longo do tempo, a importância que havia adquirido a participação da indústria no PIB do país - em contraponto às premissas liberais que colocavam em destaque nossa atávica vocação agrária.

Seja nos debates travados no final do século XIX, nas políticas de fomento à industrialização do governo de Getúlio Vargas pós-1930, seja nas discussões propostas pela vertente comunista associada ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) ou de forma mais nítida, nos anos 1944-1945, no debate entre o economista liberal carioca Eugênio Gudín e o industrial paulista Roberto Simonsen¹⁷ - a discussão de um projeto de desenvolvimento industrial tornou-se pauta de destaque nos mais variados espaços do cenário político do país.

¹⁵ De acordo com Furtado (2007), além de mudar o padrão de consumo da população, o setor cafeeiro possibilitou certa industrialização no país. Ainda assim, a economia nacional cresceu voltada para o setor externo. O nível da renda aumentou, porém, não houve um dinamismo da economia, pois, “o elemento dinâmico da economia cafeeira era a procura externa, e não o volume das inversões nela realizadas” (FURTADO, *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p.257).

¹⁶ A partir da chamada “Revolução de 1930”, foi gestado um novo sistema, em que o centro dinâmico da economia passou a se basear na expansão do mercado interno. Três medidas têm destaque nessa época, a saber: a) o abandono do padrão-ouro, que permitiu uma expansão monetária, essencial para a manutenção do circuito interno de renda; b) a desvalorização do câmbio, que gerou uma proteção da produção nacional; c) a política fiscal, que, do lado dos gastos, se expandiu para intervir na compra de excedentes exportáveis e, do lado das receitas, viu o fisco fortalecer-se, com base na arrecadação ligada ao mercado interno. A experiência brasileira – a mais exitosa da periferia do sistema capitalista naquele período – será uma das fontes de inspiração das posições da CEPAL. A partir de posturas como essa, obter-se-ão elementos para defender a intervenção estatal como principal instrumento de promoção de mudanças estruturais, essenciais para a resolução dos problemas latino-americanos (RODRIGUES, 2006, p.16).

¹⁷ Este último debate, traria à tona uma disputa de concepções econômicas que atravessaria décadas. Favoráveis a Teoria das Vantagens Comparativas, os liberais não viam a industrialização como a panaceia. Defendiam o princípio da mínima intervenção estatal, além de exaltar nossa “potencialidade primário-exportadora”. Por outro lado, os argumentos antiliberais estavam assentados na defesa do planejamento econômico e claro, no estímulo à industrialização. Recentemente, o IPEA publicou dois livros sobre a polêmica. O primeiro, *Desenvolvimento: o Debate Pioneiro de 1944-1945*, analisa a importância histórica do evento. O segundo, *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*, apresenta a íntegra da polêmica. Ambos estão disponibilizados no sítio do IPEA: www.ipea.gov.br. Para uma análise sobre o debate acerca do papel do protecionismo presente nas obras destes autores, ver RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. *A Questão do Protecionismo no Debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín*. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2005.

Os dados da Cepal (1965) também comprovam esta mudança “*hacia adentro*”¹⁸. Com exceção da Venezuela e dos países da América Central, que conheceram um crescimento notável das exportações primárias em anos posteriores, identificou-se que em grande parte dos países latino-americanos, houve um aumento significativo da produção industrial e do comércio, além da precoce concentração urbana¹⁹.

Dadas as particularidades de cada território, entre 1938-1948, o produto industrial das economias latino-americanas cresceu a uma taxa anual de 5,8 por cento. Isso se expressou com maior vigor quando analisamos de forma particular a forte participação governamental através do financiamento de diversos órgãos e conselhos técnicos de fomento às atividades ligadas ao setor, e principalmente, o peso que a industrialização passou a assumir em algumas economias latino-americanas²⁰.

A indústria têxtil argentina por si só, empregava 30000 pessoas e contava com 20000 teares já no começo do século. No México, a indústria siderúrgica possuía tecnologia bastante avançada para a época. No Brasil, o eixo Rio-São Paulo, já se configurava como uma importante base de sustentação para a atividade industrial, facilitada pela imigração e os recursos financeiros advindos de seu setor exportador – registrando 13000 estabelecimentos comerciais em plena década de 1920 (FURTADO, 1976; CEPAL, 1965).

Contudo, pouco tempo depois do término da Segunda Guerra, se iniciou um processo de desaceleração deste ritmo de crescimento que tendeu a generalizar-se a partir de 1955, o que levou muitos países à estagnação e outros, a uma diminuição do poder de compra²¹. O nascimento tardio da indústria, muito posterior à europeia ou à estadunidense, implicou num atraso tecnológico bastante significativo que se manifestou nos problemas que gradativamente

¹⁸ Segundo Prebisch (1951, p.248-249), as diferenças entre o tipo de desenvolvimento presente e o passado [desenvolvimento para dentro e para fora] são bem manifestas quando se comparam as características do processo que acontece agora com os fenômenos que ocorriam no século passado e primeiros decênios do presente. [...] Mas em todos eles [os países latino-americanos] foram contingências exteriores como as guerras mundiais e a grande crise econômica que contribuíram para despertar ou intensificar o processo e sedimentar progressivamente as ideias de desenvolvimento.

¹⁹ Na Argentina, por exemplo, mesmo antes da Primeira Guerra Mundial mais da metade da população vivia em cidades. Em 1914, a população de Buenos Aires já era maior do que um milhão de habitantes. No México, em 1930 um terço da população vivia em centros urbanos e em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Santiago do Chile e Havana já passava de 500 mil habitantes (CEPAL, 1965).

²⁰ Os dados estatísticos que comprovam esta informação estão presentes em BÉRTOLA, Luís y OCAMPO, José Antonio. *Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad: una Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. SEGIB, Madrid. (Traducción al portugués: Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade. Uma história econômica da América Latina desde a independência, SEGIB, Madrid, 2010).

²¹ Segundo Furtado (1976), este declínio das taxas de crescimento foi de 2,2% na primeira metade do decênio dos anos 1950, para 1,8 % na segunda metade, 1,7% na primeira metade dos anos sessenta.

passariam a afetar o processo de substituição de importações iniciado nos anos precedentes²². Ao contrário desses países, “cujos sistemas nacionais com autonomia relativa se desenvolveram a partir de uma diversificação e verticalização da estrutura produtiva movidas pela inovação tecnológica e pelo financiamento de longo prazo”, a indústria latino-americana se articulou de forma dependente (CAMPOS, 2017, p.247).

De acordo com os relatórios da Cepal (1963;1965), fatores estritamente econômicos como a escassez de financiamento, o endividamento, a insuficiência de recursos públicos, a falta de poupança da população (resultante da concentração de renda), o agravamento da deterioração dos termos de troca e outros relacionados a própria natureza de sua estrutura social, criariam obstáculos cada vez mais intransponíveis ao desenvolvimento da indústria latino-americana. Os problemas relacionados a escassez de recursos para se investir e as barreiras ao acesso a tecnologia que acabamos de citar, só seriam parcialmente supridas anos mais tarde, motivado pelo novo processo imperialista de reestruturação produtiva e financeira protagonizado pelos EUA (principal fiador e mentor econômico, político e militar) que temia uma possível expansão do socialismo no mundo ocidental (BLOCK, 1987).

A crescente hegemonia das grandes empresas a partir das décadas de 1950-1960, produto deste movimento de internacionalização, redefiniria as relações sociais de exploração capitalista e o modo de implantação das forças produtivas, principalmente no que se refere às regiões subdesenvolvidas²³. Com a assimilação pela Europa Ocidental e o Japão do modelo industrial americano, essa relação tendeu a aprofundar-se ainda mais, estimulada sobretudo, pela adequação de interesse entre os países centrais em expandir e sustentar seu poderio imperialista como forma de defender a rentabilidade de suas grandes corporações; e da periferia

²² O Processo de Substituição de Importações (PSI) consistia num mecanismo idealizado pela CEPAL com a finalidade de buscar alternativas para alavancar o parque industrial de alguns países (inclusive o Brasil) e fortalecer o mercado interno. Por mais que estivesse baseada nos textos iniciais da CEPAL, o conceito de substituição de importações como processo dinâmico somente seria formulado tempos depois por Tavares (1972). A dinâmica substitutiva consiste na forma como a economia reage a sucessivos estrangulamentos da balança de pagamentos. Segundo os defensores dessa tese, o PSI seria capaz de singularizar, através da industrialização, um processo interno de desenvolvimento motivado pelo desequilíbrio externo. O resultado desse processo, seria a dinamização, crescimento e diversificação dessas economias. Isto é, mais do que a produção local de bens tradicionalmente importados, uma mudança gradativa de setores de instalação “fácil”, pouco exigentes em matéria de tecnologia, capital e escala, para segmentos cada vez mais sofisticados e exigentes. Com isso, a direção do crescimento econômico passaria a repousar no setor industrial, o que aumentaria cada vez mais a participação desse setor nos níveis de renda e de emprego. No entanto, tal estratégia de industrialização, deveria estar acompanhada pela modernização da agricultura e de uma política de investimentos capazes de criar um polo dinâmico de desenvolvimento.

²³ Simultaneamente, a disputa por territórios que garantissem estas vantagens acarretou uma identidade entre as burguesias centrais com as burguesias internas dos países que estas empresas se instalavam e, ao mesmo tempo, uma competição entre as respectivas burguesias centrais (CANO, 2000).

latino-americana, que enxergava neles a chance de avançar com seus processos de industrialização, via implantação de setores de maior grau tecnológico.

O maior controle dos grupos estrangeiros em relação às atividades produtivas da região e a articulação entre bancos especializados dos países centrais e empresas do Estado, pôs em marcha um processo de acumulação que se orientou em função da rentabilidade dessas empresas e dos interesses da burocracia que as dirige, desarticulando os processos que haviam permitido a várias economias latino-americanas saírem de sua condição primário-exportadora e avançarem na formação de uma base produtiva orientada para o mercado interno (CAMPOS, 2012; SAMPAIO Jr.,1999).

Até mesmo as empresas estatais que cumpriam um papel de monopólio no período anterior, diversificaram suas atividades em múltiplas direções, alinhando-se aos grupos internacionais que detinham o domínio da tecnologia de que necessitavam²⁴. Em razão desta dependência tecnológica, muito raramente, as empresas manufatureiras da região conseguiam disputar posições nos setores mais dinâmicos às empresas transnacionais, já que estas últimas, dominavam o sistema produtivo, dificultando o desenvolvimento de atividades que potencialmente fomentariam a apropriação do progresso técnico e incentivo a inovação²⁵.

Foi diante desta complexa conjuntura mundial e da América Latina, ocasionada pela deterioração dos termos de intercâmbio comercial no pós-guerra e pelos problemas estruturais de cada país da região, que seriam delineadas as teses estruturalistas.

1.2. A CEPAL e a industrialização: contribuições de Prebisch e Furtado

O enfoque do embate teórico e políticas relativas ao futuro dos países periféricos foi nas décadas de 1940-50, o da importância ou não da intervenção do Estado para determinar um novo padrão de desenvolvimento. De modo geral, essas ideias coincidiram com as teorias que

²⁴ Para uma abordagem sucinta desse processo, ver FURTADO, Celso. Estado e Empresas transnacionais na industrialização periférica. Revista de Economia Política, v.1, n.1, jan./mar. 1981.

²⁵ No caso da periferia latino-americana, grande parte da produção destas empresas estava vinculada a setores de exploração em recursos naturais, uma vez que os produtos manufaturados norte-americanos na maioria dos casos, eram apenas montados e depois comercializados internamente sem sequer serem fabricados nacionalmente. Uma análise pormenorizada a partir desse argumento pode ser conferida em FAJNZYLBER, Fernand (1971). Estratégias industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 223 p. (Relatório de Pesquisa, n. 4); FAJNZYLBER, Fernand. Sistema industrial e exportação de manufaturados: análise da experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 334 p. (Relatório de Pesquisa, n. 7); FAJNZYLBER, Fernand. & MARTÍNEZ TARRAGÓ, Trinidad. *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1976. 423 p.; FAJNZYLBER, Fernand. (1977) *Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo*. El Trimestre Económico, vol. 43(3), n. 171, julio-septiembre 1976, p. 625-656; PERES NUÑES, Wilson. *Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas*, Revista de la CEPAL, n° 49, Santiago de Chile, Naciones Unidas, abril-1993.

eram difundidas no centro, expressas nos argumentos neoclássicos e sobretudo, nas políticas de bem-estar social empreendidas a partir do arcabouço keynesiano²⁶.

A crise mundial havia provocado certo abandono do enfoque neoclássico, que no decorrer da etapa anterior foi o fundamento da gestão monetária e inserção no mercado mundial, inclusive dos países latino-americanos. Foi precisamente na Grã-Bretanha que John Maynard Keynes, então professor da Universidade de Cambridge, lançaria as bases de uma teoria alternativa, baseada na intervenção do Estado, na regulamentação dos mercados e na administração da demanda, a fim de sustentar a produção, o emprego e resolver a pior crise do capitalismo do século XX.

No decorrer da década de 1930, boa parte das economias do centro aderiram as ideias propostas por Keynes. Países como os Estados Unidos, através do *New Deal* do presidente Roosevelt, tal como os países da Europa Ocidental, recorreram a intervenção estatal para reestabelecer o sistema financeiro, recuperar a atividade econômica e os níveis de emprego em suas economias. Os efeitos da referida crise e a “solidariedade” entre os diversos setores sociais engendrada nas sociedades que enfrentaram a Segunda Guerra Mundial asseguraram políticas de distribuição de renda e de seguridade social²⁷. A ampliação do mercado e a expansão da demanda, impulsionados pelo keynesianismo e pelas políticas de reconstrução do pós-guerra formaram uma base de sustentação do extraordinário crescimento da produção e das forças globalizadas que caracterizou, de acordo com Hobsbawm (1995), os “*golden years*”.

Em geral, todas essas medidas responderam a uma contingência histórica que o capitalismo sofreria no contexto da Guerra Fria, mediante a disputa direta à “expansão do projeto universal empunhado pela hegemonia soviética, cujo socialismo apresentava-se como uma forte alternativa ao capitalismo” (CAMPOS, 2016, p.12). A repercussão destas tensões se manifestou

²⁶ Nos anos posteriores à segunda-guerra mundial (1939-1945), a ampliação dos direitos sociais, somada à erradicação das crises cíclicas do capitalismo eram os objetivos centrais das políticas econômicas para evitar o retorno do colapso econômico nos moldes do que havia ocorrido em 1929. A manutenção desses objetivos implicava uma pesada intervenção estatal, cujo intuito era manter a economia em “estado de quase *boom*”. Nos termos de Keynes (1983, p.249), “o remédio para o auge da expansão não é a alta, mas a baixa da taxa de juros! Pois aquela pode fazer perdurar o chamado auge da expansão. O verdadeiro remédio para o ciclo econômico não consiste em evitar o auge das expansões e em manter assim uma semi-depressão permanente, mas em abolir as depressões e manter de modo permanente um *quasi-boom*!”.

²⁷ Outra experiência que nos cabe destacar, são os planos quinquenais implantados por Josef Stalin na extinta União Soviética no início do século XX, institucionalizado com o objetivo de estabelecer prioridades para a produção industrial e agrícola do estado socialista. Dada suas particularidades, a postura desenvolvimentista de alguns presidentes latino-americanos, a exemplo de Getúlio Vargas, que antes mesmo da CEPAL, se utilizavam deste mecanismo para implantar a indústria de base no país; também representam a importância da intervenção estatal para sustentar tais propostas de desenvolvimento. Ver HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

predominantemente no plano político e teórico, perturbaram as relações internacionais e produziram efeitos também na América Latina.

Geograficamente mais próximos dos Estados Unidos e historicamente alinhados à política e ideologia deste país e da Europa Ocidental, alguns países da região – dentre os quais destacamos a princípio Paraguai, Brasil e Argentina passavam no final da década de 1950 e meados de 1960, por um processo singular em suas histórias, com seus governos nas mãos de políticos propensos às causas nacionalistas e trabalhistas, o que evidentemente preocupava a política externa dos Estados Unidos, que já no final da década de 1950 sofrera um duro golpe com a Revolução Cubana²⁸ (HOBSBAWM, 1995).

Neste ambiente de dominação da ciência econômica por estas teorias, as principais escolas de pensamento tanto da Europa quanto dos Estados Unidos acreditavam que seus receituários para acelerar o crescimento eram universalmente apropriados. Concomitantemente, por parte dos países periféricos devido ao fosso entre a realidade que separava o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido, crescia a consciência de que a generalização dos diagnósticos predeterminados pelos países centrais nada traduzia as especificidades dos países da região²⁹. De modo “teleológico” se supunha que todos os países atravessariam fases estruturais similares em seu largo caminho até o desenvolvimento. Não levavam em consideração as particularidades históricas e os problemas enfrentados pelos países da periferia em sua verdadeira magnitude (SZTULWARK, 2005).

As ideias da CEPAL viriam, portanto, preencher este “vazio teórico” e diminuir a “*grieta*” entre a história econômica e social em curso e sua insuficiente teorização no plano ideológico e analítico (BIELSCHOWSKY, 2000). Mesmo beneficiados pelo intercâmbio intelectual com outros economistas de regiões distintas³⁰, cujo foco de análise também foi o desenvolvimento econômico; pela primeira vez, instaurava-se um centro de discussão de ideias no coração da própria América Latina. Para os membros da comissão, essa era a única maneira

²⁸ Desde então, Cuba se tornava a primeira nação socialista do continente americano e ainda que os estadunidenses tentassem por mais de uma vez desestabilizar o novo governo cubano (como no caso da Invasão da Baía dos Porcos e da Operação Mongoose), jamais obtiveram êxito. Para uma análise resumida sobre este ponto, ver AVILA, Carlos Federico Domínguez. A crise dos mísseis soviéticos em Cuba (1962): um estudo das iniciativas brasileiras. *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, p.361-389, jan/jun 2012.

²⁹ Se os motivos de angústia não faltavam, não era porque o crescimento da América Latina ficara para trás em relação ao alcançado nos países avançados (na segunda metade da década de 1950 o crescimento do Brasil chegou a ser o mais alto alcançado fora da órbita socialista, e nas duas primeiras décadas do segundo pós-guerra mesmo o muito pouco brilhante desempenho da Argentina lhe assegurou um “leve” maior desempenho que o dos Estados Unidos), mas porque nem sequer essas taxas de crescimento difíceis de se superar conseguiam reduzir sensivelmente a brecha que separava o subcontinente do mundo desenvolvido. Ver DONGHI, Túlio H. A CEPAL em seu contexto histórico. *Revista CEPAL - Número especial em português*, p.55-75, Santiago, 2015.

³⁰ Dentre eles, se destacam: Albert Hirschman (1915-2012), Gunnar Myrdal (1898-1987), Ragnar Nurske (1907-1959), Hans Singer (1910-2006), Paul Rosenstein-Rodan (1902-1985) e Hollis B. Chenery (1918-1994).

de conhecer a realidade específica desta região e sugerir saídas para seus problemas, antes dominadas pelos “guardiões do liberalismo ortodoxo” (MANTEGA, 1989, p. 31).

Em outras palavras, mais do que uma mera reprodução de um modelo de análise desconectado da realidade dos países da região, o estruturalismo latino-americano se apresentou como a expressão de um projeto de desenvolvimento³¹. A noção era a seguinte. Como a economia é uma ciência social e as estruturas econômicas e sociais são dinâmicas, também seriam limitadas as possibilidades de se elaborar teorias válidas para todo tempo e lugar sem que se levasse em consideração as particularidades históricas de uma determinada região (ECLAC, 2012). Daí a necessidade de se construir um marco teórico pluridisciplinar que permitisse apreender a realidade social em suas múltiplas dimensões.

É justamente por este motivo, que no plano teórico, a contribuição central dos estruturalistas foi seu enfoque histórico-estrutural³². Baseado na análise histórica comparativa, o ponto de partida do aludido enfoque é a concepção de que os países subdesenvolvidos e desenvolvidos enfrentam problemas qualitativamente distintos e que a formulação de políticas e o fortalecimento das capacidades do Estado são condições determinantes para que os países atrasados possam atingir maiores níveis de desenvolvimento.

A principal ofensiva destes autores tinha como alvo os “mandamentos” do livre comércio, especialmente o da eficiência da alocação dos recursos em nível externo e interno, como salvaguarda dos mecanismos do *laissez-faire*. Neste sentido, a CEPAL das décadas de 1940 e 1950, propunha que o esquema tradicional da divisão internacional do trabalho deveria ser redinamizado em benefício do conjunto do sistema, não apenas de um número restrito de países que historicamente eram favorecidos pelas vantagens que o padrão de troca os propiciava. Até porque, conforme também mostrou Furtado (1961;1974;1976;1980), para se entender as particularidades do subdesenvolvimento latino-americano, era necessário captar as especificidades deste processo na história, mais precisamente, no seio da divisão internacional do trabalho e do sistema econômico mundial.

De um mesmo modo, também merecia posição de destaque na análise cepalina deste período, o papel do planejamento e do protecionismo enquanto instrumentos indispensáveis

³¹ Ver MALLORQUÍN, Carlos. *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latino-americano*. Plaza y Valdes, México, 1998.

³² O que se entende por pensamento “estruturalista” em economia não tem relação direta com o movimento estruturalista filosófico francês das décadas de 1960-70, cuja orientação privilegia o eixo das sincronias na análise social e estabelecer uma “sintaxe” das disparidades nas organizações sociais. Sobre as origens do aporte estruturalista e sua filiação teórica ver MISSIO, Fabrício; JAYME JR, Frederico G.; OREIRO, José Luís. Resgatando a Tradição Estruturalista na Economia. In: Anais do Encontro da ANPEC, 2013. Disponível em http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_i/i2- ed642ab0bf3d7723c8c70e23e0daa66e.pdf

para se enfrentar os problemas estruturais próprios da periferia do sistema. A partir do planejamento, com o passar do tempo, seria possível “racionalizar o esforço de investimento, adequando-o às metas da política de desenvolvimento”, cujo eixo central seria a industrialização (RODRIGUEZ, 2009, p.121). A criação de uma tecnoburocracia capaz de dotar o aparelho do Estado da competência necessária para intervir de modo eficaz no terreno da economia facilitaria a condução de políticas que possibilitariam incrementar de forma sustentada, a produtividade e o emprego, evitando o desequilíbrio externo e as perdas devidas à deterioração (PREBISCH, 1949).

A defesa do protecionismo também estava diretamente relacionada com a questão da inviabilidade de que os países periféricos retornassem aos patamares de dependência anteriores a década de 1930. Conforme defendido por Prebisch, no capítulo IV, do estudo “*Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico*”³³, com o auxílio de medidas protecionistas, os países poderiam garantir o crescimento do mercado interno e da renda e, portanto, deslocar o eixo sobre o qual o desenvolvimento se apoiava para a industrialização. Porém, como analisaremos mais adiante, tratava-se de um protecionismo “benéfico”, moderado e seletivo, que tinha por principal fundamento, compensar os desequilíbrios causados pelas políticas protecionistas do centro. O comportamento destas políticas e o grau de intervenção estatal atribuído, variaria de país para país, dependendo da gravidade das suas debilidades estruturais.

Portanto, visto por este ângulo, o principal foco de análise dos cepalinos foram os problemas que obstruíam o desenvolvimento econômico dos países periféricos e sua conexão com o processo de industrialização que já se intensificava naquele período em vários países da região. A partir da compreensão destes fenômenos *a priori* desconhecidos, que suas teorias passariam a ser (re)conhecidas não apenas em âmbito regional, mas mundialmente³⁴.

A consonância destas ideias com o que já era praticado por alguns governos (principalmente da própria América Latina) favoreceria a adoção deste receituário por vários segmentos da sociedade³⁵. Na maioria das vezes, inspirados e fundamentados nos trabalhos do

³³ Ver PREBISCH, Raúl (1950). *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico*. In: GURRIERI, A. La obra de Prebisch en la Cepal. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

³⁴ Ver SUNKEL, Oswald & PAZ, Pedro. *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Mexico City, Siglo Veintiuno, 1970.

³⁵ Entre o empresariado do maior centro industrial do Brasil, as notícias dos primeiros contatos diretos com os membros da CEPAL já aparecem entre os primeiros anos da década de 1950. De acordo com Furtado, o próprio chefe do Departamento de Economia Industrial da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Abelardo Villas Boas, foi um dos primeiros nomes influentes a apoiar os estudos iniciais cepalinos, tornando-se

Instituto Latino-americano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES³⁶) e pelos seus principais representantes: Celso Furtado e Raúl Prebisch.

1.2.1. Raúl Prebisch e sua denúncia aos efeitos deletérios do comércio desigual

Nesta parte, tomamos como referência analítica as principais teorias desenvolvidas por Prebisch, precursor do estruturalismo latino-americano, corrente cujo enfoque, de acordo com Furtado (1980, p.39), seria suficiente para deslocar a discussão do nível abstrato dos teoremas clássicos do comércio internacional para o da “observação das estruturas sociais, dentro dos quais os custos são formados e o excedente é apropriado”.

A história de Raúl Prebisch³⁷ e a da CEPAL como instituição estão estreitamente interligadas. Prebisch foi convidado a integrar a comissão pouco depois de sua criação, em fevereiro de 1948. Professor da Universidade de Buenos Aires e principal responsável pela criação do Banco Central argentino (exercendo o cargo entre 1935-1943), foi também o mentor da bem-sucedida política de estabilização do seu país proposta em 1938 (CEPAL, 1996). Como membro da CEPAL, Prebisch redigiu em 1949, o que mais tarde Hirschman³⁸ chamaria de “Manifesto latino-americano”. Documento que demonstrou que diferentemente das teorias hegemônicas amplamente propagadas pelo centro, a especialização produtiva subordinada às forças de mercado, não foi capaz de produzir uma convergência na renda dos diferentes países como se esperava.

Antes de fazer parte do plantel de pesquisadores da CEPAL, Prebisch já havia verificado empiricamente a situação particular do seu país de origem. Percebeu que o grau de vulnerabilidade da Argentina frente às flutuações cíclicas, traduzia o papel subalterno que o país ocupava no sistema econômico mundial³⁹. A Argentina era, até então, uma das nações mais

um dos principais divulgadores das ideias cepalinas nessa primeira fase (FURTADO, 1985). Sobre este ponto ver FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985, cap.5 “A dinâmica centro-periferia”.

³⁶ O Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) foi criado pela CEPAL no início dos anos 1960, com o objetivo de suprir a carência de quadros técnicos existentes nos governos da região.

³⁷ A mais completa biografia do autor foi escrita por Edgar J. Dosman. Ver DOSMAN, Edgar J. *Raúl Prebisch (1901-1986) – A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Tradução de Teresa Dias Carneiro/César Benjamin, Contraponto Editora, 2011.

³⁸ A expressão é de HIRSCHMAN, Albert presente no texto *Ideologies of economic development in Latin America*. In: *A bias for hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press, 1971.

³⁹ É importante ressaltar que, no início da década de 1980, Prebisch no ensaio intitulado “*Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*”, que mais tarde seria publicado pelo *El Trimestre Económico*, ao fazer uma reflexão acerca de seus pressupostos teóricos ao longo do tempo, diz que seu pensamento sobre o desenvolvimento econômico atravessou cinco etapas sucessivas, formatado através de uma realidade que se transformava e dos ensinamentos de sua própria experiência. Na primeira (1943 e 1949), aceitação do ciclo econômico e do repúdio as teorias do equilíbrio. Na segunda etapa (1949 a 1959), são expostas as ideias mais conhecidas do economista argentino: o sistema centro-periferia e a deterioração dos termos de intercâmbio. Na terceira etapa (1959 e 1963) aparece sua defesa pública pela criação de um mercado comum latino-americano e o conceito de insuficiência

prósperas do mundo, com sua economia assentada na exportação de carne bovina e trigo para a Europa. Ainda assim, o caráter peculiar do comércio mundial nas primeiras décadas do século XX impactou diretamente nas estruturas econômico-sociais e políticas do país - num período conhecido como “década infame”, caracterizado pelo modo autoritário e fechado do seu sistema político⁴⁰.

Efetivamente, enquanto membro da comissão (de 1949 até o final da década de 1950), Prebisch questionava a validade da divisão internacional do trabalho enraizada sobre os matizes do conceito ricardiano das vantagens comparativas⁴¹, as limitações da industrialização periférica e sua incapacidade de apropriação do progresso técnico; bem como, os desequilíbrios do balanço de pagamentos provocado pelo baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos e seus impactos sobre as economias subdesenvolvidas⁴².

1.2.1.1. O perfil estrutural dos centros e da periferia e o dilema dos frutos do progresso técnico

A expressão centro-periferia integra um conjunto articulado de ideias sobre o subdesenvolvimento que serviu como base para contextualizar as relações da América Latina

dinâmica da economia. A quarta etapa (1963-1969) marca a passagem de Prebisch pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Na última etapa, que tem início em meados dos anos 1970 e termina com sua morte em 1986, foi o momento em que Prebisch se aproxima do pensamento de Karl Marx para propor uma síntese entre liberalismo e socialismo. Ver PREBISCH, Raúl (1982). *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*. El Trimestre Económico, México, v. 50, n. 198, 1983; COUTO, Joaquim Miguel. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 45-64, abr. 2007.

⁴⁰ Para uma análise mais profunda sobre o tema ver BELLINI, Claudio & KOROL, Juan C. *Historia Económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

⁴¹ David Ricardo foi o primeiro economista a argumentar que o comércio internacional poderia prover benefícios a dois países, mesmo que algum deles fosse capaz de produzir todos os produtos de forma mais eficiente. Diferentemente de Smith, para Ricardo um país não precisava ter uma vantagem absoluta na produção de um determinado produto, para se beneficiar do comércio mútuo se tivesse uma vantagem comparativa na produção de quaisquer produtos. Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedicaria seu capital e seu trabalho a atividade que lhe fosse mais benéfica, mais eficaz, mais produtiva do ponto de vista econômico. Portanto, cada país deveria se especializar na produção de determinado produto considerado vantajoso para o intercâmbio no mercado internacional. Desse modo, haveria uma melhor alocação do capital, uma melhor divisão internacional do trabalho. Nas palavras do autor: “[...] num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume de produtos, difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços comuns de interesse e de intercâmbio. Este é o princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia, e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra” (RICARDO, 1982, p.104).

⁴² Apesar de visões distintas de um mesmo espectro, temas comuns eram abordados por estudiosos como Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, W. Rostow, Hans Singer, Nicholas Kaldor, Arthur Lewis. Fugiria do escopo de nossa análise uma apresentação detalhada das contribuições particulares de cada autor. Para uma bibliografia resumida sobre o tema, ver capítulo 3, “A nova visão de desenvolvimento: influência de alguns autores” presente em Furtado (1980).

com o restante do mundo. Embora tivesse um significado teórico mais limitado; desde 1944, em palestras, e em 1946 de forma impressa, Prebisch já utilizava o termo periferia para caracterizar os problemas enfrentados por essas economias nos períodos de contração cíclica do capitalismo. A rigor, o conceito tomou visibilidade a partir de 1949 com o texto “*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*” e retomado pouco depois nos cinco primeiros capítulos do “*Estudo Econômico da América Latina*”.

Ao contrastar as economias centrais com as atrasadas, Prebisch buscava analisar os padrões de transformação que ocorreram nas economias latino-americanas. Mais precisamente, como as modificações provocadas pelo desenvolvimento dos núcleos industriais dinamizaram o conjunto de um sistema em formação. Como nos referimos nas páginas anteriores, essas mudanças estruturais não foram restritas aos países desenvolvidos. Na medida em que permitia anular certos entraves ao processo de acumulação no centro, a divisão internacional do trabalho originava um excedente⁴³. A combinação dessa forma de apropriação e dominação condicionou a evolução subsequente das estruturas do sistema (LOVE, 1998; RODRIGUEZ, 2009).

Centros e periferias se constituem historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se difundiu na economia mundial⁴⁴. A agudeza dessas discrepâncias pode ser observada no fato de que a periferia possui uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais.

De acordo com Prebisch, a industrialização tardia da América Latina, principalmente após a Segunda Grande Guerra Mundial, resultou dos desequilíbrios gerados pela distribuição não equitativa dos frutos do progresso tecnológico entre países (MACEDO, 1994). As disparidades no processo de acumulação ao repercutirem nas estruturas sociais engendraram uma heterogeneidade, cujos efeitos seriam suficientes para comprovar que existia no sistema capitalista uma tendência estrutural à concentração de renda em benefício dos países de organização social mais avançada. Com maior ou menor intensidade, as relações decorrentes desse sistema mundial hierarquizado e desigual marcado pela diversidade de comportamento das economias exportadoras de produtos primários frente às economias exportadoras de produtos industriais, alterou basicamente os fatores que haviam condicionado seu desempenho (PREBISCH, 1949; PREBISCH, 1963; BIELSCHOWSKY, 2000B).

⁴³ Para mais detalhes sobre o processo de apropriação do excedente na periferia, ver Furtado (1980, p.85-88).

⁴⁴ Ver PREBISCH, Raúl. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

Dada sua condição periférica, a América Latina sentia duramente os efeitos da penetração acelerada da técnica. As relações de poder que se configuraram por intermédio dessa dualidade se expressavam num conjunto de transformações: na maneira de produzir, na estrutura da economia e principalmente, na estrutura social⁴⁵. Com o avanço destas técnicas, expandia-se não apenas o poder tecnológico, mas também o poder das empresas transnacionais que, além de implantarem nesses países seus métodos de produção, difundiam o padrão de consumo de suas matrizes. A continuidade desse novo estágio de difusão do progresso técnico estaria fortemente atrelada aos problemas característicos das economias periféricas, tais como: o desemprego estrutural, o desequilíbrio externo, a inflação e a deterioração dos termos de intercâmbio (PREBISCH, 1981).

O desemprego adquiria graves projeções sociais não apenas no setor industrial, mas também na agricultura, setor heterogêneo por excelência, já que aí se originava e concentrava grande massa de trabalhadores de produtividade muito baixa (PREBISCH, 1949). Simbolizava a própria heterogeneidade social da periferia que tendia a persistir mesmo durante o processo de industrialização:

A heterogeneidade estrutural joga um papel-chave na explicação da tendência ao desemprego, peculiar às economias periféricas. Pode-se considerar que a coexistência de setores modernos e atrasados afeta as variáveis demográficas, refletindo-se numa alta taxa de aumento da população e da população ativa. Por outro lado, a maior proporção da força de trabalho ocupada nas atividades arcaicas eleva o ritmo de crescimento da oferta global de mão-de-obra, em relação ao emprego no setor moderno. A expansão da demanda tende a ser insuficiente, em comparação com o forte ritmo de aumento da oferta: o esforço de poupança só se realiza neste último setor, cujas dimensões e níveis de renda média são relativamente pequenos. (RODRIGUEZ, 1981, p.104).

Quanto a este argumento, Bielchowsky (2000B), cita três problemas levantados por Prebisch. O primeiro se refere a insuficiência da poupança e de acumulação de capital, que restringe a capacidade de absorção da mão de obra, o que é acentuado ainda mais, pelas altas taxas de crescimento populacional.

O segundo problema decorre da incompatibilidade das técnicas intensivas em capital provindas do centro, que aliás, era inconciliável com a realidade da oferta abundante de trabalho da região. Por este motivo, antes de se traçar um plano de desenvolvimento autossuficiente, era indispensável considerar a dimensão das empresas industriais instaladas nos países da América

⁴⁵ Em artigo publicado na revista da Cepal em 1976, intitulado “*Crítica al capitalismo periférico*” (época em que ainda exercia o cargo de diretor da revista da Cepal), Prebisch examinaria as consequências das relações de poder que emergem desta estrutura da sociedade determinada em última instância, pela concentração de renda. Ver PREBISCH, Raúl. *Crítica al capitalismo periférico*, in: Revista de la Cepal, primer semestre, 1976.

Latina. De um modo geral, as empresas dos países centrais reproduziram nos países periféricos as mesmas indústrias existentes em seus territórios. Para Prebisch, tal tendência gerava uma diminuição da eficiência produtiva e conspirava contra o propósito social que se pretendia alcançar, já que nas economias periféricas se “manifestava o conflito latente entre o propósito de assimilar às pressas certos estilos de vida e as exigências de capitalização” requeridas por essas empresas (PREBISCH, 1949, p.76).

Por fim, o terceiro problema diz respeito ao desemprego causado pelo progresso técnico. Tem-se aqui como elemento principal o débil ou inexistente setor de bens de capital na periferia, que impedia que os trabalhadores da região absorvessem as perdas geradas pelo processo de modernização - agravando ainda mais, a tendência ao desemprego causado pela substituição de parcela dos trabalhadores por máquinas⁴⁶.

Pela sua especialização em poucas atividades exportadoras e de baixa diversificação, as economias periféricas dependiam ainda diretamente de importar bens de capitais e intermediários, que não eram produzidos internamente. Por outro lado, a procura internacional por produtos primários crescia numa proporção muito mais lenta em relação aos industrializados, o que, para Prebisch, criaria um obstáculo patente à capacidade de importar. Mesmo com a produção interna dos bens que antes eram importados, os problemas quanto ao desequilíbrio não seriam facilmente solucionados (PREBISCH, 1982).

Segundo Prebisch, para minimizar os efeitos desse desequilíbrio externo era preciso estimular os países da periferia a promover mudanças substantivas em sua estrutura produtiva, com vistas a reorientá-la para a produção de bens que promovessem uma maior expansão da demanda e oferecessem maiores possibilidades de mudança tecnológica, de modo que, a industrialização ocupasse o papel de pré-requisito para o desenvolvimento da periferia (PREBISCH, 1949). Em outros termos, Prebisch acreditava que por meio da industrialização seria possível aumentar a eficácia produtiva e reparar com o tempo, o desequilíbrio da renda entre os núcleos do sistema, inclusive na produção primária:

A industrialização absorve uma parte da população disponível e contribui para que uma outra parte seja absorvida em atividades correlatas, como os transportes e o comércio, que se desenvolvem paralelamente a ela. Além disso, o aumento da produtividade média em que se manifesta o processo de industrialização, juntamente com o aumento de produtividade determinado pelo aperfeiçoamento das técnicas na produção primária, eleva a renda *per capita* e traz consigo uma demanda crescente de serviços, com o que surgem novas fontes de ocupação. A industrialização, portanto, está ligada a

⁴⁶ As exportações já não eram suficientes para absorver o crescimento da população ativa e a desocupação resultante do progresso técnico (especialmente na agricultura). Cabia à industrialização esta tarefa (COUTO, 2007).

fenômenos distintos de um outro gênero, que são próprios do crescimento (PREBISCH, 1951, p.185).

A despeito de todas essas considerações, Prebisch não descarta a importância da exportação e produção de produtos primários por dois motivos. Em primeiro lugar, porque esta produção fornece as divisas indispensáveis para “arcarmos com as importações necessárias ao desenvolvimento econômico” e em segundo, porque, “no valor das exportações, costuma entrar numa proporção elevada a renda da terra, que não implica nenhum custo coletivo” (PREBISCH, 1951, p.191). Por isso, Prebisch reconhecia que para promover o desenvolvimento das forças produtivas nestes países, seria fundamental que a industrialização caminhasse *pari passu* com a modernização do setor primário⁴⁷ em busca da autossuficiência⁴⁸. Assim como Furtado, Prebisch acreditava que com o progresso técnico e uma adequada legislação social era possível elevar o salário real, corrigindo gradualmente o desequilíbrio de renda entre os centros e a periferia, sem gerar prejuízo dessa atividade econômica para estas economias. Sobre esse propósito, Prebisch vai dizer:

Quando ela (a industrialização) é considerada como o meio para atingir um ideal de autossuficiência, no qual as considerações econômicas passam para segundo plano, qualquer indústria que substitua as importações torna-se admissível. Se o objetivo, no entanto, é aumentar aquilo que com acerto se denominou de bem-estar mensurável das massas, é preciso ter em mente os limites além dos quais uma industrialização maior poderia significar uma quebra da produtividade (PREBISCH, 1949, p.78).

Por ora, nos interessa saber que o teor dessa formulação está ligado ao processo particular da industrialização periférica. A natureza de sua estrutura pouco diversificada criaria assim, um conjunto de desequilíbrios estruturais que resultariam num inevitável processo inflacionário⁴⁹ (BIELCHOWSKY, 2000B).

Para Prebisch, a solução para estas tendências, não estava em crescer à custa do comércio exterior (como no passado), mas em saber extrair de um comércio exterior cada vez

⁴⁷ Esse é um dos motivos que validam a defesa de Prebisch pela reforma agrária. Sobre o tema, ver CALDENTEY, Esteban; SUNKEL Osvaldo & TORRES, Miguel Olivos. *Raúl Prebisch (1901-1986): Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. CEPAL, Naciones Unidas, 2000.

⁴⁸ Segundo Prebisch (1949), com as grandes possibilidades de progresso técnico na produção primária, mesmo em países em que ela já é grande, e com o aperfeiçoamento das indústrias existentes, o incremento líquido da renda nacional poderia ir oferecendo uma margem de poupança cada vez maior, reduzindo a necessidade dos investimentos externos, o que na visão do autor, pressupõe um esforço inicial de autossuficiência.

⁴⁹ A tendência à inflação seria também outra característica que se enquadra no contexto dos problemas estruturais da periferia. Os primeiros textos estruturalistas já apresentavam tal problemática como um dos principais ingredientes do quadro conceitual da instituição. A teoria estruturalista da inflação foi inicialmente desenvolvida por VÁSQUEZ, Juan Noyola. *Inflacion y desarrollo económico en Chile y México*. In: CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal – Textos Seleccionados*, p.273-286. Posteriormente foi aprimorada por SUNKEL, Osvaldo. *“La inflacion chilena: un enfoque heterodoxo”*. In: *Ibidem*, p. 287-324.

maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. Todavia, para evitar ou diminuir o desequilíbrio do balanço de pagamentos era necessário desestimular as importações através do controle do câmbio e outras medidas seletivas. Os desdobramentos deste processo também revelariam seus possíveis limites: a pequena escala de produção e a baixa poupança interna para inversões⁵⁰.

Consciente de que a superação desses limites não ocorreria de maneira espontânea, Prebisch orienta acerca da importância do papel do Estado como um sujeito histórico capaz de prover o desenvolvimento nacional. O Estado deveria assim, atuar firmemente para conduzir de forma planejada seus investimentos em prol do desenvolvimento desses países. Mas só o Estado seria capaz de financiar estas mudanças estruturais?

De acordo com Prebisch não. Como o Estado não se identifica com interesses individuais, mas com a nação em sua totalidade, “sua atuação deve se pautar sempre por critérios técnicos – racionais e, preferencialmente, quantificáveis” (MACEDO, 1994, p.91). A intervenção do Estado no desenvolvimento econômico responderia na América Latina, a circunstâncias econômicas, institucionais, políticas e sociais muito distintas daquelas que prevaleceram em outros países quando passaram por uma etapa similar.

Em razão desses fatores, Prebisch não descarta a necessidade do capital estrangeiro para financiar juntamente com o Estado, as mudanças estruturais nestes países:

[...] além da poupança atual, seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador. Assim, atingida essa melhora inicial, uma parte importante do aumento da produção serviria para a formação de capitais, em vez de se destinar a um consumo prematuro (PREBISCH, 1949, p.77).

O papel atribuído a este tipo de investimento seria complementar aos esforços internos dessas economias, isto é, atuaria como “elo facilitador da superação das duas grandes dificuldades da periferia na consecução da transformação latino-americana: o acesso à tecnologia e o financiamento do balanço de pagamentos” (RODRIGUES, 2006, p.22).

Esta dupla função, designada ao financiamento externo, seria concebida como necessariamente transitória. Nessas condições, quanto maior fosse o esforço nacional para

⁵⁰ Sobre esse ponto, Prebisch vai dizer: “O aumento da produtividade requer um incremento considerável de capital e, antes que se consiga obtê-lo, muito tempo se passará e virão outras inovações técnicas, que possivelmente exigirão seus próprios aumentos de capital, juntamente com o que é requerido para acompanhar o crescimento da população. Por outro lado, a poupança é escassa. Assim, é necessário utilizá-la de forma a que ela renda o aumento máximo da produção. Uma política equivocada poderia provocar, todavia, o emprego deficiente dessa poupança, como é fácil demonstrar a seguir” (PREBISCH, 1949, p.120).

produzir os artigos mais simples, por meio do investimento de recursos internos, menor seria a necessidade de recorrer ao capital estrangeiro⁵¹. Portanto, a prioridade desse aporte financeiro deveria primar pela transferência de tecnologia e pelo menor impacto nas transações correntes, o que viabilizaria uma industrialização voltada primordialmente para a implantação de setores ligados às necessidades básicas (bens de capital e consumo não-duráveis) essenciais ao desenvolvimento, em detrimento do setor de bens de consumo duráveis, dada a situação de escassez de recursos (RODRIGUES, 2006).

1.2.1.2 . Industrialização e integração econômica regional

A criação da CEPAL, em 1949, representou um passo importante no longo trajeto da integração, latino-americana. Desde seus primeiros trabalhos, Prebisch chamou a atenção para a necessidade da construção de um plano teórico que associasse a integração econômica regional como um estágio superior do planejamento do desenvolvimento latino-americano. A implantação de todo tipo de indústria sem qualquer critério poderia gerar um alto grau de ineficiência industrial na América Latina, ampliando ainda mais a distância entre os níveis de produtividade da indústria do centro e da periferia (PREBISCH, 1963).

Essa idealização fica perceptível com a publicação do documento “*La Cooperación internacional em la política de desarrollo latino-americana*”, escrito em 1954. A mensagem central deste informe preliminar preparado por Prebisch e outros pesquisadores da secretaria executiva da comissão, já havia considerado a cooperação internacional como indispensável para complementar o esforço de acelerar o ritmo de crescimento da região. Em 1956, por exemplo, foi formado, a partir desta proposta, o Comitê de Comércio, órgão responsável pelas discussões acerca de temas como as barreiras tarifárias, pagamento e transportes entre os países do subcontinente (SALAZAR, 1993).

Um ano depois, foi realizado na capital argentina, a Conferência Econômica Interamericana, na qual o centro dos debates gravitaria em torno da necessidade de institucionalização de um sistema de cooperação regional. A partir desta conferência também foi criado o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, grupo que mais tarde daria origem ao mais importante documento de integração da CEPAL: *El Mercado Común Latinoamericano*, redigido por Prebisch em 1959 (BRAGA, 2012).

⁵¹ Para Prebisch o principal objetivo seria alcançar a autonomia tecnológica por parte do setor empresarial nacional, correspondendo ao capital estrangeiro o papel de coadjuvante, não de agente dominante no processo de aprendizado. Ver PREBISCH, Raúl. Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

A concepção de integração regional representava muito mais do que um processo específico entre economias pequenas. O desejo de Prebisch era garantir por intermédio desta aliança, os meios para que a industrialização dos países da América Latina se realizasse e contemplasse o conjunto dos países da região, não apenas os de maior expressão econômica.

A criação de um mercado comum faria então com que, a industrialização passasse a contar com maiores mercados e ganhos de escala, o que facilitaria minimizar os efeitos da vulnerabilidade externa. Melhor dizendo, para vencer os limites referentes ao comércio exterior, era preciso superar o modelo convencional de orientação exportadora aos países centrais, suscitando o comércio entre os países da periferia. Dessa maneira, ao contrário de pleitearem desenvolver em seus territórios os mesmos tipos de indústrias, esses países poderiam especializar-se cada qual em determinadas atividades ligadas ao setor primário e secundário (ECLAC, 2012).

Em outros termos, a finalidade desta recomendação era justamente articular e intensificar cada vez mais o comércio entre eles. Para isso, seria preciso priorizar o comércio inter e intra-regional e favorecer o progresso técnico e a distribuição de rendas que tenderiam a aumentar caso se concretizasse tal integração (GURRIERI, 2011; CEPAL, 1959).

A institucionalização da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) em 1960 é a principal expressão deste esforço de Prebisch⁵². Essas observações demonstram de certa maneira, que segundo o autor, o processo de substituição de importações não era prejudicial ao comércio internacional, visto que na verdade, substituía certos produtos para poder importar outros requeridos pelo desenvolvimento (COUTO, 2007).

1.2.1.3. A deterioração dos termos de intercâmbio

A tese da deterioração dos termos de intercâmbio representa um dos principais pilares do pensamento prebischiano e da CEPAL. Foi elaborada no início da década de 1950, em grande medida, para explicar os resultados de pesquisas empíricas realizadas pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. De acordo com esta premissa, o ritmo de crescimento da produtividade é mais acelerado nos centros do que nos países periféricos latino-americanos, sendo que nestes, a velocidade de incorporação do progresso técnico é mais intensa nas atividades primário-exportadoras – caracterizadas pela heterogeneidade das suas estruturas produtivas (OCAMPO y PARRA, 2003).

⁵² Cabe lembrar que a pequena escala de produção das indústrias latino-americanas em razão da estreiteza dos seus mercados nacionais, motivou Prebisch a defender a criação de um mercado comum latino-americano desde seu texto introdutório na CEPAL.

Durante muito tempo, a ideia das vantagens comparativas valeu-se como base teórica para que a economia global se configurasse em torno de uma estrutura especializada em que o comércio entre os países produtores de bens primários e de bens industriais seria o responsável por levar os ganhos de eficiência para ambos os polos do sistema econômico. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguiriam sua parte correspondente desse fruto. Desse modo, não haveria motivos para industrializar-se, até porque, “sua menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio” (PREBISCH, 1949, p.71).

Na visão de Prebisch, a teoria das vantagens comparativas e seus intérpretes representam uma visão equivocada do processo de desenvolvimento latino-americano. Isto porque ao contrário do que previam essas teorias, o aprofundamento da especialização produtiva dos países periféricos ao contexto da divisão internacional do trabalho não havia promovido uma difusão equitativa dos benefícios do progresso técnico como se esperava⁵³.

Como já foi dito, a hipótese defendida pelo autor encontra seu primeiro respaldo fundamentalmente em suas pesquisas empíricas acerca das tendências do comércio internacional no século XX. Partindo de parâmetros do relatório da ONU intitulado *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialized Countries*”, publicado na década de 1940, que fazia uma comparação das flutuações dos preços dos produtos primários em relação aos industrializados entre o período de 1881-1947, Prebisch percebeu mudanças bastante significativas no comércio internacional. Ao analisar este estudo, Prebisch se deu conta de que a deterioração dos termos de intercâmbio era um problema notório na dinâmica das estruturas subdesenvolvidas. Pelos dados levantados, ele deduziu que entre 1931-1935, se comprava apenas 62% dos mesmos produtos industrializados adquiríveis em matérias-primas no ano de 1860; isto é, precisava-se em média de 58,6% a mais de produtos primários para se obter o mesmo *quantum* de produtos finais da indústria (PREBISCH, 1949).

Essa deterioração dos termos de troca entre os países periféricos e centrais, que decorre das diferenças entre produtos industrializados e básicos, obrigava os primeiros a exportar um número cada vez maior de produtos básicos para obter a mesma quantidade de bens industrializados. Assim, os países da periferia da economia mundial, especializados na produção de matérias-primas e alimentos, contavam com setores exportadores pouco dinâmicos

⁵³ Hans Singer, economista britânico chegou a conclusões semelhantes em sua passagem pelas Nações Unidas. A ideia se tornou conhecido como a tese "Prebisch-Singer". Porém, em nenhum dos seus escritos, Prebisch mencionara ou fez qualquer referência à tese do autor.

de baixa produtividade e abundância de mão de obra pouco qualificada em condições de vida próximas ao nível de subsistência.

Com base nas proposições de Prebisch, Rodriguez (2009) afirma que a formulação original da deterioração dos termos de intercâmbio possui três interpretações: a versão contábil, a versão dos ciclos e a interpretação denominada versão industrialização. Entretanto, estas diferentes versões não se contrapõem teoricamente; são complementares – até porque, demonstram as causas e efeitos da deterioração dos termos de troca na medida em que esta avançou ao longo dos anos (SANTOS & OLIVEIRA, 2008).

A versão contábil é vinculada à evolução da produtividade e renda na periferia e no centro. Seu objetivo principal não é investigar as causas da deterioração dos termos de intercâmbio, mas as razões pelas quais este fenômeno implica a diferenciação do nível médio de renda real entre os dois núcleos. Neste contexto, a periferia seria beneficiada pelos ganhos de produtividade do trabalho do centro, que porventura era viabilizada pelo seu progresso tecnológico. Em suma, o incremento da produtividade do trabalho no centro resultaria num acréscimo mais que proporcional à renda real *per capita* na periferia, evidenciada pela tendência vantajosa dos produtos primários frente aos industrializados, cujos preços declinam mais rapidamente do que os preços dos bens primários (SANTOS & OLIVEIRA, 2008; PREBISCH, 1949; RODRIGUEZ, 2009).

A segunda abordagem examina as causas da deterioração e da diferenciação de rendas. A explicação desses fenômenos se baseia preponderantemente, na crescente desigualdade entre os salários da periferia e os do centro, bem como, nas condições de estrutura que a induzem. Como na periferia a renda média aumenta menos do que a produtividade do trabalho, essas economias perdem parte dos frutos de seu próprio progresso técnico, transferindo-os para os grandes centros. A geração contínua de excedente de mão de obra na periferia constitui assim, a causa fundamental desta deterioração, já que esse excedente exerce uma pressão constante sobre os salários pagos na produção primária de exportação e através dos salários sobre os preços dessa produção. Igualmente, o escasso progresso técnico da periferia não permeava a sociedade como um todo e, em termos internacionais, os aumentos da produtividade de fato se manifestavam na forma de uma diminuição relativa dos preços dos bens primários (RODRIGUEZ, 2009).

Diante disso, Prebisch (1949) apresenta sua contraposição aos clássicos, mostrando através da análise dos movimentos cíclicos da economia que o progresso técnico e ampliação da escala de produção nem sempre suscitava uma diminuição real do preço final dos produtos

industrializados. O ciclo mundial era impulsionado pelos países desenvolvidos, mais especificamente pelo centro cíclico em voga, dado a repercussão do seu poderio econômico no cenário internacional. Como outrora foi a Grã-Bretanha, os Estados Unidos haviam se consolidado como centro cíclico da economia mundial.

O desenvolvimento da produtividade daquele país afetou intensamente o comércio exterior, as transações monetárias e o ritmo de crescimento econômico dos outros países do mundo. Conseqüentemente, os países da América Latina, extremamente sensíveis aos abalos no centro cíclico, estariam então sujeitos a influência dos impulsos do sistema centro-periferia.

No ciclo econômico ascendente, os preços dos produtos primários teriam uma tendência a aumentar mais do que o dos produtos industrializados; entretanto, esse ganho seria insuficiente para repor as perdas geradas na fase descendente. Isso ocorreria, de acordo com Prebisch, porque “uma parte dos lucros vai-se transformando em aumento de salários, em virtude da concorrência dos empresários entre si e da pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas” (PREBISCH, 1949, p.87).

Na fase descendente do ciclo, efetiva-se um visível prejuízo para os países periféricos. Com a contração dos lucros, os produtos primários, estão sujeitos às oscilações no mercado internacional e são submetidas a uma posição muito mais desfavorável⁵⁴. Essa pressão tende a deslocar-se com força maior para a periferia, pelo “fato de não serem rígidos os salários ou os lucros no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia” (PREBISCH, 1949, p.87-88).

A versão “industrialização” foi elaborada por Prebisch em 1959, a partir de seus estudos sobre a nova estrutura econômica periférica voltada para “dentro”. Nessa abordagem, Prebisch tenta associar a deterioração e a diferenciação de renda com o processo particular de industrialização da periferia. No centro, o dinamismo proporcionado pela atividade industrial e pelo contínuo crescimento da produtividade pressionaria os salários continuamente para cima.

A estrutura de mercado oligopolizada e o poder de barganha dos sindicatos organizados nos países centrais impediriam quedas bruscas nos preços dos produtos industrializados, mesmo em períodos de retração da demanda mundial. Ao contrário do centro, a própria desorganização característica das massas trabalhadoras na produção primária, especialmente na agricultura dos países da periferia, impede-as de “conseguirem aumentos salariais comparáveis com os que vigoram nos países industrializados, ou de mantê-los com

⁵⁴ No tocante a esse raciocínio, Prebisch também menciona a respeito do problema da escassez de dólares e suas repercussões na América Latina no ciclo econômico, ou seja, quando o centro principal contrai sua renda, ocorre uma fase minguante, na qual tende a propagar essa contração para o resto do mundo (PREBISCH, 1949).

amplitude similar [...] A contração da renda — seja ela sob a forma de lucros ou salários —, é menos difícil na periferia” (PREBISCH, 1949, p.87).

Neste caso, a deterioração seria causada “pela disparidade entre as elasticidades-renda da demanda de importações de periferia e centro e, do mesmo modo, pela desigualdade entre ambos quanto à penetração da tecnologia e aos níveis de produtividade do trabalho e dos salários” (RODRIGUEZ, 2009, p.132). Tal tendência era, sobretudo, reforçada pela baixa elasticidade-renda da demanda pelos bens primários, que também enfrentavam a concorrência de produtos sintéticos e artificiais e, portanto, recebiam menos incentivo para que se expandisse a produção e se aumentasse a produtividade (PREBISCH, 1951). Ou seja, “à medida que cresce a renda, diminui a demanda relativa por bens primários e aumenta a demanda relativa por bens industriais” (COUTO, 2007, p.51).

Desse modo, a recente deterioração da relação de preços revelava, mais uma vez, a “debilidade congênita dos países periféricos para reter integralmente o fruto de seu progresso técnico” (PREBISCH, 1963, p.459). Ao identificar estas tendências e bloqueios ao desenvolvimento econômico intrínseco à condição periférica, Prebisch abriria portas para o surgimento da teoria do subdesenvolvimento que se desenrolaria ao longo da segunda metade do século passado.

1.2.2. Celso Furtado e a dimensão histórica do subdesenvolvimento

A contribuição particular de Celso Furtado ao que ficou conhecida como teoria estruturalista da CEPAL⁵⁵ foi historicizá-la, mostrando como foi gestada ao longo do tempo, a relação entre colônias e metrópoles, países desenvolvidos e subdesenvolvidos, centro e periferia⁵⁶. À rigor, esta decisiva influência da dimensão histórica em sua análise, lhe permitiu concatenar a interpretação estruturalista ao processo específico de formação das economias periféricas⁵⁷.

Mesmo em seus primeiros livros como *A Economia Brasileira* (1954) e *Formação Econômica do Brasil* (1959), a preocupação conferida aos dilemas do desenvolvimento enquanto “incessante luta pela ruptura do passado colonial, de matriz escravista, que insistiu

⁵⁵ Durante os anos que fez parte do plantel de pesquisadores da CEPAL (1948-1957), Furtado desenvolveu um intenso trabalho na comissão. Além de suas tarefas internas, como a participação na elaboração do Estudo Econômico da América Latina (onde dedicou uma seção sobre a indústria da América Latina), traduziu para o português vários textos que difundiram as ideias da comissão. Ver FURTADO, Celso, 1920-2004. Obra autobiográfica. Coordenação: Rosa Freire d'Aguiar. Ed. Definitiva. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, 633 p.

⁵⁶ RICUPERO, Bernardo. Celso Furtado e o pensamento social brasileiro. Estudos avançados, n° 19 (53), 2005.

⁵⁷ Um bom guia para entender a concepção estruturalista no pensamento furtadiano está em MALLORQUÍN, Carlos. Celso Furtado: um retrato intelectual. São Paulo: Xamã/ Contaponto, 2005.

manter o nosso atraso civilizacional⁵⁸ já estava presente. Ao buscar na história a possibilidade de apreender e descrever as estruturas em movimento, Furtado pretendeu assim como Prebisch, esquivar-se das interpretações economicistas que ao centrarem suas análises exclusivamente no processo de acumulação e seus determinantes, costumavam confundir crescimento com desenvolvimento, perdendo de vista que o crescimento não passava de uma condição necessária para o desenvolvimento (FURTADO, 1974).

Para Furtado, o desenvolvimento é “um processo de transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função do objetivo que se propõe alcançar esta sociedade⁵⁹”. Portanto, não estaria circunscrito a um processo etapista e universal de crescimento pelo qual necessariamente, haviam passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento, como acreditou Walt Whilt Rostow⁶⁰. Mais que um problema acadêmico, desenvolvimento e subdesenvolvimento representavam as faces de uma mesma moeda. E, é por isso que nas palavras do autor, “devem ser tomados como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente” (FURTADO, 2000, p.27).

A compreensão deste conceito estaria atrelada à ideia clássica de excedente, sua conexão com os aumentos de produtividade fundados na divisão social do trabalho e os processos históricos de estratificação social, que pode ser vista com mais atenção por exemplo, em Furtado (1961,1976, 1980, 2000). Sua visão, privilegia o modo e o momento histórico pelo qual esses países se inseriram na divisão internacional do trabalho: como se industrializaram, sua relação com os países do centro, bem como, os equívocos de análise nas políticas adotadas por seus governos para a resolução dos problemas advindos da situação de subdesenvolvimento e dependência.

A partir deste esforço teórico, Furtado percebeu que o subdesenvolvimento era um fenômeno estrutural específico, resultante da forma como o capitalismo evoluiu historicamente no sistema global integrado por centros e periferias. O que caracterizava esse fenômeno nada mais era do que sua “malformação estrutural, geneticamente dotada de grande capacidade de

⁵⁸ CAMPOS, Fábio Antonio de. Meios e fins do desenvolvimento para Celso Furtado. Revista Espaço Acadêmico, nº162 – novembro/2014, p.81.

⁵⁹ FURTADO, Celso. Raízes do Subdesenvolvimento, editora Civilização Brasileira, 2003, p.103.

⁶⁰ O economista estadunidense Rostow, acreditava que o desenvolvimento das economias periféricas estaria condicionado por um processo universal de desenvolvimento determinado por cinco etapas: (i) sociedade tradicional, (ii) condições para o arranco, (iii) arranco, (iv) marcha para a maturidade, (v) era do consumo em massa. Desse modo, somente seria possível um país atrasado economicamente ingressar no desenvolvimento econômico após passar por estas cinco etapas do desenvolvimento. Ver ROSTOW, W. W. Etapas do desenvolvimento econômico – um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1961.

persistência, cumulatividade e reprodução⁶¹”. Tal realidade, refletia uma condição particular, marcada pela dependência externa e heterogeneidade estrutural, que tendia a se reproduzir em múltiplas dimensões através do seu caráter dualista (HADLER, 2009).

Por definição, esse dualismo se expressava no processo “duplo e assimétrico” principalmente entre a oferta e a procura de fatores, entre o perfil da demanda e as formas das funções de produção. Foi justamente esta característica que levou à formação de uma estrutura produtiva heterogênea, a qual prevalecia o setor atrasado, enquanto o setor avançado convivia com uma baixa taxa de acumulação, com pouca capacidade de inversão e absorção da mão-de-obra excedente (FURTADO, 1980). A coexistência desses setores com diferentes graus de produtividade e rentabilidade, e a não absorção de grande parcela da mão-de-obra acabara levando a “existência de um diferencial de renda entre as faixas da população que os compõem⁶²”. A distribuição desigual dessas rendas, possibilitou a manutenção de um elevado coeficiente de importação que tendeu, a partir do processo de substituição de importações, a ampliar ainda mais a concentração de renda (FURTADO, 2000; 1961).

Em consequência disso, Furtado apontou três problemas estruturais que se encontram no âmago destas economias⁶³. O primeiro, a permanência de um setor que possui uma dinâmica determinada pelo mercado exterior (o setor produtor de bens primário-exportadores). O segundo, a falta de capacidade do setor dito moderno de absorver a mão-de-obra excedente. E por último, a tendência à concentração da renda, ponto que trataremos com mais profundidade no tópico posterior.

⁶¹ Ver BRANDÃO Carlos. Prefácio. In: Essencial Celso Furtado. Organização e introdução de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Penguin Companhia das Letras, 2013, p.12.

⁶² Na visão de Furtado, em sociedades de origem colonial, atrasadas no desenvolvimento das forças produtivas e portadoras de estruturas sociais típicas de regimes de segregação social, o repto do desenvolvimento envolve um duplo desafio. Trata-se não apenas de fomentar o aparecimento e a expansão de forças produtivas e de relações de produção tipicamente capitalistas como também de promover as condições para que o processo de acumulação de capital gere escassez relativa de trabalho – o elemento-chave para o funcionamento da dialética inovação-difusão das técnicas. “O pré-requisito deste processo é a cristalização de centros internos de decisão capazes de introduzir “reformas” que aproximem a realidade concreta das exigências do tipo ideal idealizado na dialética inovação-difusão das técnicas. Nestas regiões, o desenvolvimento confunde-se com a problemática da formação, entendida como o processo de gênese das bases materiais, sociais, estatais e culturais de um Estado nacional com relativa autonomia econômica e política dentro do sistema capitalista mundial. Em Furtado, tal estudo é organizado em torno dos dilemas da construção de um sistema econômico nacional” (SAMPAIO Jr., 2005, p.10).

⁶³ Na economia periférica as modificações do sistema produtivo são induzidas do exterior. Pelo fato mesmo de que as modificações se limitam – na fase formativa que estamos considerando – a uma reordenação no curso dos recursos disponíveis, seu impacto na estrutura social é reduzido ou nulo. A verdadeira transformação situa-se no plano a formação do excedente, cujo modo de apropriação define perfil da demanda interna. Não foram poucos os casos em que a expansão do excedente se acompanhou de simplificação do sistema produtivo – liquidação de atividades produtivas ligadas ao mercado internacional em benefício da mono-exportação – ao mesmo tempo em que a demanda interna, alimentada pelas importações, se diversifica consideravelmente (FURTADO, 1980, p.89).

Para Furtado, o desenvolvimento industrial que emanou deste processo surge desse modo, como mero aprofundamento da condição de dependência e reforço de estruturas sociais marcadamente embrenhadas pelas formas arcaicas de dominação tipicamente periféricas. Nesses termos, a industrialização subdesenvolvida seria entendida, como uma disseminação parcial ou bloqueada do progresso técnico⁶⁴. Nela, a heterogeneidade e a especialização se reproduzem mediante o atraso estrutural do pólo periférico em relação ao centro. Nesta lógica, a discrepância entre o grau de avanço das estruturas produtivas dos dois polos do sistema, sustenta a diferença de suas rendas médias, dificultando para que essa condição desfavorável aos países da periferia diminua ou desapareça.

Mesmo durante o tempo em que esteve à frente da CEPAL, Furtado também se preocupou em teorizar sobre a questão do subdesenvolvimento no plano interno. Sua principal motivação, era entender o porquê os traços do subdesenvolvimento, tais como o colonialismo cultural e a inadequação tecnológica comprometiam o controle sobre os fins (racionalidade substantiva) e os meios (racionalidade instrumental) do desenvolvimento nacional, perpetuando seus nexos de exploração (SAMPAIO Jr., 2008).

A partir destas convicções, tanto as transformações na economia brasileira empreendidas pelo primeiro governo Vargas (1930-1945), quanto o aprofundamento desse processo no pós-guerra, nutririam inicialmente sua visão esperançosa de uma possível mudança qualitativa nas estruturas da economia brasileira - apesar da fragilidade política e econômica do país⁶⁵.

Mais tarde, o Plano de Metas⁶⁶ elaborado em parceria com o Grupo Misto BNDE-CEPAL⁶⁷ e consolidado nas décadas posteriores pelo governo do então presidente Juscelino

⁶⁴ Na periferia, “o progresso tecnológico é criado pelo desenvolvimento, ou melhor, por modificações estruturais, que surgem inicialmente do lado da demanda, enquanto nas economias desenvolvidas, o progresso tecnológico é ele mesmo, a fonte do desenvolvimento” (FURTADO, 1968, p.23).

⁶⁵ Os economistas desenvolvimentistas apesar de possuírem como traço fundamental do seu pensamento a preocupação com a formação de um capitalismo industrial moderno no país e da necessidade do planejamento econômico possuíam linguagens distintas quanto a defesa de seus interesses. Sobre estas distinções, ver BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4a ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000B, cap.5 - “O pensamento desenvolvimentista”.

⁶⁶ Importa dizer que o Plano de Metas, mesmo apresentando certa continuidade nas ações estatais em favor do desenvolvimento, marcava uma mudança significativa de concepção com o Governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto era nacionalista, questão que defendia Furtado. No caso do Governo Juscelino, havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, relegando o capital nacional ao papel de sócio minoritário deste processo. Diante desta aliança, os grandes investimentos estatais em infraestrutura, bem como as empresas estatais do setor produtivo, estariam a serviço da acumulação privada. Para uma análise mais detalhada sobre o assunto, ver RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998). Campinas: 2017. Tese (Doutorado) – IE/Unicamp.

⁶⁷ Segundo Fonseca (2003, p.43), logo que assumiu, Vargas estabeleceu um plano de cooperação com os Estados Unidos no qual técnicos dos dois países fariam um diagnóstico da economia brasileira; este resultou em 41 projetos setoriais de desenvolvimento, os quais contariam, para sua implementação, com capital norte-americano. Da

Kubitscheck, representaria o período de apogeu do ideário desenvolvimentista na visão do autor. Isto porque as mudanças processadas no interior do sistema econômico brasileiro nas décadas de 1950-1960 inspiradas em seu *Esboço de um programa de desenvolvimento, período de 1955-1962*⁶⁸ e nas técnicas de planejamento recém-elaboradas na CEPAL, trouxeram em si um elemento dinâmico: um verdadeiro crescimento e desenvolvimento econômico de base industrial no país (BRANDÃO, 2013).

Segundo Furtado (1962), já no início da década de 1960, se podia afirmar que o impulso de crescimento da economia brasileira se firmava relativamente em nosso próprio mercado interno e que seu centro de decisões tinha suas raízes na vida nacional. Essas diretrizes de ordem geral, representavam as pré-condições necessárias para efetivarmos uma verdadeira política de desenvolvimento, que porventura, dependia diretamente de uma autêntica revolução brasileira para se concretizar:

Na realidade presente brasileira, para levar adiante essa política (de desenvolvimento) é mister introduzir com decisão importantes modificações em nossas estruturas básicas. Como não nos preparamos para essas modificações e as ansiedades coletivas se agudizam dia a dia, transformando o desenvolvimento em imperativo político, passamos a viver uma autêntica fase pré-revolucionária. Desta forma, ocupam presentemente o primeiro plano das preocupações políticas as técnicas de transformação social e os métodos revolucionários (FURTADO, 1962, p.30).

As modificações econômicas ocorridas no Brasil nos decênios anteriores, principalmente atreladas aos níveis de autonomia que foram alcançando em três setores básicos da economia - metais industriais, combustíveis líquidos e equipamentos - caracterizavam a esperança furtadiana de um projeto de superação do subdesenvolvimento muito mais amplo. Contudo, o golpe de 1964 foi um divisor de águas à convenção do desenvolvimento prevalecente nas décadas anteriores.

Para Furtado, o autoritarismo político vigente nesta época foi o grande responsável por aniquilar todas as formas de resistência dos excluídos, além de intensificar as tendências perversas do nosso desenvolvimento mimético⁶⁹. Por um lado, manteve e reforçou a opção

equipe da Comissão Mista Brasil-EUA participaram técnicos ligados à CEPAL, e o diagnóstico inspirava-se fortemente nas teses desta instituição, detectando pontos de estrangulamento e reafirmando a prioridade de inversões em infra-estrutura, como transporte e energia elétrica. Iam ao encontro, também, do Plano de Reparcelamento Econômico que o ministro Lafer, da Fazenda, propusera como plano de governo. Neste contexto, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, futuro BNDES, que se encarregaria da captação, gerenciamento e alocação de verbas provenientes dos programas de fomento.

⁶⁸ A versão completa deste documento está disponível em <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/34361>.

⁶⁹ Essa preocupação pode ser demonstrada pelas próprias palavras do autor: “Todos percebíamos que algo de “novo” estava ocorrendo no Brasil. Era evidente que as motivações dos que haviam apossado do poder nada tinham a ver com o idealismo raso e inconsistente dos “tenentes”, que haviam vacilado entre direita e a esquerda.

industrializante do país por meio da aliança entre Estado e o capital forâneo, aprofundando nossa dependência externa. Por outro, ao relegar a segundo ou terceiro planos os interesses da sociedade e alcançar níveis de crescimento elevados como resultados da industrialização, alimentou a disforme fantasia geopolítica de "potência emergente" (FURTADO, 2002).

A "fantasia desfeita" pela frustração foi expressa no caráter pessimista dos seus livros publicados nas décadas de 1960 e 1970. Com seus direitos políticos cassados por meio do Ato Institucional nº1 pelo regime ditatorial, Furtado vê ruir seu anseio de que "o Brasil, ao entrar em sua nova fase de desenvolvimento econômico, não só encerrava seu ciclo colonial, mas ainda fundia todos os ciclos anteriores em uma unidade econômica integrada, e concluía o processo histórico de sua formação nacional" (FURTADO, 1950, p.31). No campo dessa análise, podemos citar como exemplo, o livro *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), o qual Furtado reformula sua análise inicial com intuito de dar respostas ao surto de industrialização dependente, hipótese crítica da problemática cepalina original, radicalizando os fundamentos de sua própria teoria do subdesenvolvimento.

Seu posicionamento distinto, decorre principalmente do novo quadro que assumiu o capitalismo mundial com a integração comercial liderada pela internacionalização produtiva das empresas transnacionais⁷⁰ e que se aprofundaria mais tarde com a expansão do sistema financeiro internacional, uma vez que "garantia maior liberdade para mobilidade do capital transacional na economia brasileira, especificamente na junção de interesses das filiais estrangeiras com o sistema financeiro internacional, bem como, na cristalização de uma sociedade de consumo elitista à custa do aumento da desigualdade social" (CAMPOS, 2014, p.82).

Diante desse cenário, Furtado chama a atenção para a emergência de um novo momento histórico: o "pós-nacional". Período que compreende a configuração de um novo padrão de acumulação⁷¹, antes vinculado aos propósitos dos Estados Nacionais. Nesse palco de grandes transformações, "a questão fundamental reside no aparecimento de empresas transnacionais, produtivas e financeiras, com um horizonte de acumulação que ultrapassa as

Estávamos agora diante de um projeto de "modernizador", que partia da ideia de que tanto a distribuição equitativa da renda como a convivência democrática somente são alcançadas nas fases superiores de desenvolvimento. [...] Para essa gente, o desenvolvimento é um processo de domesticação da sociedade, requer o exercício de um poder autoritário". Ver FURTADO, Celso. *Os Ares do Mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 1992, p.22.

⁷⁰ A natureza desse processo foi discutida por Galbraith (1982) e por Hymer (1978).

⁷¹ De acordo com Campos (2012, p.8), podemos definir um padrão mundial de acumulação como "um arranjo entre determinado regime monetário internacional, as regras para a circulação de bens e capitais e uma política condizente com os interesses da potência hegemônica".

fronteiras nacionais e com um grau de autonomia financeira que foge ao controle das autoridades monetárias nacionais” (SAMPAIO Jr., 2008, p.14).

Conforme exposto na parte anterior, nesse novo contexto, além de instalar suas filiais em busca de novos mercados, mão de obra barata e, sobretudo, recursos não renováveis, abundantes nestas economias periféricas, estas empresas também imprimiam o modo de vida correspondente aos seus países de origem. O efeito desta difusão sobre as estruturas arcaicas constituiu assim, a natureza caudatária da industrialização periférica.

Vale dizer, que sua intensidade variou de região para região, mas apesar disso, a resultante foi na maioria das vezes, a formação de estruturas híbridas: uma parte comportava-se como estrutura capitalista e a outra como pré-capitalista. Aqui começam a prevalecer as características estruturais e dualistas que constituem os impasses da modernização periférica fundadas no controle da técnica e na manipulação ideológica.

1.2.2.1. Os impasses da modernização periférica

O conceito de modernização dos padrões de consumo é fundamental no esforço analítico furtadiano, acerca dos limites da industrialização periférica e da articulação entre subdesenvolvimento e dependência. Por este motivo, nos concentraremos nesta parte em entender a noção de desenvolvimento industrial defendida por Furtado, levando em consideração sua reformulação teórica a partir do início da década de 1970, que como já dissemos - buscava dar respostas aos obstáculos gerados pelo esgotamento do processo de substituição de importações e do agravamento dos problemas sociais do polo periférico mediante as tendências estruturais da nova relação entre centro-periferia que agora seria determinada pelo predomínio das empresas transnacionais.

A expressão “modernização” aparece pela primeira vez no livro *Análise do “Modelo” Brasileiro*, publicado inicialmente em 1972. O termo modelo estaria entre aspas, para evidenciar que não se tratava de um modelo de desenvolvimento econômico como se divulgava na época do “milagre brasileiro”, mas sim, de um padrão de crescimento econômico aliado ao problema histórico da forte concentração de renda - agravado pelas reformas econômicas realizadas no período 1964-1967 por intermédio do regime militar, através do Plano de Ação Econômica Governamental (PAEG).

Ao atribuir papel fundamental à concentração de renda como subproduto dessa modernização na análise do subdesenvolvimento, Furtado pretendia demonstrar como essa característica estrutural tendia a se perpetuar no modelo de desenvolvimento perseguido pela região, dada a pressão dos custos de formas de consumo cada vez mais sofisticados e das

exigências de tecnologias poupadoras de mão de obra que operavam em favor desta concentração (HADLER, 2009).

Enquanto nas economias desenvolvidas houve uma ordenação autônoma em que o progresso tecnológico engendrava a acumulação de capital, que por sua vez, gerava modificações estruturais decorrentes da alteração no perfil da demanda; na periferia, essa ordenação refletiu seu caráter dependente. A respeito disto, ao analisar o quadro estrutural da economia brasileira, Furtado fez o seguinte comentário:

A permanente introdução de novos produtos e novas formas de consumo é condição *sine qua non* para a preservação de formas sociais que caracterizam o sistema capitalista. A uniformidade, mesmo aproximada das formas de consumo retiraria toda a eficácia ao complexo sistema de incentivos que põe em marcha os diversos agentes responsáveis pelo dinamismo dessa economia. Se nos países desenvolvidos, o fluxo de novos produtos e o complexo de inovações tecnológicas que os acompanham são essenciais ao funcionamento da economia capitalista, no âmbito mundial tais fatores operam no sentido de preservar as relações de dominação e dependência que caracterizam a atual economia internacional (FURTADO, 1975, p.13).

Desse modo, ter acesso às mudanças estruturais provocadas pela industrialização implicava em retardar a “absorção do subdesenvolvimento” e sujeitar-se aos efeitos desta transnacionalização. Na verdade, como os sistemas industriais dos países subdesenvolvidos haviam nascido para substituir importações e passaram em seguida, a reproduzir ainda que em menor proporção, o fluxo de novos produtos das economias desenvolvidas; as novas formas de dependência surgiram e se consolidaram sem encontrar maiores resistências, inclusive de seus próprios Estados⁷².

As indústrias de bens de consumo eram as mais favorecidas por essa “evolução”. Isso comprovava que a industrialização periférica já se originava presa a um moderno padrão de demanda, a qual obtinha uma estrutura produtiva pouco diversificada e com escassa integração vertical e horizontal que acabava se impondo na industrialização dos países periféricos. Em outras palavras, havia apenas a assimilação das tecnologias importadas dos países avançados⁷³

⁷² Ao debilitar a capacidade de o Estado regular as forças de mercado, “enfraquecer a correlação de forças do trabalho frente ao capital e aumentar a distância entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, a transnacionalização do capitalismo solapa as bases dos centros internos de decisões e a coerência interna dos sistemas econômicos nacionais” (SAMPAIO Jr., 2005, p.7).

⁷³ Duas vertentes de interpretação podem ser ressaltadas dentro do debate entre os autores ligados à CEPAL sobre o movimento histórico da presença estrangeira no Brasil. A primeira das correntes de interpretação pode ser sintetizada na expressão “limites da industrialização”, pois ressaltou que o período de estagnação relativa da economia brasileira nos anos 1960 era uma tendência inexorável do capitalismo subdesenvolvido (causada principalmente pela forte internacionalização que sofreu o Brasil na segunda metade dos anos 50). A segunda das correntes de interpretação pode ser sintetizada na expressão “potencialidades da dependência”, porquanto destacou o período de estagnação como temporário e possivelmente superado, assim que os obstáculos políticos e econômicos ao prosseguimento da industrialização fossem removidos. Colidem-se duas concepções de

para satisfazer um perfil de demanda descontínuo (dado o reduzido mercado interno para esses bens), não a um processo endógeno autossustentado de incentivo ao progresso técnico⁷⁴.

Logo, a tecnologia incorporada⁷⁵ aos equipamentos importados não era compatível com o nível de acumulação de capital dos países atrasados e sim, com o perfil da demanda desse setor modernizado, “impedindo a capitalização dinâmica em favor do conjunto da população” (FURTADO, 1975, p.7). Essas tecnologias “poupadoras de trabalho” não aumentavam gradativamente a produtividade do trabalho para o conjunto do sistema econômico, além de limitar a absorção do setor de subsistência, o que dificulta a ampliação do mercado interno na dimensão compatível com a escala de produção das técnicas modernas (HADLER, 2009). E, mais do que isso, esse excedente seria capitaneado em benefício dos grupos estrangeiros que detinham o domínio destas tecnologias, o que acarretava mudanças substantivas no âmbito das estruturas subdesenvolvidas (FURTADO, 1974).

A respeito disso, Furtado (1968B), ao apontar a necessidade de um projeto de autotransformação social para o Brasil, identificou dois perfis de demanda: um estagnado, determinado pelo baixo poder de compra da massa da população e outro dinâmico, caracterizado por uma pequena parcela da população de elevada renda que consegue disfrutar dos produtos provenientes do mercado de bens duráveis. As dificuldades nesse tipo de estrutura (subdesenvolvida) estavam, portanto, concentradas na sua insuficiente capacidade de romper com a lógica perversa de um modelo que segundo Sampaio Jr. (1999, p.185):

[...] pressupõe técnicas que são incompatíveis com a geração de escassez relativa de trabalho seja porque a relação trabalho passado/trabalho presente é impropria ao modo como esses países periféricos organizam o mundo do trabalho, seja porque exigem um esforço de capitalização superior à capacidade de geração de excedente da economia subdesenvolvida, seja ainda

desenvolvimento na avaliação da elevação da presença estrangeira e das conseqüências para as economias periféricas. A primeira perspectiva, encontrada nos escritos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, trata do desenvolvimento como sendo um processo de homogeneização social, comandado por um Estado Nacional dirigido por valores civilizatórios. Já a outra perspectiva, encontrada nos autores Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto (no plano sociológico) e Aníbal Pinto, José Serra & Maria da Conceição Tavares (no plano econômico), será a do desenvolvimento capitalista, ou seja, a partir do prisma das condições sociais, políticas e econômicas que permitem o prosseguimento da acumulação e da reprodução ampliada do capital (RODRIGUES, 2006, p.31).

⁷⁴ Na visão de Furtado (1968, p.23), o que caracteriza uma economia dependente “é que nela o progresso tecnológico é criado pelo desenvolvimento, ou melhor, por modificações estruturais que surgem inicialmente do lado da demanda, enquanto nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, a fonte do desenvolvimento”.

⁷⁵ Além disso, essas tecnologias teriam o efeito de desarticular a produção de subsistência preexistente gerando desemprego tecnológico. Furtado parece incorporar a concepção de Prebisch de que na agricultura há maior flexibilidade de combinação dos fatores devido à maior disponibilidade de técnicas “poupadoras de capital” e “poupadoras de trabalho” e que às técnicas industriais correspondem proporções bem definidas de fatores (D'ARBO, 2004).

porque supõem uma escala mínima de produção incompatível com o mercado nacional.

Como pudemos observar neste trecho, a insuficiência da conexão entre o fluxo de salários e o crescimento da produtividade do trabalho, era a causa primordial da desaceleração do crescimento, da tendência à estagnação, dentre outros efeitos pelos quais passaram muitos países subdesenvolvidos que haviam avançado no processo de substituição de importações (FURTADO, 1968). Em resumo, o problema fundamental desse modelo decorre do fato de que, os resultados da acumulação de capital alcançados pela industrialização não estariam beneficiando o conjunto da sociedade, até porque, os fluxos de salários foram insuficientes para retroalimentar a demanda de bens finais, dado o baixo nível do salário médio e quantidade da população formalmente empregada.

De acordo com a interpretação de Furtado, isso aconteceria até mesmo nos setores industriais modernos, visto que o excesso de capacidade ociosa reduzia a produtividade do capital elevando os custos de investimento em tecnologias avançadas (D'ARBO, 2004). Quanto mais amplo este processo de modernização se apresentou, mais intensa tendeu a ser a pressão de se ampliar o excedente, que nos marcos dessa estrutura particular de controle, não seria utilizado para fomentar a transformação das técnicas do sistema produtivo - mas sim, conduzido para a modernização dos padrões de consumo das elites⁷⁶ aculturadas (FURTADO, 1974).

Na visão do autor, essas classes dirigentes eram aculturadas pela sua própria forma de ser, isto é, por não terem uma identificação clara com sua própria realidade e seu próprio povo. Sua referência estaria no centro do sistema capitalista. Dessa maneira, anseiam reproduzir os estilos de vida dos países avançados, combinando altas taxas de exploração com a expansão de um modo de vida mimetizado da elite mundial, impondo ao conjunto da sociedade necessidades que são incompatíveis com as possibilidades materiais dos países subdesenvolvidos (CAMPOS & RODRIGUES, 2014).

A solução concreta apontada por Furtado para minimizar as consequências desse problema estrutural perpassaria pela implementação de políticas que visassem garantir o equilíbrio relativo na acumulação de forças entre capital e trabalho. Dado os efeitos dinâmicos da socialização dos ganhos de produtividade, seria possível uma maior difusão do progresso técnico, e, com ele, os padrões de consumo poderiam ser generalizados para o conjunto desses

⁷⁶ A propósito, de acordo com o autor, nas economias periféricas a diversificação da demanda final reflete, basicamente, o comportamento de uma minoria da população beneficiária do excedente. Sua dinâmica está, portanto, intimamente ligada a canalização de uma parte do excedente para financiar o aumento dos dispêndios de uma minoria cujos padrões de consumo se distanciam cada vez mais dos da massa da população (FURTADO, 2000).

trabalhadores que obteriam melhorias salariais, e assim, passariam a desfrutar de uma parcela maior do excedente econômico gerado nesse processo (FURTADO, 1974).

No entanto, para que se consolide essa pretensão de Furtado, seria inevitável uma relativa escassez de mão de obra. Afinal, a busca incessante dos capitalistas em recompor suas taxas de lucro, através da inserção de novas tecnologias, traria consequências benéficas para o conjunto da população – posto que, engendraria uma maior acumulação de capital e a difusão de novos produtos; além de, com o passar dos tempos, propiciar a geração de novos empregos e recompor essa escassez relativa (FURTADO, 1975).

Por este ângulo, Furtado reconhece que sem o aporte dos subsídios concedidos pelo o governo brasileiro no esforço de modernização (inicialmente com a criação das indústrias de base), seria impossível que a industrialização alcançasse a amplitude que conheceu durante esse período. O modelo brasileiro expressava assim, “uma tentativa de correção dessa insuficiência, mediante um esforço de adaptação da demanda à estrutura da oferta – crescimento mais rápido do poder de compra dos consumidores de bens duráveis e – uma ação mais ampla do Estado na geração de empregos⁷⁷”.

A preocupação de Furtado era justamente a qualidade desses investimentos. Isto porque, tendo como fator dinâmico o processo de substituição de importação, na maioria das vezes, esses investimentos eram orientados com vistas a potencializar o aumento da demanda global e diversificar essa demanda em novos setores inicialmente alimentados pelas importações. No entanto, as condições artificiais criadas para formar grandes indústrias que aumentam a relação capital/trabalho criaram sobreinvestimentos desnecessários que deprimiram ainda mais os salários, agravando a desigualdade social ao deslocar recursos da coletividade para alguns industriais (FURTADO, 1974; 1975).

São destes determinantes que Furtado conclui que a problemática do subdesenvolvimento envolve de um lado o processo de dependência e suas exigências, e de outro, os entraves ao acesso à inovação tecnológica difundida pelo centro capitalista num cenário marcado por uma estrutura distorcida pela divisão internacional do trabalho e mimetismo cultural. A superação do subdesenvolvimento⁷⁸ implicava desse modo, num ato de vontade tanto político, como coletivo, que resvalaria essencialmente na difícil tarefa de

⁷⁷ Idem.p.66.

⁷⁸ Em artigo publicado na revista Economia e Sociedade da Unicamp, intitulado “A superação do subdesenvolvimento” Furtado apresenta o que seriam três modelos para a superação do desenvolvimento, que, no entanto, possuem cada qual sua limitação, e que de nada são válidos se não observadas àquelas condicionantes dispostas no decorrer deste capítulo. Ver FURTADO, Celso. A Superação do Subdesenvolvimento, in Revista Economia e Sociedade, nº 3. Campinas, Instituto de Economia-UNICAMP, dez/94.

encontrar respostas frente aos dramas históricos advindos da inserção dependente (FURTADO, 2002).

Apesar de reconhecer que exista espaço no capitalismo para tal, Furtado acredita que sem a emancipação nacional⁷⁹ e a ruptura com os vínculos externos de dominação e dependência, seria impossível trilhar os caminhos do desenvolvimento econômico. A transformação econômica e social da América Latina não seria espontânea. Exigia o desempenho organizado e consensual de um aparato político dedicado em realizar um projeto civilizatório alicerçado na própria identidade da região⁸⁰.

Como difícil tarefa, seria preciso vencer as barreiras econômicas, sociais e culturais que obstruíam o controle dessas economias sobre sua própria realidade, ou seja, sobre os meios e os fins do desenvolvimento nacional (SAMPAIO Jr., 2008). Até porque, no contexto de dependência econômica e colonialismo cultural orientado pela transnacionalização do capital com o qual Celso Furtado se deparou, a industrialização apenas aprofundaria nosso subdesenvolvimento ao invés de cumprir a função de ser a forma por excelência de gerar internamente as bases materiais para a construção de uma estrutura produtiva que fosse capaz de promover um verdadeiro desenvolvimento nacional (CAMPOS & RODRIGUES, 2014).

⁷⁹ Isso implica na capacidade de circunscrever centros internos de decisão e seu correspondente projeto ideológico, sobre a base de um substrato socioeconômico referido a uma matriz, territorial e política nacional (VIEIRA, 2007, p.6).

⁸⁰ Ver FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1984; FURTADO, Celso (1978). *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

1.3. Conclusão

Mostramos a partir do contexto da evolução do capitalismo industrial a originalidade das formulações da CEPAL em seu período clássico (1940-1960), numa tentativa de compreender seu significado histórico e suas principais contribuições no que tange a problemática da industrialização.

A difícil tarefa de se interpretar a realidade latino-americana e reunir ideias nem sempre claramente interligadas num cenário de confrontação bélica em escala planetária dominado ideologicamente pelas proposições dos EUA e URSS, comprovam a riqueza das formulações cepalinas em seu período inicial. Não é à toa que esse instrumental analítico foi utilizado por uma série de governos da região para formular suas políticas e dar respostas ao contexto particular da época.

Também podemos destacar, que mesmo restrito aos interesses da ONU, o eixo central destas discussões se configura através de uma abordagem heterodoxa a qual se pretendeu evidenciar os problemas característicos da condição subdesenvolvida: as discrepâncias nos níveis de renda, a deterioração dos termos de intercâmbio, o excedente estrutural de mão-de-obra, a heterogeneidade estrutural, bem como, as dificuldades encontradas pelos países da região para promover a aceleração do processo de industrialização. Em particular, como ao longo do tempo, a integração dos países na divisão internacional do trabalho estabeleceu obstáculos cada vez mais intransponíveis aos países subdesenvolvidos.

Por outro lado, reconhecemos que as recomendações cepalinas não estão isentas de limites, inclusive, foram criticadas por uma série de autores (e até por seus próprios membros) frente aos resultados da industrialização por substituição de importações, por desconsiderarem as relações sociais neste processo e por sua filiação (ainda que velada) ao próprio paradigma clássico⁸¹. De mesmo modo, cabe ressaltar que a industrialização, principal argumento das

⁸¹ Dentre estas críticas, cabe destacar: a) a perspectiva da teoria da industrialização retardatária, protagonizada pelo Grupo do Capitalismo Tardio, também conhecido como Escola de Campinas, que a partir de uma periorização distinta da análise cepalina buscou repensar a história do Brasil e por extensão, da América Latina, levando em consideração a formação e desenvolvimento do modo de produção capitalista como forma de interpretar os fatores internos e externos responsáveis pelo movimento destas economias e; b) o enfoque da Teoria da Dependência, o qual se centrava no fenômeno da dependência, enquanto traço específico das economias subdesenvolvidas. Em sua vertente sociológica, inspirada nos estudos de José Medina Echavarría, os defensores desta tese acreditavam que a relação de interdependência entre duas ou mais economias, e entre estas e o comércio internacional, assume a forma de dependência quando alguns países (os dominantes) podem se expandir e serem autossustentáveis, enquanto outros (os dependentes) só podem fazê-lo como um reflexo daquela expansão. Para uma análise sintética acerca destas teorias, ver RODRÍGUEZ, Gustavo Ostria. *De la Cepal a la Teoria de la Dependencia - Un Esquema Descriptivo*, IESE, Cochabamba, 1979; RODRIGUEZ, Octavio, *Informe sobre las críticas a la Conception de la CEPAL*, Secretaria de la Presidencia, México, 1974; SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. *Origem e desdobramento da crise da teoria do desenvolvimento na América Latina*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.13, n.1-2, jan/jun, 1999B.

prescrições cepalinas para se combater a enfermidade do subdesenvolvimento, não foi sinônimo de emancipação material e desenvolvimento nacional.

Na verdade, conforme indicamos ao longo do capítulo, esse processo esteve circunscrito às transformações provocadas pelo processo de transnacionalização e do seu discurso dominante do “mito do progresso”, que em sua essência, não se restringiu à esfera econômica, mas também política, militar e cultural de cada país - colocando em xeque quaisquer tentativas de autonomia e desenvolvimento nacional ensaiados nos anos anteriores. Tal argumento pode ser comprovado pelo papel desempenhado pelas ditaduras latino-americanas que escancararam segundo a interpretação do próprio Furtado, o fim da possibilidade de conciliar no capitalismo latino-americano: soberania, democracia e equidade.

Refletindo sobre esses pontos, podemos perceber que para entender o pensamento da CEPAL acerca da temática da industrialização, precisamos também compreender a evolução de suas ideias relacionadas ao contexto histórico em que estão inseridas. E é por isso que seguindo essa linha de raciocínio, queremos mostrar nas próximas páginas que a formação do pensamento da Nova CEPAL reflete uma condição histórica distinta, tecida sob a preponderância do neoliberalismo, de suas reformas e do novo padrão tecnológico requerido pelas novas tendências da globalização.

CAPÍTULO II

RESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO E O ESTRUTURALISMO DA NOVA CEPAL

[...] *el neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá, porque su desarrollo analítico está acentuadamente orientado al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas* (FFRENCH-DAVIS, 1988, p.38).

El neoestructuralismo no debería interpretarse como una teoría que cede ante el neoliberalismo, ni como una señal de que el estructuralismo estaba equivocado, sino más bien como un intento por llegar a un entendimiento con una nueva realidad (KAY, 1998, p.14).

Só porque a Nova CEPAL, defende um “retoque” nas reformas, não a posiciona ao lado das perspectivas críticas ao neoliberalismo, ao contrário [...] isso é característica da atual fase do pensamento ortodoxo, dentro do que ela mesmo chama de pós-Consenso de Washington (CARCANHOLO, 2008, p.137).

2. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o pensamento da Nova CEPAL e suas teses acerca da problemática da industrialização tratadas entre as décadas de 1980 e 1990. Para tanto, este capítulo será dividido em duas seções. Na primeira, mostraremos como a renovação da agenda estruturalista responde historicamente a um conjunto de mudanças na economia mundial associadas especialmente aos efeitos das crises das décadas de 1970 e 1980 e à implementação das reformas neoliberais na América Latina.

Mais adiante, na segunda parte, baseado nas contribuições de Fernando Fajnzylber, referência do arcabouço neoestruturalista nesta fase, apresentaremos dois relatórios que sintetizaram as propostas da comissão durante a década de 1990: o documento “*Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria de desarrollo de América Latina y el Caribe*” (1990) e “*El regionalismo Abierto*” (1994). A partir destes documentos, investigaremos as ideias centrais do neoestruturalismo latino-americano, em especial, a frequência da temática da industrialização nas novas teses da CEPAL e em que medida o *status* de ideologia mundialmente dominante conferido ao neoliberalismo se manifestou nesta atualização do pensamento estruturalista.

Ainda neste capítulo, tendo em vista a importância do referido debate, destacaremos na última seção um balanço entre o pensamento neoestruturalista da década de 1990 em relação ao estruturalismo clássico, tendo como pano de fundo seus nexos com a temática da industrialização. Para isto, será estabelecido um paralelo entre a abordagem de ambas, a fim de demonstrar as semelhanças e diferenças entre estas análises.

2.1. Contexto histórico: o neoliberalismo e sua influência na constituição das teses neoestruturalistas

2.1.1. A crise dos anos 1970 e sua repercussão na Economia Mundial

O período que se iniciou com o fim da Segunda Guerra Mundial e se estendeu até meados da década de 1970 foi marcado pelo grande empenho das forças sociais e dos governos. Isso porque, tanto nos países periféricos, mas, sobretudo, nos países centrais do capitalismo mundial, se buscava promover o crescimento econômico com o intuito de evitar a repetição da grande depressão mundial da década de 1930 e o avanço do socialismo.

Contudo, após 40 anos da maior crise do capitalismo do século XX, os países avançados experimentaram uma segunda crise, que se prolongou pela década de 1980, cujos efeitos em termos de desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade se alastraram pela economia internacional (SOARES, 2001). Todo o período de otimismo das décadas anteriores classificado por Mandel (1990) como “os anos gloriosos do capitalismo”, que como vimos - em sua política econômica, pretendia conciliar interesses capitalistas e da classe trabalhadora, se contrastaria com a queda da lucratividade e recuo dos níveis de acumulação.

O esgotamento do potencial de expansão do padrão mundial de acumulação anterior (constituído basicamente na relação entre o planejamento estatal e a expansão da grande empresa norte-americana) e as rupturas no marco institucional causados pela incapacidade dos governos das principais economias desenvolvidas em sustentar o sistema monetário e financeiro internacional instituído em 1944 na Conferência de *Bretton Woods*, geraram mudanças qualitativas nas condições de rentabilidade do capital e desencadearam reações estratégicas por parte das empresas e dos estados capitalistas. Os EUA, país que era copiado e invejado pelo posto de potência hegemônica, viviam uma profunda crise financeira com desdobramentos negativos para as trocas financeiras globais como um todo (HOBSBAWM, 1995).

O montante de gastos com investimentos diretos, gastos militares e a ajuda financeira a outros países efetuados pelos EUA nos anos precedentes, antes atenuados pelo amplo saldo da balança comercial, já não era mais possível de ser realizado. Por outro lado, uma vez

recuperados, seus “sócios-competidores”, a exemplo da Alemanha e do Japão, agora impunham ao rival uma superioridade tecnológica e administrativa, permeada por novos sistemas organizacionais e financeiros mais robustos e complexos. Em menor proporção, uma parcela de países subdesenvolvidos que emergiu como produtores industriais, também passou a disputar mercados com os produtos norte-americanos⁸².

Todavia, o acontecimento mais relevante que colaborou para a mencionada crise e para a expansão do processo inflacionário, sem sombra de dúvida, foi o aumento do preço do petróleo ocorrido inicialmente no final de 1973⁸³. Nesse período, como resultado das decisões do cartel dos países produtores do petróleo, a OPEP - o preço do combustível saltou de US\$ 3,5 por barril de petróleo bruto para expressivos US\$ 11,65 por barril. Principalmente nos países centrais, a elevação do preço de insumos energéticos e de matérias-primas desencadeada pela elevação abrupta do preço do petróleo, provocou um aumento significativo dos custos industriais (CARCANHOLO, 2002). Setores como a siderurgia, a metalurgia e a indústria automobilística, bases de arranque da Segunda Revolução Industrial, foram acometidos pela multiplicação das falências e retrações nos investimentos⁸⁴.

Tabela 1- Diferença entre o máximo e mínimo da produção industrial antes e durante a recessão nos principais países industrializados

Países	A: trimestre do máximo de produção	B: trimestre do mínimo de produção	Queda da produção de A a B (%)
EUA	4º trim. 1973	2º trim. 1975	-14,4
Canadá	1º trim. 1974	3º trim. 1975	-6,9
Japão	4º trim. 1973	1º trim. 1975	-19,8
RFA	4º trim. 1973	3º trim. 1975	-11,8
França	3º trim. 1974	3º trim. 1975	-13,6
Grã-Bretanha	4º trim. 1973	4º trim. 1974	-10,1
Bélgica	1º trim. 1974	3º trim. 1975	-17,1
Espanha	2º trim. 1974	2º trim. 1975	-10,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Mandel (1990).

⁸² A penetração de produtos importados no mercado americano foi marcadamente pronunciada nos setores de automóveis, maquinaria e tecidos (MOFFIT, 1984, p.30).

⁸³ O fim das paridades fixas e a enxurrada de petrodólares do primeiro choque (1973) impulsionou ainda uma tendência de especulação com moedas, que minavam o poder do dólar americano e, paradoxalmente, fortaleciam o marco e o iene. Estas tendências policêntricas que se desenhavam no sistema financeiro internacional influenciaram o processo de contestação do papel de dominância do Estado norte-americano. O próprio sistema bancário privado norte americano e suas empresas transnacionais se movimentavam muitas vezes à revelia do interesse nacional, favorecendo ainda mais à modernização e expansão europeia e nipônica. Ver KILSZTAJN, Samuel. O acordo de Bretton Woods e a evidência histórica: O sistema financeiro internacional no pós-guerra. Revista de Economia Política, 9(4): 88-100, out/dez, 1989.

⁸⁴ As cifras específicas desses setores são encontradas em MADDISON, Angus. *The world economy: a millennial perspective*. Center of the Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD, 2001.

A forte desaceleração do crescimento do produto industrial e o excesso de capacidade ociosa, reflexo deste contexto, fez com que os investimentos destinados a racionalização e a redução de custos ganhassem importância relativa (MENDONÇA, 1990). Foi necessário buscar novas alternativas tecnológicas e gerenciais para reduzir custos e aumentar a produtividade e os níveis de acumulação⁸⁵. Com isso, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial começou a demonstrar os ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo⁸⁶:

a) a microeletrônica passou a ser o novo paradigma tecnológico⁸⁷ em questão. Voltada para o desenvolvimento e integração de circuitos eletrônicos em escala microscópica, ela permitiu a internacionalização de uma série de inovações: seja nas telecomunicações, nos controles dos processos industriais, na automação ou em segmentos ainda mais complexos como a robótica.

b) para expandirem sua rentabilidade, as multinacionais passaram a focar em determinadas etapas e funções produtivas, particularmente em etapas e funções mais nobres (cada vez mais representados pelos ativos imateriais), estreitando suas margens decisórias nos diversos níveis hierárquicos de suas redes mundiais de estabelecimento subsidiários, mas mantendo internamente (dado a maior competição via qualidade e diferenciação de produtos requerida por essa reconfiguração produtiva) as áreas de P&D nos países onde a base tecnológica e científica era mais avançada (CAMPOS, 2009).

c) progressivamente, o reordenamento promovido pela tecnologia, exigiu abandonar os antigos modelos fordista e taylorista, bem como, a estrutura empresarial departamentalizada

⁸⁵ A força deste processo de inovação técnica refletiu-se em todos os espaços. Tanto na capacidade de processar, transmitir e armazenar informações pelos sistemas de computação ou nas telecomunicações via satélite quanto no desenvolvimento de redes logísticas globais. Ver COUTINHO, Luciano. *A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. Economia e Sociedade*, Campinas, SP, n.1, ago, 1992 e CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

⁸⁶ Ver HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

⁸⁷ De acordo com Silva (2010, p.226-227), um paradigma tecnológico pode ser definido como um modelo ou padrão de solução de problemas tecnoeconômicos selecionados baseado sobre os princípios altamente selecionados derivados das ciências naturais, conjuntamente com regras e procedimentos específicos igualmente selecionados, visando adquirir novos conhecimentos e salvaguardá-los, sempre que possível, contra a rápida difusão para os competidores. Em suma, um paradigma tecnológico determina certo campo de investigação, bem como os problemas e procedimentos/tarefas a eles associados. Para uma análise mais detalhada sobre esse ponto ver DOSI, Giovanni. *Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change*. *Research Policy* 11, p.147-162, North-Holland Publishing Company, 1982 e DOSI, Giovanni. *Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation* *Journal of Economic Literature*, Vol. 26, No. 3), p. 1120-1171, setembro de 1988.

típica do fayolismo⁸⁸, por métodos de produção e de gestão de alta performance⁸⁹ - dando espaço a organização de sistemas flexíveis de organização produtiva e do trabalho⁹⁰ notadamente distintos do modelo fordista multidivisional (*m-form*).

Como expressão deste padrão de acumulação, aprofundou-se cada vez mais a separação público-privada, delegando a este último, um papel crescentemente maior que no contexto anterior⁹¹. As empresas transnacionais, antes comprometidas com a internacionalização dos mercados internos protegidos nacionalmente, passaram agora a ter como eixo, “uma integração global condicionada por acordos regionais capazes de integrar cadeias produtivas verdadeiramente mundiais, além de submeter a questão nacional à transnacionalização do capital” (CAMPOS, 2016B, p.53).

No que se refere ao contexto social, isso significou a desestruturação do mercado de trabalho e o desmonte das proteções sociais, cujos sindicatos foram atacados por várias reformas que viriam a se concretizar nos anos 1980. A expressão institucional desse modelo e do caráter das relações sociais, foi também, a legitimação de um Estado que nestas condições, se reduziu à ampliação do assistencialismo, – ao mesmo tempo que definiria – novas condições da luta social (SOARES, 2001).

Enquanto isso, na América Latina, a administração pública também ia passando por novas reformulações: enquadrando e subordinando suas técnicas de gestão, planejamento e projetos, a fim de adaptar-se às ideias subjacentes a esta nova estratégia de atuação das grandes

⁸⁸ Ricardo Antunes (2003) identifica que o binômio taylorismo/fordismo é expressão dominante do sistema produtivo e de seu respectivo processo de trabalho, que vigorou na grande indústria ao longo, praticamente, de todo o século XX, sobretudo a partir da segunda década. Este binômio se baseava na produção em massa de mercadorias, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. Ver ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas, SP, Cortez, 2003.

⁸⁹ Sobre esse ponto, ver PASSOS, Carlos Artur Kruger. Indústria brasileira e globalização: alguns desafios a enfrentar. Curitiba, 1996.

⁹⁰ A acumulação flexível, como é descrita por Harvey (2010), é denominada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, por novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, por taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Além disso, a acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas. Ver HARVEY, David. O novo imperialismo. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4ªed. Loyola: São Paulo, 2010.

⁹¹ Sobre este ponto, ver ALVES, Giovanni. Trabalho, capitalismo e formas de salariado: notas teórico-críticas. O público e o privado, jul. /dez 2005, n. 6. p. 109- 128.

empresas que acabamos de descrever. Tal como algumas economias asiáticas⁹², países da região que já tinham alcançado estágios mais avançados de industrialização, aproveitaram a abundância de crédito (gerado pela alta dos preços do petróleo depois da crise de 1973/74), para implementar programas de desenvolvimento destinados a modernizar suas estruturas produtivas e pautas exportadoras em direção a bens mais intensivos em tecnologia (MENDONÇA, 1990).

Em face de uma “oferta completamente elástica de recursos financeiros no mercado internacional a taxa de juros negativas”, países como o Brasil⁹³, que lutavam tradicionalmente com grande escassez de capital para impletar seus projetos de industrialização, se utilizaram desta oportunidade para manter o crescimento industrial e amainar os efeitos da crise mundial sobre suas economias (FURTADO, 1992, p.68). No entanto, em grande parte destes países, esse fenômeno de cooperação financeira se destinava primordialmente, a conceder facilidades (até mesmo cambiais e de importação de máquinas e produtos intermediários) para as empresas transnacionais (FURTADO, 1976B). Neste sentido, foram realizadas reformas que visavam garantir altas taxas de crescimento da economia, “sustentadas por práticas ditas desenvolvimentistas, mas que na verdade, aprimoraram o acesso para o capital internacional por meio de reformas financeiras, modernização conservadora dos laços de dependência e pelo aumento da repressão política” (CAMPOS, 2016B, p.52).

O resultado destas medidas na América Latina foi o aumento do endividamento externo⁹⁴ (produto num primeiro momento, da conexão das filiais estrangeiras com o

⁹² A descrição deste processo em comparação com alguns países latino-americanos pode ser conferida em GIACOMÁN, Ernesto Marcos. *Las exportaciones como factor de arrastre del desarrollo industrial. La experiencia del sudeste de Asia y sus enseñanzas para México*. Comercio Exterior (Mexico), Vol. 38, No. 4, April, p. 275-84, 1988.

⁹³ No caso brasileiro, um exemplo claro desta política foi o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Elaborado pelo ministro do planejamento João Paulo dos Reis Velloso no governo de Ernesto Geisel (1974-79), o referido plano tinha na implantação de novas indústrias de bens intermediários e de bens de capital a maior prioridade. Seu principal objetivo era completar a industrialização pesada, corrigindo os desníveis criados pelo Plano de Metas. Para enfrentar esses desafios, apostavam no planejamento intra e intersetorial conduzido pela empresa estatal. Assim, criaram-se novos instrumentos para estimular a transferência tecnológica, além de desenvolver canais internos de financiamento por meio de fundos setoriais subordinados ao BNDE. Dentro do que foi estabelecido, as empresas estatais teriam um papel central no desenvolvimento tecnológico nacional, enquanto as estrangeiras, sob o comando Estado, se instalariam em setores considerados estratégicos cumprindo funções específicas. Contudo, a realidade mostrou-se muito mais complexa do que havia sido proposto inicialmente, uma vez que durante a realização do plano o Estado brasileiro permitiu que o IDE por meio das empresas multinacionais se associasse às empresas estatais e às privadas nacionais constituindo as chamadas *joint-ventures* dos setores químico, metalúrgico, siderúrgico, petroquímico, dentre outros cuja produção era para o mercado externo (CAMPOS, 2009; CAMPOS & RODRIGUES, 2014; LESSA, 1998).

⁹⁴ Na Argentina, a dívida passou de 5 bilhões a 44 bilhões de dólares entre 1973 e 1982, um aumento de mais de 800%. No Brasil, o crescimento também foi notável, registrando 600%. Porém, a maior taxa de crescimento do endividamento ficou por conta do México, cujo aumento foi de 900% (FERRER, 2006).

euromercado⁹⁵ e depois, pelo processo de estatização da dívida⁹⁶), a ampliação do poder das empresas multinacionais (monopólio do comércio, tecnologias e finanças) e crescentes tensões e lutas políticas por todos os países da região - o que causou severos problemas de balanço de pagamentos e dificuldades para controlar a escalada da inflação. Por sua vez, estas lutas internas democraticamente organizadas em prol das chamadas reformas de base (agrária, urbana, regional, tributária, financeira, administrativa, judiciária e política), também levariam ao florescimento de uma onda de repressão e golpes militares instituídos pelo o grande capital como os que derrubaram os governos democraticamente eleitos de Allende no Chile e do presidente argentino Arturo Illia.

As posições que assumiram os governos ditatoriais em defesa dessa ordem, determinaram o desfecho do processo de revolução burguesa⁹⁷ no continente como uma contrarrevolução permanente, que contribuiu em grande medida para a consolidação do regime do capital na América Latina como “capitalismo dependente”, tal qual foi problematizado originalmente por Florestan Fernandes (2006) e exposto por Sampaio Jr. (1999; 1999B). De acordo com esta perspectiva, quanto mais se aprofundou a transformação capitalista, mais as nações capitalistas centrais e hegemônicas necessitaram de parceiros sólidos na periferia subdesenvolvida - “não só de uma burguesia articulada internamente em bases nacionais, mas de uma burguesia bastante forte para saturar todas as funções políticas auto-defensivas e repressivas da dominação burguesa” (FERNANDES, 2006, p.342).

A serviço do imperialismo e influenciados pelas mudanças socioeconômicas relacionadas à industrialização, os regimes ditatoriais acabavam por fortalecer ações políticas de classe reacionárias, pelas quais buscavam defender a imposição de “novas mudanças estruturais, que à custa do aprofundamento da dependência externa e do subdesenvolvimento, garantiriam uma nova conexão com o padrão de acumulação capitalista mundial por meio do endividamento externo” (CAMPOS, 2016, p.18).

⁹⁵ Sobre a evolução histórica do Euromercado desde suas origens até a crise da dívida 1982, ver LIMA, Maria Lúcia. L. M. P. O Euromercado e a Expansão do Capital Financeiro Internacional. Campinas: 1985. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

⁹⁶ Sobre esse tema e sua repercussão na economia brasileira, ver BELLUZZO, Luiz G. e ALMEIDA, J.S. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002 e Cruz (1985).

⁹⁷ Nas palavras de Fernandes (2006, p.239), a “revolução burguesa denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial”. Ela é, assim, no Brasil, um processo longo e difícil para transplantar a “ordem social competitiva” para um país colonial, para reunir o arcaico ao moderno, as determinações externas às práticas internas: em uma palavra, pode-se afirmar que o capitalismo dependente foi a maneira estrutural e histórica pela qual a revolução burguesa concretiza-se no Brasil e em grande parte dos países latino-americanos.

Mais que uma expressão do poderio militar, a ausência de sustentáculos objetivos e subjetivos destes governos revelou a essência autocrática da dominação burguesa e sua propensão a salvar-se mediante a aceitação de uma imposição reflexa do externo ao interno⁹⁸ em que a internacionalização pôde ser assimilada como “uma plataforma política preexistente, com certo nível de negociação ao ritmo da modernização a ser internalizada e pautada localmente por reformas estatais que ajustam os interesses oligopolistas internacionais à extensa gama de negócios das burguesias locais” (CAMPOS, 2009, p.3).

Como o processo de formação do Estado Nacional a partir destas bases persistiu inconcluso, as contradições que impulsionaram o processo de industrialização a partir daí, continuaram a exarcerbar os efeitos da drenagem constante dos recursos naturais destes países e de suas riquezas à custa dos setores assalariados e destituídos da população (FURTADO, 1992). Com isso, a imposição de garantir a expansão dos mercados, a profunda deterioração da situação política, somadas à exigência de reverter quaisquer tendências igualitárias que começavam a ser ensaiadas na região, mudaram os rumos destas economias (SAMPAIO Jr., 2012). De várias maneiras, todas essas tensões refletiram-se na indústria, e principalmente, nas tendências observadas na variação dos índices de crescimento do PIB da região:

Entre 1973-1979, o processo de industrialização avançou de forma desigual e com menos pujança. Não no Chile, que havia sofrido o golpe de Estado em 1973, nem na Argentina, também vítima de golpe militar em 1975; tampouco no Peru, a partir de 1975, com a mudança radical na sua política econômica. Nos demais países o avanço de 1974 e 1979 deu-se de forma desacelerada, com a economia da maioria dos países sofrendo com o julgo das altas taxas de inflação e elevados déficits em transações correntes no balanço de pagamentos. [...] O PIB latino-americano teve crescimento médio de 5,5% na década de 1960 e de 5,6 % na década de 1970, mas nossa participação no comércio mundial caiu de 7,7% em 1960, para 5,5% em 1970 e 1980, embora nossas exportações tivessem crescido 3,6 vezes mais do que o PIB na década de 1970 (CANO, 2000, p.294).

⁹⁸ Como o próprio Fernandes (1975) chamou a atenção, estas burguesias não tinham nenhuma identificação com o projeto de revolução burguesa aos moldes clássicos. Até porque, não estamos na era das burguesias conquistadoras. Tanto as burguesias nacionais da periferia quanto as burguesias das nações capitalistas centrais e hegemônicas possuíam interesses e orientações que caminhavam em outro sentido. Queriam preservar a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa e o controle burguês sobre o Estado Nacional se deteriorassem, conforme sintetizado por Campos & Rodrigues (2014, p.388-389): “Longe de elas estarem munidas de um projeto de revolução burguesa clássica, objetivando autonomia nacional ao rivalizar com as burguesias transnacionais ou solidarizar-se com as demandas populares seu objetivo foi ocupar o espaço político local, calibrando o nível de modernização a ser pretendido, por meio do controle estatal. Com isso, tais classes nativas viabilizariam seus ganhos e controlariam as massas populacionais ante o risco de depreciação de seus negócios, ao mesmo tempo em que preparariam o terreno para as filiais transnacionais desenvolverem suas atividades”.

Diante desse quadro, no transcurso dos últimos anos da década 1970 e início da década de 1980, com a forte elevação da taxa de juros dos Estados Unidos em 1979, os países latino-americanos, bastante endividados⁹⁹, viveram uma profunda recessão. Espremidos entre a súbita escassez do meio de pagamento internacional e o elevado serviço da dívida externa já contratada, estes países também sofreriam com a queda do preço das *commodities*, o aumento do desemprego, da informalização e piora na distribuição de renda (MENDONÇA, 1990).

Impotentes ante os grandes detentores de riqueza financeira e subordinadas aos setores geradores de divisas internacionais, as economias da região ficaram desprovidas de instrumentos para realizarem política econômica. No que diz respeito à política industrial, isso afetaria seriamente o poder de manobra destes governos para continuar resistindo ao impacto desagregador do novo padrão de concorrência intercapitalista sobre o parque industrial de seus países (SAMPAIO Jr., 2012). Também seria este, o denominador comum para que as economias do subcontinente abandonassem seus projetos de industrialização e se subordinassem cada vez mais às políticas de ajustes propostas e negociadas pelo FMI nos anos posteriores - sacramentadas em grande medida, pela experiência do Consenso de Washington.

2.1.2. O neoliberalismo na América Latina: a experiência do Consenso de Washington

Depois de considerados os impactos e consequências da crise dos anos 1970 repercutindo na indústria, podemos nos referir às mudanças que ocorreram na política econômica nas últimas décadas do século XX. Período em que o mundo se “conformaria” com uma nova ordem que ainda persiste atualmente e que influenciou as teses da CEPAL a partir do final da década de 1980: o neoliberalismo.

Do ponto de vista teórico, o neoliberalismo constituiu-se em primeiro lugar, como uma corrente de pensamento. Apesar de suas proposições serem difundidas com maior força somente a partir da crise do modelo econômico do pós-guerra, as raízes da experiência “neoliberal” estão associadas a realização do Colóquio Walter Lippmann ocorrido na França no ano de 1938. Para Carcanholo (2002), apesar da recuperação do individualismo

⁹⁹ De acordo com Furtado (1992), a conjunção de uma oferta de capitais sem restrições no plano internacional e do empenho dos países cêntricos em corrigir o desequilíbrio de suas contas externas – provocado pela brusca elevação dos preços do petróleo – explica a rápida acumulação de dívida externa por países que buscavam meios para intensificar seu crescimento ou simplesmente para elevar o nível de seus gastos. Para se ter uma ideia, entre 1982-1989, os países da América Latina, submetidos à tutela financeira de instituições multilaterais, transferiram para o exterior recursos no montante de 203 bilhões de dólares - o que não impediu que sua dívida externa haja, no mesmo período, aumentado de 350 para 416 bilhões de dólares. Para Furtado (1983), essa subordinação das finanças destes Estados, causada pela nova ordem econômica que emergiu da transnacionalização dos sistemas monetários dos países periféricos, caracterizou uma nova forma de dependência. Ver FURTADO, Celso. A Nova dependência: dívida externa e monetarismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

metodológico e da noção de progresso presentes na própria ideia de harmonia natural¹⁰⁰, a atualização da tradição liberal foi esculpida por meio do combate de seus defensores contra o Estado interventor keynesiano e o planejamento econômico socialista.

De modo distinto da sua fonte de inspiração, a perspectiva neoliberal concatenou-se de tal forma com as transformações econômicas e políticas enfrentadas pela mudança no padrão mundial de acumulação, que sua aceitação não foi uma mera alternativa ideológica, mas uma suposta aceitação de fatos. Ao exaltar as virtudes abstratas dos mercados, primordialmente a serviço da maior mobilidade e novos canais de valorização do capital, seu propósito era “preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p.9).

A polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior e foi apresentada por Hayek em “O caminho da servidão¹⁰¹”, livro publicado em 1944, apontado como um manifesto inaugural e documento de referência da reação neoliberal assim como seria anos mais tarde o texto “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas¹⁰²” para o estruturalismo latino-americano. De acordo com Hayek e seus discípulos, as tendências à equidade, promovidas pelo Estado de bem-estar social, destruíam a liberdade dos cidadãos e prejudicavam a concorrência, da qual dependia a prosperidade de todo o conjunto da sociedade. Para esses autores, o principal obstáculo à acumulação capitalista perpassaria pelo poder excessivo dos sindicatos e, de maneira mais geral, pelo protagonismo do movimento operário na luta por melhores salários - o que fazia com que o Estado aumentasse cada vez mais suas despesas com gastos sociais, ampliando assim, seus níveis de endividamento (MORAES, 2001).

Do ponto de vista histórico, o primeiro experimento de formação de um Estado neoliberal se deu no Chile em 1973. Após o Golpe de Pinochet e das classes dominantes do país contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende, foi convocado um grupo de economistas para recolocar a “economia chilena nos trilhos”. Em meio à ameaça socialista, desde a década de 1950, o governo estadunidense havia financiado a formação de um grupo de estudantes chilenos na Universidade de Chicago (conhecidos como “*chicago boys*”) como parte de um programa da Guerra Fria destinado a contrarrestar as tendências esquerdistas na América

¹⁰⁰ Para uma análise sucinta deste termo associado aos autores clássicos liberais, ver CORAZZA, Gentil. Teoria econômica e Estado: de Quesnay a Keynes. Porto Alegre, UFRGS, 1986.

¹⁰¹ Ver HAYEK, Friedrich August von (1944). O caminho da servidão. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, Instituto Liberal, 1987.

¹⁰² Ver PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL, Santiago de Chile, 1949.

Latina¹⁰³. A história de como foram escolhidos é no mínimo interessante, como nos mostrou com riqueza de detalhes David Harvey na obra “*A Brief History of Neoliberalism*”¹⁰⁴.

À medida que esse grupo ultra-liberal, ampliava seu poder no manejo da condução da política econômica do país, “*se fue extremando la gama y profundidad de los cambios estructurales*” (FFRENCH-DAVIS, 2003, p.71). As principais reformas foram: a eliminação de controles de preços; a liberalização indiscriminada das importações; a liberalização do mercado financeiro através da liberalização dos fluxos de capitais internacionais; o enxugamento do setor público e restrições sobre as ações de empresas do setor; a privatização das tradicionais empresas públicas e, sobretudo, a flexibilização do mercado de trabalho e a remoção da maior parte dos direitos sindicais que haviam sido fortalecidos no governo anterior.

Diante destas mudanças e em consonância com os ditames do capital, o papel tradicional do Estado¹⁰⁵ como empresário, promotor do investimento e da industrialização, deveria ser reduzido o mais rápido possível para que esses processos resultassem apenas das decisões privadas, mais precisamente, dos mercados estrangeiros. Acreditavam que essa seria a garantia para se constituir um ambiente mais estável para a retomada dos investimentos, do crescimento e de uma distribuição da renda mais igualitária.

Logo após a experiência chilena, líderes partidários alinhados com esses preceitos conquistaram governos de importantes países. Em destaque, o governo de Margaret Thatcher, eleita primeira-ministra em 1979, os governos de Ronald Reagan, em 1980, nos EUA e na Alemanha de Helmut Kohl, - onde a coalizão democrata-cristã-liberal, no poder desde 1982, seguiu uma política de rigor monetário que permitiu superar de certo modo o fantasma da inflação ao custo de elevadas taxas de desemprego (HOBSBAWM, 1995).

Na América Latina, o neoliberalismo apresentou duas grandes fases de articulação ao contexto da economia mundial¹⁰⁶. A primeira data dos anos 1980, quando os EUA, imerso em sua crise de longo prazo, drenou os excedentes da economia mundial e não ofereceu nenhum tipo de possibilidade de reorganização da divisão do trabalho para a região¹⁰⁷. A transferência

¹⁰³ O Uruguai, em 1974, e a Argentina do general Videla, em 1976, também experimentaram a “terapia neoliberal” antes de sua hegemonia ideológica.

¹⁰⁴ Ver HARVEY, David. *Brief introduction to neoliberalism*. Oxford University Press Inc., New York, 2007.

¹⁰⁵ Mais especificamente, deve-se observar que a defesa em prol da intervenção do governo na economia perde seu entusiasmo na academia e nos círculos políticos do governo, sobretudo, a partir da constatação de que “a curva de Philips” implicaria um *trade off* em que os governos teriam que aceitar desconfortavelmente elevados níveis de desemprego ou de inflação.

¹⁰⁶ Ver MARTINS, Carlos Eduardo. Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina. In: *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.

¹⁰⁷ Para uma análise sobre esta questão, em especial do caso brasileiro ver CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp, 2002;

de recursos para o exterior em razão do pagamento da dívida externa causado pelo aumento do endividamento, sobretudo, em função da súbita elevação da taxa de juros e da valorização da moeda estadunidense, fez com que as condições de refinanciamento da dívida de muitas economias latino-americanas, inclusive a brasileira¹⁰⁸, tornassem muito difíceis, esgotando-se em 1982 com a moratória mexicana. Em consequência disso e num contexto de debilidade do Estado em sua capacidade de controle e direção da economia, “a reciclagem da dívida externa passou ser a prioridade, em uma permanente transferência de recursos líquidos reais ao exterior, que beneficiou a valorização do capital internacional”, relegando aos países subdesenvolvidos a atribuição de se adequarem à nova conjuntura dominada pelas finanças internacionais (CAMPOS & RODRIGUES, 2014, p.402).

A segunda, se estabeleceu no início dos anos 1990, quando os Estados Unidos se organizaram para um novo ciclo expansivo e estabeleceram um novo projeto de inserção internacional para a América Latina, condensado num conjunto de políticas públicas denominado *Washington Consensus*¹⁰⁹. O “Consenso de Washington” partia da ideia de que o modelo de substituição de importações era o principal responsável pelos desequilíbrios nas contas públicas, pela inflação e pelo atraso tecnológico vivenciado pelos países latino-americanos naquele momento. Desta maneira, recomendava a diminuição da participação estatal na economia, o controle dos preços e a privatização das empresas estatais para reverter

GONÇALVES, Reinaldo & POMAR, Valter. O Brasil endividado. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000 e CRUZ, Paulo Roberto Davidoff. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores públicos e privados na crise dos anos oitenta. In: Revista Nova Economia. Belo Horizonte, v.5, n. 1, ago. 1985.

¹⁰⁸ Ainda sobre a experiência brasileira, Campos & Rodrigues (2014, p.396) destacam que nessas condições, a política econômica do país passaria “do papel de indutora do processo de substituição de importações ao de submissa ao ajuste recessivo imposto pelo FMI dentro das exigências dos programas de negociação da dívida. Assim, impôs-se uma política drástica de transferência de recursos líquidos reais ao exterior, em que seria necessário contrair radicalmente as importações e gerar sucessivos saldos comerciais, de modo a ofertar divisas em moeda forte para pagamentos de juros e amortizações da dívida externa. A política de ajuste sob tutela do FMI significava – além de medidas como contração creditícia, elevação de juros, severos ajustes fiscais, redução da expansão monetária –, em termos estruturais, o esgotamento da industrialização nos moldes desenvolvimentistas”.

¹⁰⁹ O chamado Consenso de Washington caracterizou-se por um conjunto de regras de condicionalidade que deveriam ser aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Dentre as dez propostas, elencadas pelo economista inglês John Williamson, estavam previstos: a) disciplina fiscal, obtida, de preferência, a partir da diminuição de despesas (como cortes em subsídios destinados a empresas públicas e privadas) e não pelo aumento de impostos; b) a liberalização da economia em prol dos investimentos estrangeiros; ou seja, uma abertura comercial e um processo de desregulamentação financeira crescente, à partir de um processo de redução da gestão governamental sobre o setor privado e, ao mesmo tempo, sua atuação direta no setor produtivo por intermédio da aquisição de empresas estatais (geralmente atuando através de práticas monopolistas); c) o processo amplo de privatização como a solução mais eficaz para transferir para o setor privado as empresas estatais que, por sua vez, passariam a atuar sobre as leis do mercado, fortalecendo o ambiente competitivo (o que permitiria, a um só tempo, a resolução da “questão fiscal” do Estado e, de outro lado, a indução de um progresso técnico que somente os capitais privados transnacionais poderiam ofertar, na forma de produtos e serviços); d) desregulamentação dos mercados de bens e de trabalho.

o déficit público e abrir caminhos para a modernização de setores estratégicos. Com isso, o modelo voltado “para dentro” deveria agora ser revertido “para fora”, incentivando as exportações como política comercial e produtiva.

Para seus defensores e os governos que aderiram de imediato as políticas macroeconômicas de estabilização e reformas liberalizantes trazidas à tona pela crise da dívida¹¹⁰, não se tratava de uma mera opção, mas de uma condição necessária para se conter o surto inflacionário pelo qual vivenciavam a maioria dos países naquele contexto¹¹¹. Com este discurso, vários governos se encarregaram de executar esta tarefa: a Bolívia, em 1985; o México, de Carlos Salinas, em 1988; em 1989, novamente a Argentina, dessa vez com Carlos Menem; em 1989, na Venezuela, com Carlos Andrés Perez; em 1990 no Peru, com Alberto Fujimori. E por último, nos governos brasileiros de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, que mesmo conscientes dos riscos envolvidos na continuidade das políticas propugnadas pelo Consenso de Washington¹¹², se utilizaram amplamente deste receituário como resposta ao fracasso dos planos de estabilização monetária das décadas anteriores¹¹³.

De acordo com a perspectiva neoliberal, para sanar suas debilidades estruturais, os países da região deveriam alinhar suas políticas industriais e criar novas formas de vinculação à economia mundial - através da abertura dos mercados, desregulamentação financeira – já que o protecionismo representava um empecilho aos interesses e liberdade dos consumidores destes países¹¹⁴. Diferentemente do que seria esperado, as adequações econômicas e institucionais

¹¹⁰ Sobre a crise da dívida e seus efeitos na economia brasileira ver BAER, Mônica. O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1993; BELUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE; Unicamp, 2002; TAVARES, M. da C. e ASSIS, J.C. de. O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.

¹¹¹ Também facilitaria a disseminação das propostas do Consenso de Washington, a ação promocional de fundações estrangeiras e de organismos internacionais, a partir do financiamento e organização de publicações e seminários que monopolizaram o debate acadêmico no continente, assim como a imprensa, grande promotora do credo da modernização pelo mercado.

¹¹² Sobre o caso brasileiro, ver FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales.* Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, agosto de 2006.

¹¹³ Como na fase da internacionalização financeira a estabilidade econômica tornou-se um pressuposto para que os países conseguissem atrair fluxos de capitais disponíveis no mercado financeiro mundial, o Plano Real e o então Ministro da Fazenda contaram com o apoio do FMI, das empresas multinacionais e das burguesias brasileiras. Estas últimas manifestaram-se em um documento lançado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo em 1990, intitulado “Livres para Crescer”, no qual sinalizava seus anseios de também tirar vantagens dos ganhos da financeirização em detrimento do setor produtivo industrial (RODRIGUES, 2017, p.172).

¹¹⁴ No caso do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por exemplo, publicou no ano de 1988 um importante documento intitulado “Competitividade industrial, uma estratégia para o Brasil”, no qual sustentava sua convicção no esgotamento do modelo de substituição de importações e na necessidade da adoção de reformas

firmadas por estes governos, redundaram no aprofundamento das insuficiências estruturais da região¹¹⁵.

O peso da América Latina e do Caribe nas transações internacionais declinou de 12% em 1950, para 4% em 1989. A participação da região no produto interno bruto mundial também foi sendo reduzida progressivamente a partir de 1980. Enquanto o PIB mundial crescia a uma taxa de 3%, o da América Latina e do Caribe atingia não mais que 1%. O produto interno bruto por habitante teve uma diminuição de 10 pontos percentuais durante o período. No que tange a equidade, ou seja, a relação entre a distribuição de renda entre os mais ricos e mais pobres, houve um decréscimo em termos de renda: os 25% da população com menor renda perderam cerca de 10% da renda real durante a década; por outro lado, 5% das pessoas que detinham altas rendas haviam acrescido seus ganhos em torno de 15% (HAFNNER, 1996). Ainda no âmbito social, as cifras do relatório “*Panorama Social de América Latina de 1991*”¹¹⁶ indicam que no ano de 1980, mais de 136 milhões de latino-americanos, ou seja, 41% da população vivia abaixo da pobreza ou em condição de indigência. No último quartel da década, já eram 44% da população - 183 milhões de pessoas à margem da sociedade. Além da redução dos padrões de vida da população, estas transformações provocaram uma forte retração dos níveis de emprego e de produção em quase todos os setores (ver tabela 2).

Tabela 2 – América Latina Indicadores de Crescimento Econômico 1960-1990
(Taxas Anuais de Variação)

Anos	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Produto Interno Bruto a preços de mercado	5,7	5,5	1,1
Agricultura, silvicultura, caça e pesca	3,4	3,5	1,8
Indústria manufatureira	6,9	6,1	0,4
Emprego Agrícola	0,2	1,1	0,7
Emprego Industrial	3,4	2,7	2,8
Emprego na área de serviços	3,6	4,1	4,5
Renda por pessoa empregada	3,3	2,9	-1,7

voltadas a aumentar a competitividade da indústria brasileira e a exposição do país no cenário econômico mundial. Ver CNI. Competitividade industrial, uma estratégia para o Brasil. CNI: Brasília, 1988.

¹¹⁵ Para um maior aprofundamento dessa questão ver BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. In: Caderno Dívida Externa. n. 6, PEDEX, São Paulo, 1994 e TAVARES, M. da C.; MELIN, L. E. Pós-Escrito 1997: A reafirmação da Hegemonia Norte-Americana. In Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

¹¹⁶ CEPAL. *Panorama Social de América Latina de 1991*. (LC/G.1688), Santiago de Chile, 1991, 75p.

Renda por pessoa na agricultura	3,1	2,4	1,1
Renda por pessoa na indústria	2,4	2,9	-2,3
Renda por pessoa na área de serviços	1,9	1,9	-2,7

Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (1992).

A produção manufatureira teve queda de 0,8% entre as décadas de 1960-1980 e de 5,7% entre os anos de 1970-1990. Sem contar, que a renda também foi bastante afetada, chegando a registrar índices negativos, principalmente na área de serviços e da indústria. A falta de dinamismo do novo modelo econômico e sua elevada instabilidade diminuíram consideravelmente o multiplicador de emprego dos setores mais produtivos da economia. O processo de abertura da economia e as consequências destrutivas do novo paradigma tecnológico sobre as bases da Segunda Revolução Industrial “elevaram dramaticamente a heterogeneidade estrutural da base produtiva, bem como, a importância relativa do desemprego tecnológico provocado pela modernização das forças produtivas e pela concorrência de produtos importados” (SAMPAIO Jr., 2012, p.152).

Após vivenciar uma década de interrupção de recursos externos e de empréstimos na chamada década “perdida”, a América Latina viveria, nos anos 1990, o pior dos mundos¹¹⁷, enfrentando, os efeitos do endividamento externo e as imposições das políticas econômicas advindas do centro¹¹⁸, que privilegiavam os interesses externos em detrimento das condições internas (ALMEIDA FILHO, 2003).

Não estamos mais na época da *Aliança para o Progresso*, quando a industrialização subdesenvolvida era tida como o antídoto contra a revolução socialista, e as grandes potências capitalistas precisavam de apoio de burguesias dependentes relativamente fortes e articuladas em escala nacional. Na lógica da ordem internacional emergente, o desenvolvimento nacional fica excluído do horizonte de possibilidades dos países periféricos. Cabem-lhes agora, basicamente, três funções na economia mundial: franquear o espaço econômico à penetração do capital internacional; coibir o êxodo de correntes migratórias que possam gerar instabilidades nos países centrais; e aliviar o estresse produzido pelas regiões altamente industrializadas no ecossistema mundial, aceitando o triste papel de pulmão e lixo da civilização ocidental (SAMPAIO Jr., 1999, p.24).

¹¹⁷ Para uma análise sucinta sobre o caso brasileiro, ver CARCANHOLO, Marcelo Dias. A Década Mais que perdida: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil nos anos 90. In: Economia-Ensaio, Uberlândia, 17(2)/18(1): 87-102, jul. e dez./2003.

¹¹⁸ Ainda sobre as dificuldades encontradas pela região neste contexto, Sampaio Jr. (2012, p.148) acrescenta que após a conclusão da proposta de negociação da dívida externa iniciada em 1989 pelo então secretário do Tesouro estadunidense, Nicholas Brady (Plano Brady), “quando os bancos privados finalmente digeriram a crise de sobreendividamento da década anterior”, as economias latino-americanas foram pressionadas a adotar políticas de estabilização monetária e programas de liberalização ainda mais perversos; que em sua maioria, eram voltados para impulsionar a “inserção especializada das economias periféricas no sistema capitalista mundial e a fomentar uma nova rodada de modernização dos padrões de consumo”.

Nessa América Latina afetada pela progressiva globalização dos mercados e acirramento da competição tecnológica, a desarticulação do processo de industrialização em prol de uma melhor inserção produtiva, se tornaria o principal argumento que promoveria a campanha de desmonte do modelo de desenvolvimento inspirado pela CEPAL e por quaisquer convicções nacionalistas, desenvolvimentistas ou comunistas que se atrevessem a se opor às reformas/ajustes propostos pelo ideário ortodoxo. Mesmo porque, na avaliação neoliberal, a receita salvacionista para a região deveria ser orientada a favor do mercado, tendo como fim, dar liberdade ao capital para impor seu controle sobre estas sociedades (ANDERSON, 1995).

2.2. O neoestruturalismo latino-americano

Como vimos, o fracasso do modelo de desenvolvimento do pós-guerra expresso na região pelo fim da etapa conhecida como industrialização por substituição de importações, demarcou um ponto de inflexão nas concepções acerca do desenvolvimento que eram propagadas até então. Tais transformações também provocaram um processo de reorientação das concepções defendidas pela CEPAL, que neste contexto, caminhava em direção a uma revisão de suas próprias ideias, nomeada neoestruturalismo (SZTULWARK, 2005).

Segundo os autores da Nova CEPAL, sua corrente surgiu no final dos anos 1970 e início da década 1980 como uma resposta à insuficiência do pensamento clássico da CEPAL para enfrentar o período difícil pelo qual passava as economias latino-americanas (CORRÊA, 2007). Embora os autores cepalinos chamassem a atenção desde meados da década de 1960 sobre os perigos do endividamento externo excessivo nos anos 1970, e mais ainda nos anos 1980, como bem lembrou Gert Rosenthal (2000, p.75) em trabalho publicado na CEPAL em comemoração aos 50 anos da Instituição: *“la institución estaba francamente a la defensiva, tanto en el imaginario colectivo como en el mundo académico”*.

As dificuldades em lidar com os desafios que se colocavam durante o período, principalmente aqueles desencadeados pela moratória da dívida externa mexicana, fizeram com que seus estudos se resumissem cada vez mais aos problemas de curto prazo (dívida externa, ajuste expansivo em lugar do ajuste recessivo), enquanto as estratégias de desenvolvimento de longo prazo ficaram atreladas às recomendações da ortodoxia¹¹⁹. Neste período que então se

¹¹⁹ Tal afirmação pode ser confirmada em entrevista concedida por Osvaldo Sunkel para a *Revista de Actualidad Política, Social y Cultural*, em junho de 2011: *“La CEPAL surgió hacia mediados o fines de los 80, en que varios economistas de la comisión empezamos a reconocer que el estructuralismo descuidó un tema muy importante. Por ejemplo, hice un mea culpa personal. Yo había trabajado el tema inflación, descartando prácticamente la importancia de la política monetaria, diciendo que la inflación surge de otras causas estructurales, y a mí esta explicación se me fue de las manos. Digamos en ese contraste entre el monetarismo y el estructuralismo se habían*

iniciou, o comportamento das economias da região foi condicionado, sobretudo, pela necessidade de se obter superávit na balança comercial, pelo equacionamento da dívida, pela desregulamentação financeira e pela busca contínua de estabilidade monetária. Tudo isso, de modo a atender aos compromissos externos e atrair o interesse de capitais internacionais, que ainda por cima, contavam com a perspectiva de valorização e rentabilidade esperada maior em determinados setores que em suas matrizes e em outras filiais ao redor do mundo (CAMPOS, 2009).

Nesse momento, muitos dos governos da região praticaram medidas de liberalização comercial e de gestão macroeconômica sugeridas pelos organismos multilaterais¹²⁰, enquanto a CEPAL buscava identificar os benefícios e malefícios destas políticas. Começava, portanto, a surgir um dilema para a instituição: *“dedicarse al análisis de temas relevantes para los gobiernos, que se ubicaran en el centro de sus preocupaciones, o marginarse cada vez más de su función de secretaría de una institución intergubernamental”* (ROSENTHAL, 2000, p.78).

Influenciados por esta conjuntura e pelas novas interpretações heterodoxas¹²¹ sobre o desenvolvimento surgidas no centro, tais como as abordagens do crescimento endógeno, do novo institucionalismo, das novas teorias do comércio internacional e das teorias neoschumpeterianas e evolucionistas; seus membros tomaram a decisão deliberada de empreender um grande esforço de atualização do pensamento da comissão. Com o retrocesso experimentado pelas economias latino-americanas sob os ditames das propostas neoliberais, caberia aos neoestruturalistas a missão de resgatar a tradição estruturalista e incorporar ao seu receituário políticas seletivas que fizessem frente às políticas supostamente neutras do neoliberalismo.

radicalizado las posiciones. Y entonces con la crisis de la deuda externa a comienzos de los años 80, vino una reconsideración, una percepción de que los temas financieros monetarios son evidentemente muy importantes y no se deben descuidar. Que una economía que se desequilibra y se descontrola, con inflaciones muy altas pierde toda posibilidad de racionalidad. Los empresarios ya no tienen horizonte, ni inversiones, etc. Entonces, hubo un reconocimiento por parte, digamos del campo nuestro, estructuralista, de que estábamos demasiado dedicados al largo plazo, demasiado énfasis en temas estructurales, pero con demasiado poco énfasis en tema de política monetaria y la política fiscal”. SUNKEL, Osvaldo. Entrevista concedida a Joaquín Fernández. Santiago de Chile, 17 jun. 2011, grifo nosso.

¹²⁰ De acordo com Campos (2009, p.34) “esta nova etapa de internacionalização na América Latina teve como eixo dois processos interdependentes: primeiro, pelo ajuste estrutural a que o continente foi submetido, se quisesse renegociar a dívida, uma vez que diante da forte imposição externa (das agências multilaterais, bancos centrais de países desenvolvidos e interesses ligados ao capital internacional) não sobraram alternativas senão acatar a desregulamentação de suas economias por meio de amplas liberalizações comerciais e financeiras. Segundo, o avanço da internalização da reestruturação das empresas multinacionais por meio de uma racionalização e reorganização produtiva, que previa maior integração comercial e especialização entre as unidades distribuídas no subsistema afiliado, exigiu também liberdade e livre acesso aos mercados periféricos. Assim, o ajuste estrutural derivado da difícil condição de renegociação da dívida externa latino-americana se integrava às estratégias de redimensionamento produtivo das filiais aí instaladas e das novas que viriam acessar esses mercados, ensejando um novo ciclo de IDEs”.

¹²¹ Uma abordagem geral sobre estas teorias e sua conexão com as ideias neoestruturalistas pode ser conferida em SZTULWARK, 2005, cap.3.

Neste intuito, foi elaborado uma série de relatórios, documentos e seminários temáticos visando reduzir o impacto dos processos inflacionários e os desequilíbrios externos que tanto assolavam as taxas de crescimento da região¹²². O texto mais representativo desta época na visão de Bielschowsky (2000C) foi “*Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*”¹²³, documento divulgado oficialmente em 1984, elaborado por Robert Devlin e Joseph Ramos, publicado na 48ª edição de “*los Cuadernos de la Cepal*”. Tal estudo contém contribuições sobre as políticas de ajuste e de estabilização que deveriam ser realizadas na região. No que diz respeito ao tratamento da dívida, foi a partir deste documento que a CEPAL manifestou sua posição em defesa dos países devedores, propondo uma renegociação pública e compartilhada da dívida.

Outro documento de destaque divulgado em meados da década de 1980 foi “*Crisis económicas y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*”¹²⁴. Publicado em setembro de 1986, este documento sugeriu um esquema de ajuste associado ao crescimento, levando em consideração não apenas as políticas internas propostas no documento anterior, mas também a importância do auxílio de organismos multilaterais e agências de financiamentos dos países desenvolvidos enquanto ferramentas inevitáveis para a execução de estratégias de desenvolvimento nos países latino-americanos¹²⁵.

Mais tarde, a preocupação de se diferenciar dos teóricos neoliberais também fez com que autores a exemplo de Ffrench-Davis (1988) elaborassem esquemas analíticos cujo objetivo era descrever os traços que melhor definiriam os principais contrapontos entre o enfoque neoliberal e o neoestruturalismo. Com base nisso, o próprio Ffrench-Davis apresentou na 42ª edição da revista da CEPAL, um quadro comparativo que segundo o autor, ilustrava as diferenças entre o “paradigma neoestruturalista e o paradigma neoliberal” em suas recomendações de política econômica (ver quadro 1).

¹²² Ver ROSENTHAL, Gert. *Los años ochenta y noventa*. In: CEPAL. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000, p. 73-80.

¹²³ CEPAL. *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, nº 48, Santiago de Chile, 1984. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27972>

¹²⁴ CEPAL. *Crisis económicas y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*. Cuadernos de la CEPAL, nº 54, Santiago de Chile, 1986. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27934>

¹²⁵ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Vinte anos de Ierj, cinquenta anos de Cepal. In: POLETTTO, Dorival W. (Org.). *50 Anos do Manifesto da CEPAL*. Porto Alegre, 2000C.

**Quadro 1 - Traços gerais do paradigma neoliberal x paradigma neoestruturalista
(Recomendações de Políticas)**

Paradigma neoliberal	Paradigma neoestruturalista
1. Governo passivo e políticas econômicas neutras.	1. Governo ativo e políticas econômicas seletivas.
2. Produção livre de interferências públicas; redistribuição eventual somente <i>ex-post</i> , preferencialmente em transferências monetárias.	2. Intervenção seletiva no sistema produtivo para gerar maior equidade: produção para satisfazer necessidades básicas, atividades que fazem uso intensivo de mão-de-obra.
3. Estado não produtor. Privatização de empresas públicas. Ênfase na empresa privada capitalista.	3. Pluralismo nas formas de propriedade e gestão, que incluem empresas públicas ativas e líderes em setores prioritários e diversos tipos de empresas privadas. As empresas públicas e privadas devem ser complementares.
4. Atomização dos agentes econômicos; desestímulos aos sindicatos e associações profissionais.	4. Desenvolvimento de instituições intermediárias: sindicatos, cooperativas, juntas de moradores, associações profissionais, etc.
5. Sistema tributário neutro, salvo para promover a poupança e o investimento privado.	5. Sistema tributário progressivo, redistribuidor de custos e realocador de recursos produtivos.
6. Sistema financeiro livre, orientador espontâneo da estruturação da oferta e demanda de bens e serviços; taxa de juros flexível, determinada livremente pelo mercado. Banco Central autônomo, autoridade política.	6. Sistema financeiro regulado, à serviço do desenvolvimento produtivo, com taxas de juros reais reguladas, e com canais de acesso e taxas de juros preferenciais para produtores pequenos e incipientes. Banco Central subordinado ao Poder Executivo, em um plano similar ao da política fiscal e de desenvolvimento produtivo.
7. Livre comércio a) Abertura indiscriminada e unilateral a todo o mundo, independente das tendências vigentes nos mercados internacionais; “país pequeno” incapaz de influir no marco externo. b) Imposto nominal uniforme e baixo, o mais próximo possível a zero como objetivo; eliminação de mecanismo para-tarifários. c) Fomento das exportações mediante o tipo de câmbio e a liberalização das importações; a diversificação de produtos e mercados é o resultado do livre comércio.	7. Inserção seletiva a) Graduação condicionada ao funcionamento da economia internacional; tratamento preferencial a países associados em processos de integração e intercâmbio negociado. b) Imposto efetivo diferenciado; uso de mecanismo para-tarifários ante a instabilidade externa, com o fim de orientar as compras estatais e regular certas transações entre filiais de empresas transnacionais. c) Subsídios diferenciados compensadores; negociações com outros governos e empresas transnacionais para melhorar o acesso a mercados externos.
8. Taxa de câmbio único: taxa livre (monetarismo <i>a la</i> Friedman, ou de economia fechada) ou fixa (enfoque monetários da balança de pagamentos). A taxa de câmbio real de mercado se supõe não modificável pelo governo, salvo no curto prazo.	8. Taxa de câmbio real regulada; única ou dual, segundo as diferenças entre o comportamento do intercâmbio de bens e o de serviços, e dos movimentos de capitais; taxa regulada ou programada por pequenos ajustes.
9. As transações de capitais, sejam créditos ou investimento estrangeiros, devem ser livres e sua alocação deve ficar a cargo ao mercado; o investimento estrangeiro deve competir livremente com os empresários nacionais, sem restrições setoriais.	9. As transações de capitais devem ser reguladas para evitar impactos macroeconômicos desequilibradores; seu uso deve ser dirigido a compensar flutuações dos termos de intercâmbio e a complementar a poupança nacional; a admissão de investimento estrangeiro deve ser seletiva para

	promover aportes de tecnologia e acesso a mercados externos.
10. As vantagens comparativas são definidas e facilmente identificáveis em um mercado livre. Não há setores produtivos prioritários.	10. Há vantagens comparativas difusas, nos setores com vantagens adquiríveis; o desenvolvimento nacional se baseia em esforços de aquisição de vantagens comparativas, que devem ser seletivos.

Fonte: Tradução livre a partir de FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Esbozo de un planteamiento neoestructuralista*. Revista de la CEPAL, nº 34, p. 37-44, abril/1988, p.40-42.

Na análise de Ffrench-Davis (1988), a principal diferença entre as duas correntes estaria no grau de homogeneidade e integração dos mercados, produtos e fatores. Se por um lado, os neoliberais pressupõem que na ausência de entraves governamentais *“los mercados son homogéneos e integrados; por lo tanto, las señales del mercado fluyen fácilmente, de manera transparente y con elevadas elasticidades-precio, entre mercados y entre generaciones¹²⁶”*. Por outro, a vertente neoestruturalista, *“asigna un papel transcendental a la heterogeneidad estructural¹²⁷”*. Segundo o mesmo autor:

Esto incluye, entre otras cosas, la heterogeneidad de los mercados externos; la heterogeneidad entre etapas del ciclo económico (diferente respuesta de los mercados en las fases recesivas y de auge); las distintas capacidades de respuesta ante los estímulos que tienen las regiones o los segmentos de mercados (empresas grandes y chicas, campesinas y urbanas, incipientes y maduras); los grados de movilidad de los recursos y de flexibilidad de los precios, y la dinámica posiblemente perversa de los procesos de ajuste macroeconómicos, según la intensidad de respuesta de diferentes sectores y mercados, y según las percepciones o expectativas de los agentes económicos (FFRENCH-DAVIS, 1988, p.43).

Diante disso, na tentativa de se diferenciar do paradigma neoliberal, as recomendações neoestruturalistas repousavam sobre um conjunto de propostas que reivindicavam a promoção de políticas cambiais, comerciais e fiscais capazes de promover uma maior eficiência social e um melhor ambiente macroeconômico para as economias da América Latina. Em destaque, o papel de um Estado mais ativo, que ao contrário do paradigma neoliberal, atuasse de modo a privilegiar através de políticas seletivas, o pluralismo nas formas de propriedade e a criação de instituições específicas para o sistema produtivo.

Desde logo, tentativas paralelas de articular esta reflexão também foram expostas por Sunkel (1990) e outros autores¹²⁸ através da interpretação do *“desarrollo desde dentro”*. A intenção desta proposta era resgatar a dimensão endógena do desenvolvimento, *“assentado em esforços de acumulação e embasamentos políticos essencialmente internos”* (RODRIGUEZ,

¹²⁶ FFRENCH-DAVIS, 1988, p.42.

¹²⁷ FFRENCH-DAVIS, 1988, p.43.

¹²⁸ Dentre eles podemos citar: W. Fritsch, Nora Lustig, J. A. Ocampo, J. Ramos, E. Rodriguez, O. Rosales, O. Muñoz N. Gligo, J. M. Salazar e Victor Tokman.

2009, p.51). Ao recuperar as obras de Prebisch, especialmente quando se analisou o processo de substituição de importações como uma compensação da insuficiência do estímulo dinâmico das economias periféricas que era motivado externamente, Sunkel argumentou que ao contrário da estratégia de “*desarrollo hacia dentro*” seguida pela região no período do pós-guerra:

[...] hay que generar una oferta desde dentro, el impulso de oferta desde dentro para producir hacia fuera. En cambio el desarrollo hacia adentro es debido a la concepción Keynesiana de demanda. Hay que expandir la demanda para que crezca la oferta, al estilo keynesiano relacionado con la crisis y el desempleo en los países industriales. Prebisch estaba pensando en otra cosa. Estaba pensando que a nosotros nos hicieron crecer hacia fuera desde afuera, es un juego de palabras, y lo que tenemos que hacer ahora es que desde adentro tenemos que exportar, tenemos que crear la capacidad productiva para ofrecer al mercado mundial productos industriales¹²⁹.

De forma complementar a esta estratégia, se propõe uma revisão crítica do papel do Estado e uma visão mais aberta no que se refere ao comércio exterior; além da suspensão mesmo que parcial, da enorme transferência de recursos que América Latina destinava ao serviço da dívida externa¹³⁰. Simultaneamente e de forma bastante contraditória, também se ressaltava a importância do financiamento externo para a implementação das reformas necessárias para a inserção dinâmica das economias da região na economia mundial (SZTULWARK, 2005).

Ao mesmo tempo em que esses autores buscavam renovar o pensamento estruturalista para responder as exigências daquele contexto histórico por meio de análises conjunturais, como as políticas de ajuste e estabilização (até então pouco debatidas no âmbito das teorias cepalinas); outros setores da comissão começaram a se empenhar novamente aos grandes temas do desenvolvimento, tais como a industrialização e a distribuição de renda. Temas que como vimos no capítulo inicial, também fizeram parte da pauta de preocupações centrais de Prebisch e Furtado desde os anos 1950.

Em torno dessa nova agenda, em meados dos anos 1980, novos ensaios começaram a ser publicados, anunciando a retomada do debate cepalino de longo prazo. A inspiração para essa renovação veio dos trabalhos pioneiros de Fernando Fajnzylber, principal articulador do debate de ideias da comissão nos anos 1980-1990.

¹²⁹ *Conversación con Osvaldo Sunkel: El desarrollo de América Latina ayer y hoy*. CDC [online]. 2005, vol.22, n.60, p. 157-172. ISSN 2443-468X.

¹³⁰ Sobre esse ponto ver RODRIGUEZ, Ennio. *La endogeneización del cambio tecnológico: un desafío para el desarrollo*. In: SUNKEL, Osvaldo. comp. *El desarrollo desde dentro*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1990.

2.2.1. Fernando Fajnzylber: a industrialização trunca e o *casillero vacío*

O esquema analítico desenvolvido por Fernando Fajnzylber representou uma importante mudança nos rumos das ideias propostas pela CEPAL no período anterior. A luz das limitações que teve o processo de industrialização latino-americano em comparação com outras regiões do mundo, Fajnzylber buscou enfrentar os desafios requeridos para se alcançar o desenvolvimento via transformação das estruturas produtivas por meio da incorporação do progresso técnico¹³¹.

Segundo Bielschowsky (2000C), seu maior mérito foi resgatar o discurso sobre temas de longo prazo. Anseio que abriria espaço para que a CEPAL novamente voltasse a debater a temática da industrialização e seu papel enquanto principal aparato do desenvolvimento. Dentre estes trabalhos, cabe destacar os textos: *La industrialización trunca de América Latina* (1983) e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"* (1989), publicado inicialmente em 1987.

No primeiro texto, ao contrastar o padrão de industrialização da América Latina com os países desenvolvidos e do sudeste asiático, Fajnzylber identificou que a estrutura industrial dos países latinos se encontrava defasada em relação às demais. De acordo com o autor, apesar de fazer parte da estratégia de crescimento dos países latinos, servindo também de plataforma político-social de diversos movimentos populares, o desenvolvimento industrial não garantiu a inserção do grande contingente populacional que saiu do campo rumo à cidade em busca de melhores condições de vida e de oportunidades (FAJNZYLBER, 1983).

Se por um lado a industrialização, em especial no Brasil, constituiu-se como uma alavanca econômica; por outro, se manifestou “truncada”, distorcida e ineficiente, pois além de agravar as carências de grande parte da população, foi ao mesmo tempo incapaz de desenvolver suas potencialidades criadoras e aproveitar plenamente os abundantes recursos naturais disponíveis (TORRES, 2006). Em torno desta questão, o economista chileno propõe um novo tipo de industrialização, tecnologicamente fortalecido e amparado pela eficiência das forças produtivas¹³².

A industrialização seria eficiente na medida em que pudesse contribuir “*al logro de dos objetivos principales: crecimiento y creatividad*”; ambos, dependentes da criação de um

¹³¹ Sobre a vida e obra de Fajnzylber ver TORRES, Miguel, Compilador. Fernando Fajnzylber. *Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. CEPAL/BID, Santiago de Chile, 2006. Disponível em <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2458-fernando-fajnzylber-vision-renovadora-desarrollo-america-latina>.

¹³² A propósito, ver FERNANDES, Suzana Cristina, Estratégias de política industrial e desenvolvimento econômico: ideias e ideais de Fernando Fajnzylber para a América Latina. Tese de doutorado - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2006.

núcleo endógeno de progresso técnico: fator indispensável para a elevação da competitividade em nível internacional e para o fortalecimento de cadeias produtivas locais (FAJNZYLBBER, 1983, p.72). Fajnzylber tem, nesse sentido, uma visão muito próxima da escola evolucionista neo-schumpeteriana, com sua ênfase nas dificuldades do processo de difusão de tecnologia e nos efeitos da tecnologia no crescimento.

A crença destes autores era de que, uma estratégia desse tipo, fosse suficiente para mudar os padrões de vantagens comparativas determinados de forma endógena pela evolução dos mercados internacionais. E talvez mais importante: que isso pudesse desencadear processos de aprendizado capazes de dinamizar o desenvolvimento econômico e social. Assim, defendiam que, ao contrário do que pregava a teoria neoclássica, o desenvolvimento não é resultado puro e exclusivo da acumulação de capital físico e humano, mas também do aprendizado das novas tecnologias e de como dominá-las (DOSI, 1982).

Neste sentido, assim como a corrente neo-schumpeteriana, Fajnzylber acreditava que o esforço para construir uma infraestrutura científico-tecnológica estreitamente vinculada ao aparato produtivo pudesse estimular a criação de novos produtos, bem como, de novas formas de organização da produção e do trabalho. O resultado disso traria diversos benefícios para o desenvolvimento tecnológico em todo o aparelho produtivo e se refletiria tanto nos níveis de acumulação de capital quanto na esfera social:

[...] no que se refere ao **aspecto estritamente econômico** – o desenvolvimento do “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” reforça a inserção internacional especializada, pois articula a produção em torno de setores com maior conteúdo tecnológico que, junto com a ampliação do mercado interno, garante a realização (vendas) da produção. A articulação desses setores é importante por exercer uma influência positiva sobre o aprendizado e o progresso técnico em atividades inscritas em outros ramos industriais e com setores produtivos difundindo uma “lógica industrial” para o conjunto da sociedade. No que se refere ao **aspecto sociopolítico**, o desenvolvimento deste núcleo endógeno pressupõe a constituição e a ação de uma base social de sustentação, capaz de assumir com persistência um compromisso orientado a superar as carências e processos inconclusos de industrialização, bem como, desenvolver as novas potencialidades. Ou seja, pressupõe a formação de uma “nova aliança” que inclua “as grandes maiorias” onde se destacam a presença dos grandes empresários nacionais, a base empresarial pública, ligada a entidades conformadas pelo Estado, as classes trabalhadoras urbanas, os grupos camponeses e os impulsionadores das atividades técnicas e científicas entre outros (MISSIO & JAIME JR, 2012, p.226).

De acordo com Fajnzylber (1983), para os países da América Latina de tamanho médio e grande, nos quais ocorreu um processo amplo e prolongado de industrialização substitutiva, as considerações sobre esta matriz industrial deveriam estar centralizadas em quatro setores

estratégicos; escolhidos pela amplitude que haviam adquirido nos anos anteriores, mas também pelas limitações que porventura, foram identificados pelo avanço deste processo.

O primeiro destes setores seria o setor de bens de capital, cuja fragilidade ou incipiência constitui a expressão mais aparente do caráter truncado do desenvolvimento industrial prévio. Entende-se que este setor seria o vetor do progresso técnico e, portanto, que uma expansão adequada do mesmo, constituía uma condição necessária (embora não-suficiente) do fortalecimento tecnológico nacional. A ampliação deste setor definiria opções que, apesar de não serem isentas de risco, poderiam trazer consigo enormes avanços no âmbito tecnológico, “como a aquisição de capacidades de desenho, o aumento da eficiência no uso das instalações e a definição de novos esquemas de especialização produtiva, todos eles elementos favoráveis à redução de custos e/ou à competitividade internacional” (RODRIGUEZ, 2009, p.516-517).

O segundo, se referia ao setor automotivo, na maioria dos casos, o setor líder dos padrões precedentes de industrialização substitutiva. Entende-se que o mesmo requer uma reestruturação com vistas a subtrair sua anterior exclusividade na função de dirigente do processo de substituição de importações e a induzir graus renovados de especialização e reduções de custos - inclusive de custos em divisas - e, do mesmo modo, atenuar seus efeitos distorcivos em matéria de infraestrutura.

O terceiro, pertencia ao setor agrário e às relações entre agricultura-indústria. No setor apontado, se apresentam amplas fronteiras para o incremento da produtividade. Por este motivo, segundo o autor, superar os métodos arcaicos de cultivo, assim como os atrasos na transformação e comercialização dos bens agrícolas, requer industrializar a agricultura; e por meio dela, maximizar a eficiência das unidades produtivas. Além disso, Fajnzylber (1983) concordava que a industrialização da agricultura poderia gerar uma gama de oportunidades, tanto em setores mais intensivos em tecnologia, como no caso da indústria farmacêutica, da indústria química de inseticidas/fertilizantes, quanto em outros subprodutos das substâncias vegetais.

A última área a ser considerada, correspondia ao setor energético - setor que segundo o autor, desempenharia um papel relevante para o crescimento econômico, pois era responsável por fornecer os insumos básicos para os demais setores da economia. Sobre isso, partia-se de um sentido amplo do tema: o da falta de funcionalidade do padrão industrial-energético que era praticado - e até certo ponto, improvisado no marco da industrialização substitutiva, durante a qual também nesse âmbito se acumularam carências e se desperdiçaram potencialidades,

especialmente no que concerne à incorporação de tecnologia. A adaptação do padrão mencionado às mudanças processadas pelo novo paradigma tecnológico, implicaria questionar acerca da intensidade do uso da energia na definição de políticas pertinentes à utilização mais racional dos materiais, combustíveis e matérias-primas utilizados pela indústria (RODRIGUEZ, 2009).

No texto de 1987, Fajnzylber aprofundaria sua análise acerca das particularidades do tipo de industrialização perseguido pela região por meio da abordagem “*del casillero vacío*”. Mais uma vez, ao comparar os padrões de crescimento das economias latino-americanas com alguns países desenvolvidos e outros “em desenvolvimento”, Fajnzylber percebeu que uma característica marcante da região foi sua incorporação insuficiente do progresso técnico; demarcada pelas dificuldades dos países latino-americanos em alcançar a combinação entre dinamismo tecnológico e desenvolvimento econômico-social (RODRIGUEZ, 2009). Nas palavras do autor:

[...] o conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a ‘caixa-preta’ do progresso técnico, tema este no qual incidem a origem das sociedades latino-americanas, suas instituições, o contexto cultural e um conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa, mas indiscutível (FAJNZYLBER, *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p.857).

Neste sentido, baseado no estudo do comportamento destas economias entre 1970 e 1984, Fajnzylber dividiu os países da América Latina em três grupos: os que haviam crescido de modo acelerado, mas tinham renda concentrada; os que tinham renda relativamente bem distribuída, mas cresciam pouco; e os que se encontravam no pior dos mundos, ou seja, tinham renda concentrada e não cresciam. À diferença, por exemplo, de países como a Coreia do Sul e a Espanha, nenhum país latino-americano encontrava-se no grupo considerado ideal, ou melhor, o dos países que cresceram e ao mesmo tempo, promoveram um mínimo de justiça distributiva (BIELSCHOWSKY, 2000C).

A partir desta análise, Fajnzylber apontou quatro características comuns na industrialização periférica que teriam que ser utilizadas por qualquer pesquisador para investigar o “conjunto vazio” e suas consequências para a economia latino-americana¹³³:

i) Inserção internacional por intermédio das matérias-primas: até 1982, depois de mais de quarenta anos de industrialização, verificou-se que todos os países da região, sem

¹³³ Ver FAJNZYLBER, Fernando (1990). “Industrialização na América Latina: Da ‘caixa-preta’ ao conjunto vazio”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

exceção, tinham saldo comercial positivos somente na agricultura, mineração ou energia e um déficit no setor manufatureiro. A partir de 1982, somente o Brasil registrou superávit no setor manufatureiro, os outros países continuando na mesma situação. Contudo, mesmo no Brasil, o déficit manufatureiro concentrou-se principalmente nos setores de maior dinamismo e conteúdo tecnológico: bens de capital, indústria química e indústria automotiva.

ii) Industrialização voltada para o mercado interno: em todos os países da região, as exportações industriais representaram uma baixa percentagem da produção industrial e, a julgar por sua tecnologia de produtos, processamento e fabricação, ela foi fundamentalmente concebida para abastecer o mercado interno. Apesar de se terem adotado políticas de promoção das exportações, o dado crucial é que a rentabilidade do mercado interno sempre foi superior à do mercado internacional. Um exemplo foi o Brasil, que, apesar de ter exportações que representam metade das exportações de produtos manufaturados da região, tem o coeficiente de exportações baixo, e o mercado interno continua a ser prioritário.

iii) Padrão de consumo: como já havia sido sinalizado por Prebisch e Furtado, é comum na região latino-americana a vontade de se imitar o padrão de vida dos países avançados, em especial o dos Estados Unidos. Ao invés de assimilarmos os conhecimentos destes países, o que se viu foi a busca constante de seguir um estilo de vida que tem por referência um país em que a renda per capita corresponde a sete vezes a renda per capita da América Latina.

iv) Pequena valorização social e liderança precária do empresariado nacional: ao contrário de muitos países de industrialização tardia, a liderança dos setores industriais mais dinâmicos não foi exercida pelas empresas privadas nacionais; pelo contrário, estas ocupam o terceiro lugar, atrás das empresas públicas e das transnacionais. Na opinião de Fajnzylber, uma das particularidades da América Latina neste quesito seria o baixo dinamismo de suas indústrias, expresso por exemplo, pela precariedade do empresariado industrial nacional: o que abriu espaço para a liderança indiscriminada exercida pelas empresas transnacionais em vários setores de suas economias.

Partindo do princípio das estruturas de mercado defendidas por Galbraith, Schumpeter, Bain, Steindl, Sylos-Labini¹³⁴, e de seus estudos empíricos¹³⁵, o autor chamou a atenção para um elemento importante do comportamento dessas empresas. Percebeu que no conjunto da indústria dos países da região (especialmente no México e no Brasil), os setores liderados pelos grupos transnacionais apresentavam maior concentração em comparação com os setores nos quais as maiores empresas eram nacionais. Produziam com níveis maiores de eficiência, eram mais diversificadas, expandiam-se mais rapidamente do que as nacionais e predominavam em setores com maior conteúdo tecnológico, - inclusive nos ramos que definiam o perfil do crescimento industrial, como no caso da indústria de bens de capital.

A possibilidade de adquirir tecnologia das matrizes localizadas nos países desenvolvidos, a omissão dos agentes internos e a limitada concorrência dentro do referido mercado, eram fatores que se combinavam e contribuíam para que estas empresas desfrutassem de características que lhes outorgavam maiores possibilidades de financiamento e competitividade no mercado internacional que as empresas nacionais. Isso porque, à medida em que as filiais iam se instalando e exercendo o predomínio nos diversos setores dos países latino-americanos, davam início a um processo de concentração similar ao que ocorria nos países de origem, denominado de “transnacionalização” (FAJNZYLBBER, *apud* BIELSCHOWSKY, 2000). Contudo, os efeitos desse processo sobre os países hospedeiros eram fundamentalmente diferentes do que para os países de origem:

La "desnacionalización" de la industria adquiere aquí una doble dimensión: las empresas nacionales crecen menos que las ET (Empresas Transnacionales) que producen bienes similares pero, además, la producción de los bienes que se generan en los sectores "nacionales" se expande más lentamente que la de aquellos que provienen de los sectores típicamente "transnacionales". Este desplazamiento de los sectores "nacionales", debido a que las ET se ubican preferentemente en los de mayor concentración, va acompañado de un proceso de "oligopolización" creciente: una proporción cada vez mayor de la producción industrial se origina en los sectores de alta concentración, lo que favorece una transferencia de recursos desde los

¹³⁴ Sobre as teorias destes autores ver SCHUMPETER, Joseph Alois (1911). Teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas); SCHUMPETER, Joseph Alois (1942). Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984; GALBRAITH, John Kenneth (1967). O Novo Estado Industrial. São Paulo, Abril Cultural, 1982. (Os economistas); BAIN, Joe. *Barriers to New Competition*. Cambridge (Mass): Harvard University Press, 1956; STEINDL, Josef (1952). Maturidade e estagnação no capitalismo americano: com uma nova introdução do autor. São Paulo, Abril Cultural, 1983; STEINDL, Josef (1945). Pequeno e grande capital: problemas econômicos do tamanho das empresas. São Paulo, Hucitec/UNICAMP, 1990 e LABINI, Paolo Sylos. Oligopólio e Progresso Técnico, Forense, Rio de Janeiro, 1980.

¹³⁵ Ver FAJNZYLBBER, Fernando. Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 223 p. (Relatório de Pesquisa, n. 4); FAJNZYLBBER, Fernando (1971A). Sistema industrial e exportação de manufaturados: análise da experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 334 p.. (Relatório de Pesquisa, n. 7) Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas.

sectores más débiles de productores y consumidores hacia los miembros más poderosos de ambas categorías. En estos sectores, la tasa de rentabilidad y la de crecimiento aparecen más elevadas, lo que los hace más atractivos desde el punto de vista de las fuentes locales de financiamiento. Se observa que una proporción creciente de los recursos financieros utilizados por las ET, que predominan en esos sectores, se origina localmente. El mayor dinamismo de las empresas y sectores "transnacionales", unido a las diferencias que presentan respecto a las empresas y sectores "nacionales", contribuyen a explicar las modificaciones que se van produciendo en los parámetros estructurales del sistema industrial (FAJNZYLBER apud TORRES, 2006, p.107).

A causa fundamental desta incapacidade das empresas da região para se adaptar as novas tendências da indústria mundial era, segundo o autor, o modelo de protecionismo perseguido pela região. Para sustentar este argumento, Fanjzylber fez uma comparação entre o tipo de protecionismo adotado por estes países e o tipo de protecionismo adotado em países de industrialização tardia, tais como o Japão (FAJNZYLBER, 1971).

Enquanto que o “protecionismo frívolo” adotado pelos países latino-americanos consistia em proteger indiscriminadamente setores que reproduziam a indústria dos países avançados em pequena escala, o “protecionismo para o aprendizado” adotado pelo Japão, se fundamentava em proteger determinados setores da economia. Ao contrário dos latino-americanos, sua pauta de exportações foi direcionada para setores de alto conteúdo tecnológico, estimulando a inovação e induzindo para que as empresas estrangeiras estivessem constantemente a adotar um padrão de comportamento que contribuísse verdadeiramente para o próprio processo de industrialização do país (FAJNZYLBER, 1983).

Diante deste cenário e tomando como referência o caso brasileiro, Fanjzylber propunha que era necessário dinamizar os modelos de exportação de manufaturados existentes e que os governos dos países latino-americanos atuassem efetivamente de modo a: a) dar ênfase à ação sobre projetos de expansão das firmas estabelecidas e sobre as que decidissem se instalar no futuro - a fim de considerar a possibilidade de estreitar a vinculação entre a remessa de lucros e as exportações das firmas; b) aplicar critérios seletivos na determinação dos índices de nacionalização, com o objetivo de elevar o conteúdo tecnológico dos produtos fabricados pelas filiais; e orientar os organismos do setor público competentes no sentido de estimular a vocação exportadora das empresas internacionais; e c) orientar a política comercial das empresas transnacionais - objetivando o aumento do volume de exportações e a elevação do conteúdo tecnológico dos produtos exportados e, simultaneamente, selecionar setores prioritários em matéria de exportações e concentrar neles um esforço especial de promoção (FERNANDES, 2006). Tal esforço, também envolveria a preocupação com aqueles setores que dependiam de

insumos industriais fabricados localmente e que, além disso, se caracterizavam por utilizar mão-de-obra em proporções relativamente abundantes¹³⁶.

A partir desta percepção, Fajnzylber anteciparia a discussão sobre a importância da eficiência, tema que será muito explorado nos anos posteriores, não apenas pelas correntes heterodoxas, mas também pelos neoclássicos e retomado pelo próprio Fajnzylber nos documentos da década de 1980. Não obstante, também já seria possível perceber ali as primeiras contribuições de Fajnzylber para a disseminação dos conceitos de competitividade e equidade – definições que dariam a tônica da renovação da agenda estruturalista divulgada inicialmente através do documento “*Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria de desarrollo de América Latina y el Caribe*”, publicado pela CEPAL em 1990, sob coordenação do próprio autor.

2.2.2. A CEPAL dos anos 1990 e a proposta de Transformação Produtiva com Equidade

A apresentação do documento *Transformação produtiva com Equidade* (1990) demarcou oficialmente a divulgação por parte da CEPAL da perspectiva neoestruturalista. Motivado pelo resultado dos principais ensinamentos deixados pela crise econômica da década de 1980, Gert Rosenthal, então secretário executivo da comissão entre os anos de 1988-1997, acolheu com bons olhos a proposta de Fajnzylber de que a CEPAL deveria se posicionar frente ao processo de reformas que recorrentemente eram recomendadas para a região.

A mensagem central deste documento inaugural indicava uma nova forma de atuação do Estado, distinta do que havia sido orientada no passado. Enquanto agente responsável pela indução da industrialização juntamente com a iniciativa privada, o Estado deveria promover um clima macroeconômico estável, combinando políticas setoriais de curto e longo prazos com mudanças institucionais capazes de facilitar a conquista de maiores níveis de equidade e harmonia social (CEPAL, 1990).

De acordo com o documento, a tarefa prioritária destas políticas deveria estar assentada na obtenção de uma competitividade internacional "autêntica", baseada numa intensiva incorporação do progresso técnico ao processo produtivo, cujos fundamentos se enraízam em duas noções complementares, uma no aspecto microeconômico e outra de cunho macroeconômico:

A primeira aplica-se a um bem ou serviço neste caso, torna-se competitivo quando se consegue, ao menos, sustentar os padrões de eficiência vigentes no

¹³⁶ Ver BUITELAR & outros. *Una obsesión por el crecimiento y la justicia social: el legado intelectual de Fernando Fajnzylber*. Pensamiento Iberoamericano, n. 21, especial, p. 263-276, enero-junio, 1992.

resto do mundo quanto à utilização de recursos e qualidade do produto ou serviço oferecido. De fato, não se trata apenas de lograr ou alcançar esses padrões de eficiência, mas de sustentá-los ou mantê-los; e isto supõe a incorporação *contínua* de progresso técnico, que se define com a capacidade de imitar, adaptar e desenvolver processos de produção, bens e serviços antes inexistentes em uma economia. A necessária *continuidade* do progresso técnico constitui um primeiro aspecto a destacar, quando se quer perceber as idéias que sobre o mesmo subjazem na estratégia proposta. Quanto ao critério macroeconômico, afirma-se que uma economia pode ser considerada competitiva se tem a capacidade de incrementar (ou ao menos sustentar) sua participação nos mercados internacionais com uma alta simultânea do nível de vida da população (RODRIGUEZ & outros, 1995, p.81).

O caráter “sistêmico” dessa competitividade tecnológica implicaria na modernização da indústria, por intermédio de uma rede de vinculações entre os agentes produtivos, o Estado e a infraestrutura física e educacional¹³⁷. Assim, para que houvesse uma inserção eficiente dos países da região na economia internacional, seriam necessários vultuosos investimentos na formação de recursos humanos e em políticas tecnológicas ativas que privilegiassem a inovação¹³⁸ e a integração entre instituições e órgãos de fomento em nível regional e sub-regional (CEPAL, 1990; BIELSCHOWSKY, 2000).

Segundo este mesmo critério, podemos perceber que a indústria na perspectiva neoestruturalista continuava a ter uma importância fundamental na transformação das estruturas econômicas. Contudo, deveria estar articulada com a atividade primária (com prospecção de recursos naturais, processamento de matérias-primas) e o setor de serviços (financeiros, comercialização, transportes). Conectada a estes setores, a indústria teria a capacidade de gerar maiores níveis de emprego e renda, além de aumentar seu próprio poder de competitividade (RODRIGUEZ & outros, 1995).

Por se tratar de um processo lento e complexo, essa articulação produtiva só poderia ser bem-sucedida na medida em que repercutisse positivamente em uma melhor distribuição de renda. Nesse sentido, para que a noção de equidade pudesse existir, era preciso que os governos e demais atores sociais considerassem três questões. Em primeiro lugar, a necessidade de se

¹³⁷ Neste contexto, as pretendidas “mudanças na organização institucional” deveriam se efetivar como forma de garantir a focalização dos gastos públicos nas populações mais miseráveis, na descentralização desses gastos e a “abertura” à maior participação privada em quase todos os mecanismos de proteção social. Por sua vez, são sugeridas políticas destinadas ao mercado de trabalho, voltadas, de modo amplo, à “*conciliar um maior espaço de flexibilidade trabalhista com pisos mínimos de proteção social ao trabalhador*”, e, de modo mais específico, à garantia de crédito e qualificação para os trabalhadores (CEPAL, 1997, p. 929). Sobre esse ponto também ver CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992b.

¹³⁸ De acordo com Rodriguez & outros (1995, p.87), “*a inovação se relaciona com a execução reiterada dos processos produtivos entendidos em sentido amplo, de tal modo que as capacidades anunciadas resultam indissociáveis daqueles aspectos da organização que fazem as relações entre os distintos grupos humanos que a compõem, especialmente as que se estabelecem entre empregados e empregadores*”.

diminuir com políticas sociais efetivas, a quantidade de pessoas que se encontravam abaixo da linha da pobreza. Em segundo, por meio destas entidades deveriam ser fomentados o desenvolvimento da cultura e a promoção da igualdade jurídica, de gênero, racial e geográfica. E por último, evitar que os frutos do progresso técnico, a riqueza e o poder se concentrassem nas mãos de uma pequena parcela da sociedade, restringindo as próximas gerações os frutos do desenvolvimento (HAFNNER, 1996).

Segundo Corrêa (2007), para financiar estas transformações, os defensores do neoestruturalismo apostavam na ideia do “ciclo de endividamento virtuoso”. De acordo com este ponto de vista, o fluxo de capital estrangeiro poderia complementar a poupança interna e elevar os níveis de investimento, impulsionando assim, um crescimento sustentado¹³⁹. A expectativa era de que essas modificações ampliassem a entrada de capitais estrangeiros, expandindo a taxa de investimentos da economia, e que com estes esforços, fosse possível incrementar a incorporação do progresso técnico e a produtividade, mesmo que estes capitais também fossem encaminhados para atividades rentistas e em benefício da grande propriedade privada (CEPAL, 1998).

No plano interno, essas transformações requeriam um ajuste tributário mais efetivo. Para tanto, seria inevitável aumentar a poupança pública passível de ser destinada ao investimento e fazer “um esforço para melhorar a destinação dos gastos, porém, de maneira concomitante a reformas tributárias, que garantissem ampla cobertura dos ramos industriais, preferencialmente a taxas uniformes” (ALMEIDA FILHO & CORREA, 2011, p.97).

Neste contexto, a publicação do documento “*Transformación Productiva*” representou uma verdadeira mudança nos rumos da Comissão, uma vez que demarca, sob aval dos países membros, a formalização da renovação do pensamento estruturalista. Após sua publicação, outros documentos relevantes da referida proposta complementarizavam essa tentativa de adaptar à realidade estruturalista à lógica neoliberal. Dentre eles, se destacam os documentos “*Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*” (1992), “*Reforma das Reformas*” (1996), o trabalho compilado por Osvaldo Sunkel intitulado “*Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*” (1991) e o relatório *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*” (1994), publicação que retomou um dos principais pontos da análise de Prebisch nas décadas de 1950-1960: a integração regional.

¹³⁹ Esse argumento é explicado com mais profundidade em Carcanholo (2008).

2.2.3. *El regionalismo abierto e seus impactos sobre a indústria*

De acordo com as ideias que descrevemos no capítulo anterior, desde os primórdios da criação da CEPAL, Raúl Prebisch e grande parte dos autores cepalinos trataram de temas relacionados à integração regional e sua conexão com a industrialização e a superação do subdesenvolvimento. Esta tendência acentuou-se na década de 1960, quando Prebisch, ao lado de Felipe Herrera (primeiro presidente do BID¹⁴⁰), avaliaram os resultados concretos de várias iniciativas de integração¹⁴¹ (a exemplo da assinatura do tratado de Montevideo e da criação dos mercados comuns Centro Americano, Sub-regional Andino e dos países Anglofalantes do Caribe).

Por influência deste diagnóstico, reconheceram que o discurso integracionista foi um projeto de resultados escassos, restringindo seu próprio alcance a setores altamente competitivos; o que tornou limitadas as virtudes fundamentais das políticas de integração, uma vez que representavam um instrumento de desenvolvimento e de diversificação do comércio regional. Como apontado por Prebisch (1982), apesar dos acordos firmados, o esforço interno realizado nos países latino-americanos ao longo dos anos anteriores não foi acompanhado por efetivas políticas de cooperação internacional entre os países da região.

Ao contrário do que inicialmente havia sido proposto, na maioria das vezes, essas iniciativas estavam apenas circunscritas a interesses específicos em relação à negociação de preços das matérias-primas e contratos de financiamento externo. A saída para esse impasse, segundo Prebisch e grande parte dos autores cepalinos desta época, dependia do esforço deliberado dos governos da região para vencer os obstáculos colocados pela crescente heterogeneidade econômica e social identificada entre os próprios países latino-americanos. Uma das primeiras orientações da CEPAL a respeito, foi apresentada em 1973, no décimo quinto período de seções da CEPAL, realizada em Quito, através do documento intitulado “*Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo*”¹⁴², conforme destacado logo nas primeiras páginas do documento:

Hay una gran heterogeneidad en la economía y en las sociedades latinoamericanas, pues se presenta una variedad de estructuras y situaciones

¹⁴⁰ BID – O Banco Interamericano de Desenvolvimento: organização financeira internacional criada no ano de 1959 com o propósito de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe.

¹⁴¹ O contexto e o teor destas políticas de integração podem ser conferidos em WIONCZEK, Miguel S. História do Tratado de Montevideú. In: A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

¹⁴² CEPAL (1973). *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo*. Cuadernos de la CEPAL No. 2. Santiago de Chile, 1975, 72 p.

distintas, así como diferencias profundas en las estrategias y políticas de desarrollo que se están aplicando. De tal modo, el producto por habitante varía entre los 100 y los 1 000 dólares y las disparidades se repiten, a veces multiplicadas, si se confrontan sectores, regiones o la ciudad con el campo. Además de estas diferentes situaciones económicas, existen también distintas maneras de abordar el proceso de desarrollo, aun cuando cada modelo tiene diversas opciones o vías de concreción. En la actualidad se están llevando a la práctica políticas económicas de mediano y largo plazo, cuyos principios básicos, tanto políticos como económicos, difieren profundamente. Por ello, no existe un modelo único al cual pueda referirse una evaluación; pero frente a este hecho se destaca una posición de solidaridad latinoamericana que hace posible enfrentar problemas comunes (CEPAL, 1975, p.3).

Para estes estruturalistas, a comparação das maiores economias da região, como Brasil, México e Argentina e, em menor escala, Uruguai e Chile com os países de economia menos diversificada como no caso da Bolívia e Paraguai, demonstrava certa desvantagem dos últimos em relação aos primeiros. Com isso, a CEPAL acreditava que internamente, alguns países teriam melhores condições para dinamizar seus parques industriais e atrair investimentos em novas indústrias. A principal preocupação neste sentido, repousava na ideia de que tal fenômeno pudesse reproduzir em nível regional o mesmo modelo pelo qual as propostas estruturalistas tanto buscavam superar.

Diante disso, o documento que acabamos de citar, sugeria como alternativa para os países periféricos “menos desenvolvidos”, o estabelecimento de acordos de complementariedade industrial. Estes acordos teriam como principal desafio estabelecer “relações comerciais preferenciais e mesmo de assistência técnica, seja entre firmas de uma mesma indústria distribuída em diferentes países, seja entre indústrias e fornecedores de matérias primas da região” como incentivo para a criação de um complexo esquema de planejamento industrial latino-americano (BRAGA, 2012, p.90). Caberia, portanto, aos países de menor dimensão econômica, aproveitar as oportunidades de investimento e diversificação possíveis dentro desse mercado comum, o qual deveria ser organizado de maneira a estimular positivamente a expansão industrial de seus parques produtivos (CEPAL, 1959).

Apesar do empenho dos grupos de trabalho da CEPAL para que fossem efetivadas tais recomendações, os acordos de complementariedade industrial mostraram-se bastante tímidos ao longo de seus primeiros anos. Até meados da década de 1960 e início da década de 1970, apenas dois acordos haviam sido firmados, ambos relativos a indústrias pouco expressivas e envolvendo participação do capital estrangeiro conforme foi descrito em detalhes por Dell (1966). A base deste argumento encontra-se, sobretudo, no fraco desempenho das negociações

no âmbito da ALALC, influenciado pelo clima político da época e pelas desconfianças geradas em torno do debate integracionista desenvolvimentista.

Anos mais tarde, o peso da crise da década de 1980, da crescente redução da margem de manobra da região para promover o desenvolvimento, do unilateralismo que emergiu na economia dominante e a debilidade dos âmbitos multilaterais de negociação comercial; abriram passagem para um novo regionalismo, impulsionador de uma cooperação mais efetiva entre os países da região (RODRIGUEZ, 2009).

Na transição para os anos 1990, a expansão do comércio e do fluxo de investimentos entre os países da região foram documentados pela própria Cepal (1994). As exportações inter-regionais, como proporção do total de exportações, subiram em torno de 11% em 1990 para 17% em 1992 na maior parte de América Latina. Na América Central, esse aumento também foi de aproximadamente 6% e apenas no Caribe, essas taxas se mantiveram constantes¹⁴³. Outro dado importante, é que a maioria das exportações intra-regionais foi de produtos industrializados, ainda que entre 1985 e 1991-1992 também cresceram consideravelmente o intercâmbio de produtos primários conforme foi descrito em Cepal (1994, quadro II-2).

Com o desejo de viabilizar a inserção das economias da região e promover uma maior participação destas economias nos fluxos do comércio e investimentos internacionais a partir do enfoque da transformação produtiva com equidade, a CEPAL lançaria sob nova roupagem, a já embrionária ideia proposta no documento de 1959. Neste “*novo cenário mundial globalizado, com alta mobilidade de capital, não suposto pela visão centro-periferia*”, o regionalismo aberto tinha a missão de pavimentar uma trajetória de possibilidades para a intensificação do comércio (CORAZZA, 2006, p.146).

Além de defender uma integração voltada para a abertura comercial, o novo regionalismo diferiu-se da fase anterior pela importância conferida ao processo de industrialização. Como descrito por Sampaio Jr. (1999, p.40-41), na atual fase, não se daria mais ênfase à criação de indústrias, como no passado:

A convicção de que a industrialização não estava ao alcance da maioria dos países latino-americanos levou os teóricos revisionistas da Cepal a abandonar o modelo de substituição de importações como paradigma que deveria orientar a política econômica dos países da região. A avaliação de que se a ordem internacional emergente abria importantes nichos de mercado para os produtos oriundos da periferia levou-os a adotar um receituário que defendia a inserção dinâmica das economias periféricas do sistema capitalista mundial. [...] Eliminada a preocupação com a ruptura da dependência, a crítica às relações sociais responsáveis pela subordinação externa e pelas fortes assimetrias

¹⁴³ Ver FUENTES, Juan Alberto. *El regionalismo abierto y la integración económica*. Revista de la CEPAL, nº53, p.81-89, Santiago, agosto-1994.

internas cedeu lugar a uma lógica conformista que, ao aceitar o mundo como ele é, racionaliza a inevitabilidade de uma acomodação passiva às novas tendências do sistema capitalista mundial.

Defendida a tese de que o processo de industrialização já havia sido consolidado na região, ainda que carregados de frustrações, os neocepalinos julgavam que seria essencial aprofundar a industrialização pela via da “substituição de exportações”. Supunham que o incentivo às exportações poderia ampliar o acesso das economias da América Latina a mercados dinâmicos e mais competitivos.

Em face de uma ordem econômica internacional mais aberta e transparente, a integração regional passaria a ser apenas um meio para se construir uma futura economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para a troca de bens e serviços. Nesse sentido, o regionalismo aberto foi caracterizado como “um instrumento auxiliar ao processo de inserção dos países numa economia internacional que cada vez mais caminhava em direção ao livre comércio” (BRAGA, 2012, p.151).

Como podemos notar, essa postura representou uma clara mudança em relação ao clássico regionalismo, visto que tais recomendações não traduziam os objetivos traçados no período anterior, até porque “não discriminar o comércio com terceiros países constitui uma preocupação constante e central dos formuladores do regionalismo aberto” (CORAZZA, 2006, p. 147). Dentro desse espírito, o relatório apresentava um conjunto de recomendações, que em sua maioria, procuravam modificar as estruturas já implantadas tendo em vista tornar as empresas existentes mais competitivas por meio da assimilação do progresso técnico.

Uma das doze recomendações¹⁴⁴ ressaltava a importância de que a integração acontecesse sem se fechar para os países de fora do bloco, responsáveis pela geração de inovações tecnológicas. Com isso, os países latino-americanos, limitados em acompanhar os avanços, poderiam se beneficiar da transferência de tecnologia propiciada pela abertura comercial, que contribuiria para o crescimento destes. Por sua vez, era essencial diluir várias práticas protecionistas, porque estas poderiam vir a ser um obstáculo ao fortalecimento da relação entre os países da região com o restante do mundo.

Outra recomendação relacionada à temática da industrialização e que nos chamou a atenção, referiu-se à defesa da liberalização comercial e financeira. Na análise neoestruturalista, esta prescrição poderia estimular o processo de especialização intra-industrial e de políticas

¹⁴⁴ As doze recomendações que favoreceriam o enfoque do regionalismo aberto se encontram nas páginas p.13-15, do referido documento.

adicionais de intensificação dos mercados (inclusive de terra e crédito), influenciando nas expectativas de investimento nacional e estrangeiros. Ademais, com a liberalização dos mercados, sejam eles de setores produtivos ou de serviços:

[...] se reducirían los costos económicos derivados de acuerdos sectoriales restrictivos, de la polarización de inversiones y de compromisos contradictorios que provocan incertidumbre, mientras que se alentaría la expansión de la inversión, la incorporación de progreso técnico y el aprovechamiento de las economías de escala (CEPAL, 1994, p.13).

Segundo o relatório, todas estas políticas de integração deveriam ser condizentes com as políticas tendentes ao aumento da competitividade internacional, o que representaria uma opção menos ruim para se enfrentar as intempéries de um ambiente claramente desfavorável para os países “emergentes”. Por este motivo, objetivavam eliminar as barreiras aplicáveis a maior parte dos produtos e serviços, refletidos nos demais acordos de integração e pela “proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região” (CEPAL, 1994, p.945).

Tal fórmula abriria portas para que o setor industrial pudesse atrair novos empresários dispostos a investir em pesquisas e desenvolvimento, aumentando a capacidade da incorporação de progresso técnico ou até mesmo, possibilitando imitar os avanços técnicos advindos do exterior.

2.3. A Nova CEPAL em relação à clássica

Com intuito de identificar os traços de continuidade e ruptura das teorias da CEPAL acerca da discussão da industrialização enquanto meio de superação do subdesenvolvimento, realizaremos nesta última parte, em perspectiva histórica, um balanço da evolução da abordagem estruturalista, à luz de três possíveis elementos transitórios do pensamento estruturalista: i) a interação entre industrialização e inserção internacional; ii) a relação entre a industrialização e o papel do Estado; iii) e por último, a articulação entre progresso técnico e desenvolvimento.

2.3.1. Industrialização e inserção internacional

Desde sua criação, a CEPAL sempre considerou as restrições externas como o principal bloqueio para o desenvolvimento da América Latina e propôs diversos conceitos para analisar a questão. Na década de 1950, tais restrições foram pensadas a partir da concepção centro-periferia, visão esta que como discutimos no primeiro capítulo, já havia sido formulada logo nas publicações iniciais da Comissão.

Entre as décadas de 1960-1970, o pensamento cepalino relativo à questão externa tornou-se ainda mais complexo, ao introduzir em sua abordagem variáveis sociológicas e políticas internas. De acordo com Corazza (2006), o “aperfeiçoamento” destas ideias evidenciou pelo menos dois elementos importantes no pensamento originário da CEPAL. Em primeiro lugar, que o desenvolvimento latino-americano não sofria apenas restrições econômicas, mas também sociológicas e políticas; e, em segundo, que tais restrições não eram apenas no âmbito externo, mas também interno, o que tornava a problemática do subdesenvolvimento um fenômeno muito mais amplo. De uma forma ou de outra, todas essas propostas buscavam contemplar a especificidade do desenvolvimento latino-americano e sua interação com a industrialização.

Para Berthomieu, Ehrhart e Bilema (2005), o primeiro ponto de convergência entre estas interpretações pôde ser estabelecido pela oposição dessas análises às visões liberais. Neste caso, relacionadas as teorias clássicas e neoclássicas do comércio internacional e seu questionável modo de explicar a condição subordinada das economias periféricas no âmbito da divisão internacional do trabalho. Em que pese a prioridade destas propostas, a realidade de que o comércio mundial era muito mais vantajoso para o centro que para a periferia também estaria presente na perspectiva defendida pela Nova CEPAL na década de 1990; inclusive no que diz respeito à interação estabelecida entre industrialização e comércio internacional.

Para os neoestruturalistas, o processo de industrialização ainda era o principal meio de se romper com o esquema neoclássico de inserção internacional e o único capaz de permitir melhorar a distribuição dos frutos do progresso técnico e induzir verdadeiras transformações estruturais nas economias do subcontinente latino-americano. Neste sentido, não descartavam o processo de industrialização por substituição de importações e seu papel substantivo na mudança estrutural que tanto almejavam para estes países, uma vez que este:

[...] foi responsável pela constituição dos pré-requisitos necessários à industrialização e à formação de uma base produtiva local capaz de alavancar a produção para mercados externos. Para os neoestruturalistas, após o esgotamento da “etapa fácil” de substituição de importações, há necessidade de promover as exportações, usando a estrutura produtiva industrial instalada, mediante a formulação, o desenho execução de estratégias econômicas (MISSIO & JAIME JR, 2012, p.212).

Vale lembrar que assim como seus precursores, os neoestruturalistas admitiam os limites da industrialização substitutiva. Consideravam que grande parte dos ramos manufatureiros se instalou na região seguindo um modelo de cópia ultrapassado, que não levou em conta a criatividade e o exercício dos processos de aprendizado exigidos pelo avanço

tecnológico. Características estas, responsáveis por aprofundar o subdesenvolvimento e nossa incapacidade de assimilar o progresso técnico requerido pelas mudanças tecnológicas assim como já havia sugerido Prebisch e Furtado.

Somada à esta questão, os membros da CEPAL dos anos 1990 concordavam que os principais setores industriais teriam um melhor desempenho onde existisse um maior mercado de atuação e melhor aproveitamento da tecnologia importada – geralmente, incorporada a projetos que envolveriam grande escala de produção. Por esta ótica, a integração econômica dos países latino-americanos passaria a ocupar papel de destaque para o desenvolvimento industrial¹⁴⁵.

A corrente neoestruturalista esperava que as iniciativas de aproximação dessas economias conseguissem garantir uma maior especialização em atividades industriais que gerassem mais eficiência, o que resultaria com o passar dos tempos, em níveis superiores de diversificação da pauta exportadora e aprendizado prévio. Processo essencial para que esses países pudessem ingressar nos mercados mundiais e exportar seus bens manufaturados para o restante do mundo.

No entanto, o grau de sucesso dessa política dependeria da capacidade de cada país para seguir as tendências tecnológicas internacionais. Em razão disso, sugeriam que a melhor maneira de se universalizar o progresso técnico para o plano interno seria promover a intensificação da concorrência internacional. Daí a necessidade de um regionalismo que, contraditoriamente, levasse em consideração nossas particularidades regionais e por outro lado, fosse centrado em “*acuerdos sectoriales flexibles*¹⁴⁶” que privilegiariam a abertura externa¹⁴⁷ “como forma de obter o financiamento externo e incentivar a concorrência e a produtividade - fatores tidos como necessários para a retomada do crescimento” (AKYÜZ, *apud* CARCANHOLO, 2008, p.148).

¹⁴⁵ Ver RAMOS, Joseph & SUNKEL, Osvaldo. *Toward a neostructuralist synthesis*. In: SUNKEL, Osvaldo (ed.) *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 5-22, 1993.

¹⁴⁶ Como sinalizado por Saludjian (2004), esses acordos destinavam-se a incentivar a redução dos custos de produção (principalmente através da subcontratação de trabalhadores nas atividades produtivas), promover a inovação tecnológica e sobretudo, a competitividade industrial e o combate a quaisquer medidas protecionistas que pudessem obstruir a penetração eficaz dos produtos latino-americanos no comércio internacional. Ver SALUDJIAN, Alexis. *Hacia otra integración sudamericana: críticas al Mercosur neoliberal*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.

¹⁴⁷ Essa abertura externa é composta pela abertura comercial, no que se refere à liberalização das importações e à promoção das exportações, pela abertura na conta de transações correntes, traduzida na maior facilidade de remessa de lucros e dividendos, por exemplo, e pela liberalização da conta de capital. Do lado financeiro, um maior grau de abertura significa uma maior facilidade dos residentes para adquirir direitos e assumir obrigações em moeda estrangeira e dos não residentes em acessar os vários setores do mercado financeiro local (AKYÜZ, *apud* CARCANHOLO, 2008, p.148).

De maneira mais ampla, as pretensões cepalinas que acabamos de citar, também pareceram revelar uma distinção clara no projeto de integração regional em relação à proposta anterior. Agora, diferentemente do que era sugerido pelo pensamento originário, o intercâmbio entre os países da região deveria ocupar uma posição de segundo plano. O vínculo entre os países da América Latina seria apenas uma mediação para que estes pudessem se inserir no mercado internacional tão-somente enquanto etapa oportuna no processo de liberalização (CORAZZA, 2006; FUENTES, 1994). Assim, o caminho para se superar o modelo de industrialização perseguido no passado, agora passaria pela liberalização dos mercados, através de políticas que não afetassem o multilateralismo e o intercâmbio tecnológico que porventura fosse gerado nesse processo¹⁴⁸.

Ao avaliar essas orientações, Gudynas (2009) fez uma dura crítica ao dito pensamento neoestruturalista. Para ele, tal abordagem não trouxe nenhuma originalidade em relação as posições prebischianas, a não ser sua compatibilidade com as propostas neoliberais. Isso poderia ser confirmado pela própria incapacidade destas recomendações em oferecer um aporte “verdadeiramente heterodoxo” aos debates latino-americanos. A insistência numa liberalização ampla e profunda, desvirtuada dos eventuais esforços conjuntos dos países periféricos ao sabor dos interesses do mercado, representava um claro impedimento para que fossem ensaiadas novas alternativas para a superação do subdesenvolvimento.

Também não podemos nos esquecer, como destacado por Corazza (2006), que neste novo cenário não eram mais as fronteiras nacionais que delimitavam a distribuição dos ganhos de produtividade; mas sim, um novo centro (o mercado internacional) cada vez mais financeirizado e uma nova periferia (os excluídos, países e grupos sociais), que ao contrário do que diziam as teorias tradicionais do comércio internacional -, continuava a mercê das “economias avançadas” e das empresas transnacionais, em grande parte, ainda ligadas à exploração extrativista e de outras indústrias voltadas para o mercado de *commodities*.

2.3.2. Industrialização e papel do Estado

Como já enunciado, os velhos e novos estruturalistas são partidários da intervenção do Estado para fomentar o processo de industrialização. Os primeiros, por sua parte, consideram esta necessidade como resultado de um esforço deliberado dos poderes públicos para combater

¹⁴⁸ Sobre este ponto, ver SALUDJIAN, Alexis. *La inserción mundial de América Latina en las teorías de la Cepal: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo*. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 5-30, maio 2006.

a tendência ao desemprego estrutural, aos desequilíbrios externos e intersetoriais. Essa receita também forneceria ao Estado um papel importante ao ser responsável pelo planejamento do desenvolvimento - ao pôr em prática sua estratégia/política econômica apropriada ao esforço industrializante.

Assim como os estruturalistas originários, a corrente neoestruturalista continuou a reafirmar a importância dos incentivos estatais na promoção do desenvolvimento econômico. Inclusive em alguns pontos, haveria a preservação ou até mesmo o aprofundamento de áreas específicas do pensamento original, tais como: a necessidade de transformações produtivas e da estrutura social e a manutenção de políticas tecnológicas, industriais e educacionais como meios de se atenuar os problemas estruturais da região¹⁴⁹. Essas semelhanças, contudo, param por aí.

Ao contrário do pensamento estruturalista clássico, a Nova CEPAL creditava ao Estado uma função complementar ao mercado. Nessa condição, o Estado deveria ocupar-se em reforçar suas funções clássicas e básicas¹⁵⁰, tendo como pressuposto garantir um melhor ambiente institucional para reduzir a ineficiência dos mercados e promover medidas redistributivas para incorporar os setores marginalizados à nova estrutura produtiva da sociedade. Em outros termos, Estado e mercado deveriam ser vistos como parceiros estratégicos. Somente assim, seria possível manter um clima macroeconômico estável, capaz de fortalecer a competitividade e gerar o mais justo retorno social esperado:

El neoliberalismo confía mucho en la eficiencia del sector privado tradicional y desconfía en extremo del sector público. El neoestructuralismo, en cambio, requiere un Estado activo. Cabe reiterar que lograr esto último no es fácil. Por lo tanto, para ser consecuente con la concepción de "heterogeneidad estructural", es preciso ser selectivo: abordar un volumen de acciones que el Estado sea capaz de realizar con eficiencia social, y concentrar sus esfuerzos allí donde surtan mayores efectos macroeconómicos. La identificación de las esferas de acción del Estado con mayor rentabilidad social, y los criterios de definición de la intensidad óptima de la intervención pública en cada una, son aspectos en los cuales debe acentuarse la investigación (FFRENCH-DAVIS, 1988, p.44).

Frente a tal postura, novas atribuições foram conferidas ao Estado. No que tange às políticas industriais, as prioridades do Estado deveriam estar centradas em: a) promover

¹⁴⁹ Ver BEM, Judite Sanson de. Estado e economia na América Latina: a construção do pensamento neoestruturalista cepalino. Passo Fundo: Clio, 2003.

¹⁵⁰ Dentre as funções clássicas desempenhadas pelo Estado podemos destacar: a provisão de bens públicos (marco legal, polícia, direitos de cidadania) e o apoio a políticas que viabilizem o equilíbrio macroeconômico. Entre as funções básicas, podemos ressaltar a garantia de uma infraestrutura mínima em transporte e comunicações, de saúde, educação, entre outros.

medidas redistributivas para incorporar os setores marginalizados à nova estrutura produtiva da sociedade face à crescente produtividade, devido à introdução de tecnologia; b) estimular acordos entre grupos de interesses divergentes a fim de suscitar novos investimentos; c) promover, junto com a iniciativa privada, mudanças institucionais¹⁵¹ e processos de aprendizado capazes de gerar maiores níveis de equidade e a criação de novos produtos/processos de produção; d) compensar imperfeições de mercados decorrentes de economias de escala, externalidades através de políticas efetivas pró-mercado.

Perseguindo tais objetivos, a Nova CEPAL pretendia articular a nova fase da industrialização com a nova ordem internacional, cada vez mais globalizada, aberta e competitiva¹⁵². Na visão de Carcanholo (2008), este último ponto também transparece a proximidade do pensamento neoestruturalista em relação ao seu principal alvo de críticas, o neoliberalismo. Para ele, “a aceitação da ideia ortodoxa segundo a qual as reformas neoliberais pró-mercado seriam a única forma possível para o desenvolvimento das economias periféricas, tendo o Estado apenas o papel de regular os mercados”, revelava que ambas as interpretações defendiam direta ou indiretamente o desenvolvimento voltado para fora (CARCANHOLO, 2008, p.140).

Velado pelo reformismo e por políticas compensatórias, este discurso tal qual foi conduzido, centralizou progressivamente os esforços do Estado e da própria CEPAL para os anseios do mercado (seja por meio da defesa pela abertura comercial ou da liberalização financeira) que também seria responsável por canalizar o capital internacional para atividades produtivas voltadas preferencialmente para as exportações ao mesmo tempo em que se busca a equidade social¹⁵³.

Em outras palavras, em vez de adequar o modo de organização da economia e da sociedade à urgência de se colocar a acumulação de capital em favor do desenvolvimento nacional, o ideal neoestruturalista da CEPAL passou a defender a subordinação da economia, do Estado e da sociedade aos interesses do comércio internacional. Com isso, “a prioridade estratégica de longo prazo, ligada à necessidade de impulsionar o desenvolvimento nacional, foi asfixiada pelas preocupações imediatistas com a estabilidade monetária” (SAMPAIO Jr., 1999B, p. 198).

¹⁵¹ Como citado por Ramos e Sunkel (1993, p.9), “*los contrapesos institucionales son necesarios para compensar las presiones asimétricas a favor de más intervención*”.

¹⁵² Ver VITAGLIANO, Luís Fernando. A Cepal no Fim do Milênio: a resposta aos “Programas de Ajustes” Neoliberais. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2004.

¹⁵³ Ver CEPAL. (1997) O hiato da equidade. In BIELCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Como podemos ver, essa mudança nos rumos da CEPAL caminhou em sentido oposto à crítica deliberada por Prebisch e Furtado ao pensamento liberal, e, sobretudo, ao plano de desenvolvimento autossuficiente e de soberania nacional defendido por estes autores. Contudo, também temos que reconhecer, que isso não significava que o pensamento neoestruturalista deixaria de lado a relevância estratégica do Estado para a industrialização. No entanto, deslocou as rédeas deste processo para o setor privado, assumindo o setor público a criação de condições institucionais para esse desenvolvimento. O grande problema foi que o fez negando alguns dos principais fundamentos estruturalistas do passado que poderiam ser mais pertinentes para se entender as particularidades da região do que o ideário que buscou criticar e por ironia do destino, tendeu a se aproximar cada vez mais.

2.3.3. Modernização, progresso técnico e desenvolvimento

Logo no primeiro capítulo, vimos que na interpretação originária da CEPAL acerca do processo de desenvolvimento, a absorção produtiva da mão de obra dependia de algumas características próprias do capitalismo periférico latino-americano. Se argumentava que as relações entre centro e periferia condicionavam as possibilidades tecnológicas, o nível e a natureza da demanda externa, bem como, a relação dos preços de intercâmbio (RODRIGUEZ, 2009).

Desta maneira, a transformação econômica e seu dinamismo apareciam vinculados com as relações internacionais sem que isto implicasse desconhecer a eleição adequada de tecnologias que melhor correspondessem com a estrutura social e produtiva da região¹⁵⁴. Por este motivo, apontavam para a necessidade de adaptação da tecnologia e de internalização da produção de bens de capital, o que estava diretamente relacionado com a confiança na capacidade da industrialização enquanto meio de promover a superação do subdesenvolvimento.

Na perspectiva neoestruturalista, o progresso técnico não concerneria somente a transformações no âmbito do processo produtivo propriamente dito, nem seria visto como incorporado aos bens de capital. Tanto do ponto de vista real como do potencial, o progresso técnico se expressaria com maior vigor na criação de novos bens e corresponderia às formas organizacionais que assumissem as empresas, ou seja, à sua administração e gestão geral (e não só produtiva) e a sua atitude para a adaptação ou a mudança das mesmas. Por este motivo, o progresso técnico não seria visto “como exógeno às atividades produtivas e às empresas que as

¹⁵⁴ Ver CEPAL, *Centro de Proyecciones Económicas de la. La Absorción Productiva de la Fuerza de Trabajo: Una Polémica Abierta*. In: Revista de la Cepal, diciembre, nº24, 1984.

levam a cabo. Ao contrário, é percebido como ocorrendo no interior destas últimas, e ainda mais, através de um processo que em boa medida lhes é endógeno: o processo de inovação” (RODRIGUEZ & outros, 1995, p.96).

Essa seria a configuração do que os neoestruturalistas deste período chamaram de “caráter sistêmico das capacidades inovativas” - visão que possuía clara influência das interpretações neo-schumpeterianas e evolucionistas¹⁵⁵. A ideia central seria que os processos de transformação econômica e institucional que mantinham em permanente movimento a economia capitalista estariam circunscritos à dinâmica da inovação e a seleção exercida pelo ambiente de competitividade do mercado¹⁵⁶. Em termos sintéticos, para se inserirem numa economia cada vez mais globalizada, os países da região precisavam identificar as oportunidades reais abertas por este cenário e com isso, formular estratégias que permitisse aproveitá-las com uma visão de longo prazo. Neste sentido, seriam dois os principais mecanismos por meio dos quais se realizaria este processo (CEPAL, 2008).

O primeiro, estaria vinculado à cultura da inovação e detecção das possíveis “janelas de oportunidade”, posto que seriam criadas e aproveitadas com base em novas propostas e não por caminhos já percorridos. A mudança substancial na forma de interpretar o grau de autonomia relativa das economias periféricas no sistema capitalista decorria da hipótese de que, “dentro do raio de possibilidades abertas pelo contexto externo, o sentido, o ritmo e a intensidade das transformações capitalistas poderiam ser calibrados de dentro para fora, como se a condição periférica significasse apenas um retardo na forma de absorver as estruturas e dinamismos do capitalismo” (SAMPAIO Jr., 1999B, p. 197).

O segundo, seria abrir as “antenas” ao exterior a fim de construir e captar as novas oportunidades por meio da aplicação dos avanços alcançados via materialização do aprendizado acumulado e do desenvolvimento de novos processos e novos produtos (CEPAL, 2008). Por esta ótica, o potencial de impulsionar o desenvolvimento dependeria em grande medida, dos gastos em pesquisa e desenvolvimento e de uma melhor absorção de progresso técnico, uma

¹⁵⁵ As abordagens neo-schumpeterianas tem como critério metodológico o desequilíbrio e a incerteza para compreender o processo de transformação econômica e institucional nas economias capitalistas sob o impacto das inovações tecnológicas. Ver NELSON, Richard; WINTER, Sidney. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982 e POSSAS, Mário. Elementos para uma integração micro-macrodinâmica na teoria do desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Inovação*, v.1, n.1, 2002.

¹⁵⁶ Também é importante frisarmos que a partir desta interpretação, a transformação produtiva deveria acontecer por meio de um aumento de competitividade que não se derive da diminuição do salário real. Desse modo, “além do fato da reversão da política de abertura comercial possuir um custo muito alto, sendo conveniente mantê-la, o seu aprofundamento seria defensável como forma de estímulo à incorporação do progresso técnico”. Acreditava-se que uma maior abertura da economia, gradual e seletiva, poderia potencializar a introdução do progresso técnico e com ele, uma maior produtividade (CARCANHOLO, 2008, p.145).

vez que estas estratégias poderiam ser capazes de adequar a periferia ao novo paradigma de reestruturação produtiva, melhorando sua posição no mercado internacional, os níveis internos de produtividade e, conseqüentemente, a equidade do sistema (FAJNZYLBBER, 1988).

Se observarmos mais atentamente, podemos perceber que esta análise desconsidera um dos pontos centrais da teoria estruturalista: a dimensão histórica do subdesenvolvimento. Lembremos que para os estruturalistas clássicos, principalmente na teoria desenvolvida por Furtado, é a história das economias capitalistas e sua organicidade com as estruturas de poder que nos permite identificar o progresso técnico como condição necessária para que a acumulação global tenha continuidade, e não o contrário.

Segundo este raciocínio, foram as circunstâncias históricas que fizeram com que certos países, adotando precocemente tecnologias intensivas em capital, conformassem a própria estrutura econômica de maneira a perpetuar a heterogeneidade tecnológica e com ela, o desemprego estrutural. Esse último, sob forma de um expressivo contingente da população “subempregada” que ocupa atividades “que desconhecem qualquer aumento de produtividade física” (FURTADO, 1976, p.24).

Ao invés de políticas baseadas na incorporação deliberada de progresso técnico, Furtado defende que a atividade econômica deveria se organizar em função do quadro de necessidades humanas e não das classes dominantes. É neste sentido, que o autor afirma que a ideia de desenvolvimento “se liga intimamente a de eficiência e de maior racionalidade no comportamento humano, sendo a técnica um simples complemento dos meios naturais de que dispõe o homem para agir” (FURTADO, 1980, p.44).

Diante deste argumento, é possível identificar uma clara distinção entre estas abordagens. Aqui, são reconhecidas as particularidades do subdesenvolvimento que não podem ser ignoradas no cálculo do custo de reprodução da população: a apropriação desigual do excedente, o comportamento das classes dominantes e as complexas relações entre os fins e meios para a superação do subdesenvolvimento.

Em seu sentido estreitamente microeconômico, o conceito de progresso técnico tal qual fora colocado pelos neoestruturalistas defensores de um perpétuo *catching up*¹⁵⁷, esvazia-se em seu caráter social, principalmente no que se refere ao ambiente de concentração de poder e de modernização dos padrões de consumo, típicos da estrutura transnacional.

¹⁵⁷ Um balanço histórico desta política pode ser encontrado em CHANG, Ha-Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

O controle financeiro, das atividades industriais e da tecnologia em seu sentido amplo (pesquisa e desenvolvimento, produção de equipamentos, montagem) por parte das corporações transnacionais conduz, portanto, de uma forma ou de outra, ao reforçamento de uma dominação que solapa quaisquer possibilidades de inserção e equidade por meio das janelas de oportunidade que porventura possam aparecer (FURTADO, 1974). Mesmo porque, em um cenário como esse, a própria criação de tecnologia impõe-se como processo dominante e não como instrumento de mudança social, ou seja, assegura muito mais a reprodução de privilégios das classes dominantes do que níveis de renda crescentes para o conjunto da população:

Se se tem em conta que essa tecnologia não é independente das relações sociais preexistentes nos países de acumulação avançada, compreende-se que ela se transforme um fator de concentração de renda em países de baixo nível de acumulação e, com frequência, crie incompatibilidade entre a racionalidade ao nível da empresa privada e os objetivos sociais da política de desenvolvimento (FURTADO, 1980, p.40).

Portanto, seguir um padrão de acumulação que se apoia apenas na simples introdução de novos produtos, tenderia a provocar um efeito inverso, ou seja, um crescente aumento das desigualdades sociais e de “reversão neocolonial¹⁵⁸”:

Expostas à fúria da globalização e ao arbítrio dos países ricos, as nações “emergentes” ficam sujeitas a processos de reversão neocolonial que desarticulam seus centros internos de decisão e quebraram a espinha dorsal do sistema econômico nacional. A concentração de progresso técnico nas economias centrais reforça a dependência tecnológica das regiões periféricas, seja porque os saltos na produtividade do trabalho aumentam o grau de obsolescência relativa de seus parques produtivos, seja porque a assimilação das estruturas difundidas pelos centros capitalistas exige requisitos de infraestrutura econômica, qualificação de mão-de-obra e escalas mínimas de produção que não estão inscritos no movimento destas economias. Daí a dificuldade em dar continuidade ao processo de constituição de forças produtivas que funcionem como um todo orgânico (SAMPAIO Jr., 1999, p. 24-25).

Diante disso, em um país periférico como o Brasil, tal estratégia de modernização dificilmente será capaz de combater efetivamente o ímpeto predatório da transnacionalização do capital, tampouco facilitar nosso percurso em direção ao processo histórico de formação de um Estado Nacional. Até porque, tal estrutura de poder se funda no controle de excedente que permanece incorporado aos processos econômicos, de intercâmbio ou diretamente produtivos. Por isso que, como nos orientou Furtado, a importância de se recorrer a análise global do

¹⁵⁸ Este conceito foi desenvolvido e utilizado por SAMPAIO Jr, Plínio Arruda. Ver Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. In: GUILLERMO, H. V. *Filosofia y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: CLACSO, 2007 e Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 672-688, out/dez, 2012.

processo de acumulação e seus fatores históricos nos parece continuar imprescindível para entendermos as insuficiências das economias periféricas e diminuir as fronteiras entre o futuro, o passado e suas determinações históricas.

2.4. Conclusão

Apresentamos ao longo deste capítulo, os principais fundamentos da perspectiva de desenvolvimento trilhada pelo neoestruturalismo latino-americano, associando-a especialmente à temática da industrialização enquanto meio de superação do subdesenvolvimento. Ao mostrar o contexto econômico e político das últimas décadas do século XX, pudemos perceber que a nova proposta cepalina de transformação produtiva com equidade inaugurada por Fernando Fajnzylber, significou um importante passo de inflexão do pensamento cepalino.

O paralelo entre a dimensão histórica e a construção das teses neoestruturalistas, permitiu-nos mostrar que o novo enfoque empreendido pela CEPAL nasceu como subproduto de um longo caminho percorrido pela instituição desde a sua criação e do esforço constante da comissão em identificar e propor soluções para os novos problemas vivenciados pelos países latino-americanos frente às transformações do capitalismo durante as décadas de 1970-1980.

Conseguimos constatar assim, que a marca mais evidente desta atualização ficou por conta de sua afinidade com um modelo de desenvolvimento cada vez mais exógeno, o qual a primazia do desenvolvimento estaria vinculada ao progresso técnico e suas potencialidades diante deste novo cenário de crescente competitividade. Nesse sentido, um primeiro ponto a se considerar, diz respeito à alternativa neocepalina e sua relação com o neoliberalismo.

Como revelado nas seções anteriores, as visões neoliberais e neoestruturalista pouco se divergem em seu conteúdo. O principal exemplo dessa proximidade pode ser visto pelo próprio modelo de inserção internacional proposto pela CEPAL. Enquanto o estruturalismo de Prebisch e Furtado se apoiava na crítica contundente à teoria ricardiana das vantagens comparativas, o novo enfoque cepalino baseia-se na abertura indiscriminada e unilateral dos mercados latino-americanos, promovendo uma inserção puramente comercial que não refletiria a substância multidimensional do desenvolvimento, a qual deveria abarcar segundo o próprio Furtado - a economia, a política, a sociedade e a cultura. Sem contar que no referido modelo, o Estado também perdeu o seu papel estratégico de promotor do desenvolvimento, passando a atuar como mero coadjuvante das forças de mercado. Até porque, o foco agora para atingir os fins pretendidos, ainda que isso tenha sido uma maneira da instituição se adaptar aos novos tempos de abertura econômica, seriam as empresas e seu desígnio deliberado ao comércio exterior e à absorção do progresso técnico.

Considerações Finais

Distinguir os elementos transitórios do pensamento estruturalista latino-americano e suas recomendações de política econômica entre as suas primeiras décadas de existência e a agenda dos anos 1990, nos ajudou a compreender os princípios que remetem aos seus fundamentos e àqueles que sofreram mudanças substanciais à medida que este foi se adaptando e perdendo sua identidade originária diante da dinâmica histórica de cada época.

Em seu período clássico, que ao nosso ver compreendeu as décadas de 1940-1960, as análises cepalinas buscavam entender a importância do planejamento e do processo de substituição de importações para a industrialização, que porventura, representava o principal meio de se combater os efeitos deletérios do nosso desenvolvimento desigual originário. Em um cenário marcado pela reestruturação do capitalismo do pós-guerra, esse foi o objetivo maior do projeto de desenvolvimento defendido por Prebisch e Furtado, cuja essência esteve visivelmente atrelada à crítica ao desequilíbrio patente de forças entre centro e periferia, que impedia uma distribuição mais justa dos frutos do progresso técnico.

Não podemos negar que nesta fase, uma das características mais relevantes do estruturalismo foi a de ter constituído um pensamento genuinamente latino-americano, crítico às concepções vigentes até então acerca do comércio internacional e de sua funcionalidade em relação ao crescimento das economias periféricas. Isso porque, ainda que sofresse influências teóricas advindas do centro, tais como do keynesianismo, das escolas clássicas historicistas e institucionalistas; as obras e os enfoques incluídos sob a designação comum do pensamento estruturalista, compartilharam em seu caráter metodológico de uma abordagem interdisciplinar da temática do subdesenvolvimento que também não se esgotavam no plano teórico.

Em torno de suas ideias e de um clima político, econômico e ideológico relativamente propícios para a aplicação do seu projeto industrialista, formaram-se grupos nacionais desenvolvimentistas que em sua maioria, viam nas conclusões teóricas formuladas no quadro de ideias da CEPAL, um espaço de interesse para adequar estes argumentos às suas estratégias políticas.

Ponderadas estas questões, a pergunta que se coloca à guisa de conclusão, é a seguinte: quais foram os elementos que justificam a perda da importância da abordagem estruturalista e de seu conteúdo prático para a região?

Antes de tudo, precisamos ter claro, como indicado até aqui, que já no início dos anos 1960, o pensamento estruturalista começou a enfrentar dificuldades, cedendo espaço principalmente a partir dos anos 1980 -, ao neoliberalismo, corrente que como já mencionamos,

rapidamente alcançou e dominou os círculos acadêmicos e políticos. No entanto, não podemos nos esquecer que outros elementos objetivos e ideológicos também contribuíram para esse declínio.

Em primeiro lugar, há de se convir, que desde o final da década de 1950, a instituição e seus membros observaram que o resultado do processo de industrialização por substituição de importações não havia produzido o efeito esperado. Várias das economias mais industrializadas da região e do mundo subdesenvolvido apresentavam sinais de estagnação, de recrudescimento da inflação e de problemas crônicos de equilíbrio no balanço de pagamentos. Tudo isso, somado ao gradativo aumento da heterogeneidade estrutural e aos problemas financeiros ampliados nas décadas de 1960-1970, por meio dos elevados déficits que haviam sido utilizados para impulsionar o referido modelo de industrialização.

Em segundo, é importante destacar, que ainda neste contexto, também foram consubstanciadas as transformações do sistema capitalista internacional que a partir de 1973, demarcaram o fim do desenvolvimento do sistema econômico nacional. A internacionalização do novo modelo de crescimento comandado pela transnacionalização dos conglomerados privados e a crescente interdependência dos circuitos financeiros globais, produziram modificações estruturais que definiriam novos contornos tanto para os desígnios das forças imperialistas, quanto para as relações sociais de exploração capitalista e de dominação burguesa.

Por parte da CEPAL, este novo período teve um impacto ainda maior quando consideramos o peso dos golpes militares e suas consequências para o pensamento estruturalista e para a própria existência da organização. Durante o período da ditadura militar chilena (1973-1989), o órgão da ONU sediado em Santiago, perderia uma de suas principais qualidades: seu poder de convocatória da intelectualidade latino-americana. Muito mais do que exacerbar as tendências perversas do que Celso Furtado chamou de “desenvolvimento mimético”, o autoritarismo político, marca registrada não apenas deste governo, mas de outras ditaduras latino-americanas, neutralizaria por mais de uma década todas as formas de resistência empreendidas pela CEPAL e qualquer impulso oposicionista da intelectualidade latino-americana. Com isso, não somente no Chile, mas também em outras partes do continente, as ideias cepalinas foram gradativamente perdendo a sua força, já que os líderes destes regimes identificavam naquela concepção de desenvolvimento, de restrição ao capital internacional e de indústrias nacionais, um risco reformista.

Pouco tempo depois, a crise da dívida sintetizaria a derrocada do padrão de crescimento desenvolvimentista defendido pela CEPAL até então. Em sentido estrito, a dependência dos recursos externos e a crise fizeram com que nos anos 1980, a instituição praticamente deixasse de lado a temática desenvolvimentista de longo prazo. A partir de então, a instituição incorporaria muitas das medidas prescritas pelo receituário neoliberal do governo estadunidense e de organismos multilaterais, tais como o FMI e o Banco Mundial, dardejadas pelo Consenso de Washington. Buscando adaptar-se a esta nova conjuntura, a CEPAL passou a apoiar as reformas liberalizantes na região, agora sob a “lógica dos mercados”, com atuação estatal passiva e complementar nesse processo.

Abolida a angústia com os laços de dependência e subordinação externa, o receituário da CEPAL cedeu lugar a uma lógica talhada na contramão das políticas e teorias propostas pelos estruturalistas dos anos 1950-1960. Enquanto o impulso teórico das primeiras décadas era voltado para a compreensão do processo de acumulação e o impacto dos ciclos econômicos sobre as economias periféricas; a produção dos anos 1990, foi baseada na incorporação acelerada do progresso técnico e na competitividade internacional como forma de sustentar melhores níveis de equidade e inserção internacional.

Talvez seja por essa razão, que a promessa de mudança de rumos propagandeada pela publicação da Transformação Produtiva com Equidade despertou tanto antagonismo entre aqueles que sempre se ocuparam dos problemas relacionados ao desenvolvimento latino-americano. Ao mesmo tempo em que membros da instituição acreditavam plenamente que essa seria a única resposta plausível diante da ofensiva liberal, outros se questionavam se tal proposta seria efetivamente aquilo que a CEPAL tinha a dizer num momento em que a América Latina atravessava transformações tão decisivas e de teor parecido àquelas que estiveram na pauta das discussões do documento de 1949.

No plano teórico, acreditamos que foram dois os principais motivos para esta descrença. O primeiro, foi o silêncio teórico da Nova CEPAL em relação aos efeitos negativos das políticas de austeridade, recorrentemente propostas pelas agências multilaterais; e o segundo, a própria inconsistência das análises neocepalinas no que se refere ao enfoque histórico-estrutural, já que suas novas teses representavam nitidamente, a combinação de propostas ortodoxas neoclássicas com estratégias heterodoxas em praticamente todas suas propostas de modernização - o que em nosso ponto de vista, pode descaracterizar a originalidade do seu pensamento em comparação com o estruturalismo do pós-guerra. Mesmo porque, sua base interpretativa não expressa o esforço de se construir uma corrente teórica única

e original como no passado e tampouco, representa uma alternativa verdadeiramente factível ao neoliberalismo.

Por último, é importante assinalarmos que a influência das políticas neoliberais também impactou diretamente nas políticas de desenvolvimento da região, em especial, na importância do setor industrial na produção e nos níveis de emprego das principais economias do nosso subcontinente. No caso brasileiro, uma evidência desse movimento pode ser avaliada pela queda na participação da atividade industrial no valor adicionado e no emprego total da economia do país em relação a atividade agropecuária e ao setor de serviços, onde conforme dados do IEDI (2017), o peso da indústria neste sentido, passou de 32,1% em 1986, para 19,7% em 1998, acumulando perda de mais de 12% em pouco mais de uma década.

Todavia, mais que a queda na participação da atividade industrial atrelada a estes determinantes conjunturais, o fenômeno de desindustrialização - identificado atualmente nestes países e objeto de estudo da própria CEPAL-, continua a manifestar-se como reflexo direto da vulnerabilidade das estruturas produtivas periféricas frente ao processo de transnacionalização do capital. Diante desta realidade, capitaneado pela abertura comercial, pela estratégia das corporações transnacionais e pelo interesse das classes dominantes em “ajustar” as economias da região às sentenças da mundialização do capital; o projeto de desenvolvimento que tem-se desenhado para os países latino-americanos nos últimos anos, voltou a ser o de tornar esta periferia da economia mundial, o grande celeiro da exploração de recursos naturais, no qual não há mais espaço para o avanço do processo de industrialização e muito menos, para a ruptura da dependência.

Concluimos assim, que com esse determinante, quaisquer possibilidades de reação e reconstrução das bases para um desenvolvimento capitalista autônomo estão abandonadas, sepultando cada vez mais a crença reformista - tanto do novo quanto do velho estruturalismo - de que o capitalismo e a sociedade burguesa um dia também pudessem ser esculpidos em função dos desígnios da sociedade nacional.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA FILHO, Niemeyer. O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL: dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de perspectiva? In: FERRAZ, J. C. *et al.* Liberalização econômica e desenvolvimento, São Paulo: Editora Futura, p. 100-123, 2003.
- ALMEIDA FILHO, Niemeyer & CORREA, Vanessa Petrelli. A CEPAL ainda é uma escola do pensamento? Revista economia contemporânea, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, abril 2011.
- ALVES, Giovanni. Trabalho, capitalismo e formas de salariedade: notas teórico-críticas. O público e o privado, jul /dez 2005, n. 6. p. 109- 128.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas, SP, Cortez, 2003.
- AVILA, Carlos Federico Domínguez. A crise dos mísseis soviéticos em Cuba (1962): um estudo das iniciativas brasileiras. Varia Historia, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, p.361-389, jan/jun 2012.
- BAER, Mônica. O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- BAIN, Joe. *Barriers to New Competition*. Cambridge (Mass): Harvard University Press, 1956.
- BÁRCENA, Alicia y PRADO Antonio (Eds.). *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2015*. Libros de la CEPAL (LC/G.2677), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, 71 p.
- BÁRCENA, Alicia. Prefácio. In: BÁRCENAS, Alicia y PRADO Antonio (Eds.). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en américa latina y el caribe a inicios del siglo XXI*. Libros de la CEPAL, Nº 132 (LC/G.2633-P/Rev.1) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, (472 p.).
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. In: Caderno Dívida Externa. n. 6, PEDEX, São Paulo, 1994
- BELLINI, Claudio; KOROL, Juan C. *Historia Económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.
- BELUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BEM, Judite Sanson de. Estado e economia na América Latina: a construção do pensamento neoestruturalista cepalino. Passo Fundo: Clio, 2003.
- BERTHOMIEU, Claude; EHRHART, Christophe; BIELMA, Letícia Hernández. *El neoestructuralismo como renovación del paradigma estructuralista de la economía del desarrollo*. Centre D'Etudes en Macroeconomie et Finance Internationale, Université de Nice - Sophia Antipolis, 2005.

- BÉRTOLA, Luís y OCAMPO, José Antonio. *Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad: una Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. SEGIB, Madrid. (Traducción al portugués: Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade. Uma história econômica da América Latina desde a independência, SEGIB, Madrid, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org) Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org) Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL Editora Record, 2000.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4a ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000B.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Vinte anos de Ierj, cinquenta anos de Cepal. In: POLETTI, Dorival W. (Org.). 50 Anos do Manifesto da CEPAL. Porto Alegre, 2000C.
- BLOCK, Fred L. *Las Origenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura. 1987.
- BRAGA, Márcio Bobik. Integração e Desenvolvimento na América Latina: a Contribuição de Prebisch e da Cepal. São Paulo: AnnaBlume e PROLAM/USP, 2012. v. 1. 204 p.
- BRANDÃO, Carlos. Prefácio. In: Essencial Celso Furtado. Organização e introdução de Rosa Freire d’Aguilar. São Paulo: Penguin Companhia das Letras, 2013.
- BUITELAR, Rudolf & outros. *Una obsesión por el crecimiento y la justicia social: el legado intelectual de Fernando Fajnzylber*. Pensamiento Iberoamericano, n. 21, especial, p. 263-276, enero-junio 1992.
- CALDENTEY, Esteban; SUNKEL Osvaldo & TORRES, Miguel Olivos. *Raúl Prebisch (1901-1986): Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. CEPAL, Naciones Unidas, 2000.
- CAMPOS, Fábio Antonio de & RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. Transnacionalização do capital e os limites do desenvolvimentismo: um diálogo com Celso Furtado sobre a experiência brasileira (1956-1982). *História Econômica & História de Empresas*, vol. 17 nº2 (2014), 377-414, 2014.
- CAMPOS, Fábio Antonio de. A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992). Tese de doutorado - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2009.
- CAMPOS, Fábio Antonio de. Complexo multinacional e “Lei de Remessas de Lucro” (1956-1973). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº45/ outubro-dezembro de 2016.
- CAMPOS, Fábio Antonio de. Imperialismo e colapso da formação econômica brasileira. In: Angelo Diogo Mazin; Henrique Novaes; João Henrique Pieres; Joice Aparecida Lopes. (Org.). *Questão agrária, cooperação e agroecologia*. 1ed. São Paulo: Outras Expressões, 2016B, v. 2, p. 41-58.
- CAMPOS, Fábio Antonio de. Imperialismo e herança mercantil na industrialização brasileira. In: Filho, Paulo Alves de Lima; Novaes, Henrique Tahan; Macedo, Rogério Fernandes. (Org.). *Movimentos sociais e crises contemporâneas à luz dos clássicos do materialismo crítico*. 1ed. Uberlândia: Navegando, 2017, v. 1, p. 238-263.

- CAMPOS, Fábio Antonio de. Imperialismo e internacionalização dos mercados latino-americanos nos anos 1950. XVII Encontro Nacional de Economia Política - ENEP/SEP, Vol. 1, p.1-20, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2012.
- CAMPOS, Fábio Antonio de. Meios e fins do desenvolvimento para Celso Furtado. Revista Espaço Acadêmico, nº162 – novembro/2014.
- CANO, Wilson. América Latina: notas sobre a crise atual. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 603-621, dez. 2009.
- CANO, Wilson. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: UNESP, 2000.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. A Década Mais que perdida: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil nos anos 90. In: Economia-Ensaios, Uberlândia, 17(2) /18(1): 87-102, jul. e dez./2003.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Abertura externa e liberalização financeira: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2002.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). Encruzilhadas da América Latina no século XXI. Rio de Janeiro: Pães e Rosas, 2010.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETO, Enzo. Dependência e desenvolvimento, Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- CARDOSO, Fernando Henrique. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE; Unicamp, 2002.
- CEPAL (1959). A Significação do Mercado Comum no Desenvolvimento Econômico da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record, Rio de Janeiro, 2000.
- CEPAL (1973). *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo*. Cuadernos de la CEPAL No. 2. Santiago de Chile, 1975, 72 p.
- CEPAL (1997). O hiato da equidade. In: BIELCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CEPAL Review, nº 58, Santiago, Chile, abril de 1996.
- CEPAL, *Centro de Proyecciones Económicas de la. La Absorción Productiva de la Fuerza de Trabajo: una Polémica Abierta*. In: Revista de la Cepal, diciembre, nº24, 1984.
- CEPAL. A transformação produtiva após 20 anos: velhos problemas, novas oportunidades. Síntese LC/G.2368(SES.32/4). Trigésimo Segundo Período de Sessões da CEPAL, Santo Domingo, 2008, 56p.
- CEPAL. *Crisis económicas y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*. Cuadernos de la CEPAL, nº 54, Santiago de Chile, 1986.

- CEPAL. *El Desarrollo Económico de América Latina en Postguerra*. Vol A y B. Mar del Plata, Naciones Unidas, 1963.
- CEPAL. *El proceso de industrialización en América Latina*. Naciones Unidas, Nueva York, diciembre de 1965.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/L.808 (CEG.19/3)), Santiago de Chile, 13 de enero, 1994.
- CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, CEPAL, 1992.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina de 1991*. (LC/G.1688), Santiago de Chile, 1991, 75p.
- CEPAL. *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, nº 48, Santiago de Chile, 1984.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CNI. *Competitividade industrial, uma estratégia para o Brasil*. CNI: Brasília, 1988.
- CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, Volume 27, nº1, maio de 2006, p. 135-152. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>, acessado em: 25/11/2016.
- CORAZZA, Gentil. *Teoria econômica e Estado: de Quesnay a Keynes*. Porto Alegre, UFRGS, 1986.
- CORRÊA, Hugo Figueira de Souza. *A nova CEPAL e o “mal-estar” social na América Latina: uma alternativa de desenvolvimento? Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia. Uberlândia, 2007.*
- COUTINHO, Luciano. *A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica*. Economia e Sociedade, Campinas, SP, n.1, ago, 1992.
- COUTO, Joaquim Miguel. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 45-64, abr. 2007.
- D'ARBO, Renata. Inadequação tecnológica e subdesenvolvimento: as abordagens de Raúl Prebisch, Ragnar Nurkse e Celso Furtado nos anos 50. *História econômica & história de empresas VII.2* (2004), 133-164.
- CRUZ, Paulo Roberto Davidoff. Endividamento externo e transferência de recursos reis ao exterior: os setores públicos e privados na crise dos anos oitenta. In: *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, v.5, n. 1, ago. 1985.

- DELL, Sidney. Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade? Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.
- DONGHI, Túlio H. A CEPAL em seu contexto histórico. Revista CEPAL - Número especial em português, p.55-75, Santiago, 2015.
- DOSI, Giovanni. *Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation*. Journal of Economic Literature, Vol. 26, No. 3), p. 1120-1171, setembro de 1988.
- DOSI, Giovanni. *Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change*. Research Policy 11, p.147-162, North-Holland Publishing Company, 1982.
- DOSMAN, Edgar J. Raúl Prebisch (1901-1986) – A construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Tradução de Teresa Dias Carneiro/César Benjamin, Contraponto Editora, 2011.
- FAJNZYLBBER, Fernand (1977). *Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo*. El Trimestre Económico, vol. 43(3), n. 171, julio-septiembre, 1976, p. 625-656.
- FAJNZYLBBER, Fernand. & MARTÍNEZ TARRAGÓ, Trinidad. *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1976, 423 p.
- FAJNZYLBBER, Fernand. *Competitividad Internacional: evolución y lecciones*. Revista de la CEPAL, n. 36, Santiago, 1988.
- FAJNZYLBBER, Fernand. Estratégias industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971, 223 p. (Relatório de Pesquisa, n. 4).
- FAJNZYLBBER, Fernand. Sistema industrial e exportação de manufaturados: análise da experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 334 p. (Relatório de Pesquisa, n. 7).
- FAJNZYLBBER, Fernando (1990). Industrialização na América Latina: Da ‘caixa-preta’ ao conjunto vazio. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- FAJNZYLBBER, Fernando. *La Industrialización trunca de América Latina*. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen, 1983.
- FALETTTO, Enzo. *Los años 60 y el tema de la dependência*. Estudos Avançados, v. 12, n. 33, 1998.
- FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 5ªed. São Paulo: Globo, 2006.
- FERNANDES, Florestan. Sociedade de classes e subdesenvolvimento. 3ªed. Rio de Janeiro: Zahar, Editores, 1975.
- FERNANDES, Suzana Cristina. Estratégias de política industrial e desenvolvimento econômico: ideias e ideais de Fernando Fajnzylber para a América Latina. Tese de doutorado - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2006.

- FERRER, Aldo. *A Economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- FERRER, Aldo. *Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidade*. Nueva sociedade, nº 183, Enero - Febrero 2003.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Esbozo de un planteamiento neoestructuralista*. Revista de La CEPAL, Santiago de Chile, n. 34, abr., 1988.
- FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En publicación: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.
- FIORI, José Luís. Estado e desenvolvimento na América Latina: notas para um novo “programa de pesquisa”. Rio de Janeiro/UFRJ; Brasília: Cepal, 2012.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. In: REGO, J. M. R. (Org.); MARQUES, Rosa Maria (Org.). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1. 217 p.
- FRANK, André Gunder. *Capitalism and Development in Latin America*. New York, Monthly Review Press, 1969.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 3ª ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988, Série: Os economistas, 185p.
- FUENTES, Juan Alberto. *El regionalismo abierto y la integración económica*. Revista de la CEPAL, nº53, p.81-89, Santiago, agosto-1994.
- FURTADO, Celso (1961). Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- FURTADO, Celso (1976). *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 4. ed. São Paulo, SP: Nacional, 2007.
- FURTADO, Celso (1978). *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- FURTADO, Celso (1989). *A Fantasia Desfeita*. In: *Obra Autobiográfica de Celso Furtado*, tomo II. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- FURTADO, Celso. *A Nova dependência: dívida externa e monetarismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- FURTADO, Celso. *Brasil – A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, Celso. *Características Gerais da Economia Brasileira*. In: *Revista Brasileira de Economia*, vol. 4, n.1, p.7-37. Rio de Janeiro, 1950.

- FURTADO, Celso. Cultura e desenvolvimento em época de crise. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, Celso. Estado e Empresas transnacionais na industrialização periférica. Revista de Economia Política, v.1, n.1, jan./mar. 1981.
- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil, São Paulo: Companhia das Letras, 34ª ed., 2007.
- FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Círculo do Livro. [19-?].
- FURTADO, Celso. Os Ares do Mundo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 1992.
- FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento, São Paulo, Ed. Nacional, 1980.
- FURTADO, Celso. Prefácio a Nova Economia Política, Rio de Janeiro, editora Paz & Terra, 1976B.
- FURTADO, Celso. Raízes do Subdesenvolvimento, editora Civilização Brasileira, 2003.
- FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1968.
- FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968B.
- GALBRAITH, John Kenneth (1967). O Novo Estado Industrial. São Paulo, Abril Cultural, 1982. (Os economistas).
- GIACOMÁN, Ernesto Marcos. *Las exportaciones como factor de arrastre del desarrollo industrial: la experiencia del sudeste de Asia y sus enseñanzas para México*. Comercio Exterior (Mexico), Vol. 38, No. 4, April, p. 275-84, 1988.
- GONÇALVES, Reinaldo & POMAR, Valter. O Brasil endividado. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- GUDYNAS, Eduardo. *Inserción internacional y desarrollo latinoamericano en tiempos de crisis global: una crítica a la CEPAL*. Disponível em www.globalizacion.org/observatorio/ (12/2009). Acesso 08/12/2016.
- GURRIERI, Adolfo. A economia política de Raúl Prebisch. In: O manifesto latino-americano e outros ensaios. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2011, p. 15-94.
- HADLER, João Paulo de Toledo Camargo. Dependência e Superexploração: os limites das reflexões de Fernando Henrique Cardoso e Ruy Mauro Marini sobre a problemática do desenvolvimento Dependente. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, 2013 (doutorado).
- HADLER, João Paulo de Toledo Camargo. Dependência e Subdesenvolvimento: a transnacionalização do capital e a crise do desenvolvimento nacional em Celso Furtado. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2009.
- HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernandez. A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

- HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernandez. CEPAL: uma perspectiva de desenvolvimento latino americano. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.
- HARVEY, David. *Brief introduction to neoliberalism*. Oxford University Press Inc., New York, 2007.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4ªed. Loyola: São Paulo, 2010.
- HAYEK, Friedrich A. von. *O caminho da servidão*. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987.
- HIRSCHMAN, Albert. *Ideologies of economic development in Latin America*. In: *A bias for hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.
- HYMER, Stephen. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Ocorreu uma desindustrialização no Brasil? IEDI*, São Paulo. Endereço eletrônico (www.iedi.org.br). Acesso em 08/05/2017.
- KAY, Cristóbal. *Estructuralismo y teoría de la dependência en el periodo neoliberal: una perspectiva latino-americana*. Nueva Sociedad, nº158, p.110-119, 1998.
- KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: abril, 1983. (Os economistas).
- KILSZTAJN, Samuel. *O acordo de Bretton Woods e a evidência histórica: O sistema financeiro internacional no pós-guerra*. *Revista de Economia Política*, 9(4): 88-100, out/dez, 1989.
- LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) _ <http://www.eclac.cl/>
- LABINI, Paolo Sylos. *Oligopólio e Progresso Técnico*, Forense, Rio de Janeiro, 1980.
- LESSA, Carlos. *Conferência sobre o pensamento de Aníbal Pinto*. *Revista de economia contemporânea*, Instituto de Economia UFRJ, Rio de Janeiro nº 3 jan. – jun. de 1998.
- LIMA, Maria Lúcia. L. M. P. *O Euromercado e a Expansão do Capital Financeiro Internacional*. Campinas: 1985. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.
- LOVE, Joseph L. *The rise and decline of economic structuralism in Latin America: new dimensions*. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 3, p. 100-125, 2005.
- LOVE, Joseph L. *A construção do Terceiro Mundo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MACEDO, Bernardo Gouthier. *As idéias de Raúl Prebisch sobre a industrialização periférica: 1949-1954*. Dissertação (Mestrado), Campinas: IE/Unicamp, São Paulo, 1994.
- MADDISON, Angus. *The world economy: a millennial perspective*. Center of the Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD, 2001.

- MALLORQUÍN, Carlos. Celso Furtado: um retrato intelectual. São Paulo: Xamã/ Contaponto, 2005.
- MALLORQUÍN, Carlos. *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latino-americano*. Plaza y Valdes, México, 1998.
- MANDEL, Ernest. A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ed. Ensaio, 1990.
- MANTEGA, Guido. Celso Furtado e o pensamento econômico latino americano. São Paulo, Revista Economia Política, vol.9, nº4, outubro/dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/36-2.pdf>. Acesso em 25/08/2015.
- MARTINS, Carlos Eduardo. Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina. In: La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafios. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.
- MEDEIROS, Carlo Aguiar. A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática. UFRJ-IE, mimeo, 5-2005.
- MENDONÇA, Antonio. A crise econômica e a sua forma contemporânea. Lisboa, Editorial Caminho, 1990.
- MISSIO, Fabrício. J.; JAYME JR., Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: Velhas questões, novos desafios. *Análise Econômica (UFRGS)*, v. 30, 205-230, 2012.
- MISSIO, Fabrício; JAYME JR, Frederico G.; OREIRO, José Luís. Resgatando a Tradição Estruturalista na Economia. In: Anais do Encontro da ANPEC, 2013. Disponível em http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i2ed642ab0bf3d7723c8c70e23e0daa66e.pdf. Acesso 02/09/2015.
- MOFFIT, Michael. O dinheiro do mundo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MORAES, Reginaldo C. Celso Furtado: O subdesenvolvimento e as ideias da CEPAL. São Paulo: Ática, 1995.
- MORAES, Reginaldo C. Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai. São Paulo: SENAC, 2001.
- NELSON, Richard; WINTER, Sidney. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.
- OCAMPO, José Antonio y PARRA, Mariángela. *Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX*. Revista de la CEPAL, Nº 79, abril, 2003.
- OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. CEPAL, 2014.
- PASSOS, Carlos Artur Kruger. Indústria brasileira e globalização: alguns desafios a enfrentar. Curitiba, 1996.
- PERES NUÑES, Wilson. *Internacionalización de empresas industriales latino-americanas*. Revista de la CEPAL, nº 49, Santiago de Chile, Naciones Unidas, abril-1993.
- PINTO, Aníbal (1970). Natureza e Implicações da Heterogeneidade Estrutural na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

- PINTO, Aníbal. *América Latina: una visión estructuralista*. Facultad de Economía, UNAM, 1991.
- PINTO, Aníbal. *Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- POSSAS, Mário. Elementos para uma integração micro-macrodinâmica na teoria do desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Inovação*, v.1, n.1, 2002.
- PREBISCH, Raúl (1950). *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: Interpretación del proceso de desarrollo económico*. In: GURRIERI, A. La obra de Prebisch en la Cepal. México: Fondo de Cultura Económica, 1982B.
- PREBISCH, Raúl (1951). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. In: VÁSQUEZ, Juan Noyola. “Inflacion y desarrollo económico en Chile y México”. In: CEPAL, Cincuenta años de pensamiento en la Cepal – Textos Seleccionados, op. cit., p.273-286.
- PREBISCH, Raúl (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. In: GURRIERI, Adolfo. La obra de Prebisch en la CEPAL. El Trimestre Económico. México, 1982.
- PREBISCH, Raúl (1982). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, México, v. 50, n. 198, 1983.
- PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- PREBISCH, Raúl. *Crítica al capitalismo periférico*. In: *Revista de la Cepal*, primer semestre, 1976.
- PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- PREBISCH, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL, Santiago de Chile, 1949.
- PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- PREBISCH, Raúl. *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
- PREBISCH, Raúl. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica: Banco Interamericano de Desarrollo, 1970.
- RAMOS, Joseph & SUNKEL, Osvaldo. *Toward a neostructuralist synthesis*. In: SUNKEL, Osvaldo (ed.) *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 5-22, 1993.
- RAMOS, Joseph. *Crecimiento, crisis y viraje estratégico*. *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, CEPAL, 1993.
- RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

- RICUPERO, Bernardo. Celso Furtado e o pensamento social brasileiro. *Estudos avançados*, nº 19 (53), 2005.
- RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. A Questão do Protecionismo no Debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2005.
- RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Imperialismo e empresa estatal no capitalismo dependente brasileiro (1956-1998). Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2017.
- RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. Investimento Direto Estrangeiro e Empresas Transnacionais no Brasil: Reflexões de Pensadores da CEPAL. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2006.
- RODRIGUEZ, Ennio. *La endogeneización del cambio tecnológico: un desafío para el desarrollo*. In: SUNKEL, Osvaldo. comp. *El desarrollo desde dentro*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- RODRÍGUEZ, Gustavo Ostría. *De la Cepal a la Teoría de la Dependencia - Un Esquema Descriptivo*. IESE, Cochabamba, 1979.
- RODRIGUEZ, Octavio & outros. CEPAL: velhas e novas ideias. *Economia e Sociedade* n. 5, Instit. Economia, Unicamp, dez. 1995.
- RODRIGUEZ, Octavio. *Informe sobre las críticas a la Concepción de la CEPAL*. Secretaria de la Presidencia, México, 1974.
- RODRIGUEZ, Octavio. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI, México, 5a ed., 1986.
- RODRIGUEZ, Octavio. O Estruturalismo Latino-americano. *Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, 2009.
- RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do subdesenvolvimento da Cepal. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 1981.
- ROMO, Guillén H. *De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina*. *Comércio Exterior*, vol. 57, núm. 4, abril de 2007.
- ROSENTHAL, Gert. *Los años ochenta y noventa*. In: CEPAL. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000, p. 73-80.
- ROSTOW, Walt Whilt. *Etapas do desenvolvimento econômico – um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1961.
- SALAZAR, José Manuel. *El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch*. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 50, 1993.
- SALUDJIAN, Alexis. *Hacia otra integración sudamericana: críticas al Mercosur neoliberal*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.
- SALUDJIAN, Alexis. *La inserción mundial de América Latina en las teorías de la Cepal: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo*. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 5-30, maio 2006.

- SAMPAIO Jr, Plínio Arruda. Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. In: GUILLERMO, H. V. Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía. Buenos Aires: CLACSO, 2007
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Furtado: um economista a serviço da. Nação. Revista Economia Política Internacional: análise estratégica. IE/Unicamp, Campinas, SP. n. 4 - janeiro a março/2005.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. Serv. Soc., São Paulo, n. 112, p. 672-688, out /dez, 2012.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Furtado e os limites da razão burguesa na periferia do capitalismo. Revista Economia Ensaios. Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Economia, Uberlândia, MG. v.22, nº2, 2008.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Origem e desdobramento da crise da teoria do desenvolvimento na América Latina. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.13, n.1-2, jan/jun, 1999B.
- SANTOS, Ulisses Pereira dos; OLIVEIRA, Francisco Horácio Pereira de. Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino-americano. Análise, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 4-17, jul./dez, 2008.
- SCHUMPETER, Joseph Alois (1911). Teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).
- SCHUMPETER, Joseph Alois (1942). Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SILVA, Ana Lúcia Gonçalves. Concorrência sob Condições Oligopolísticas. Contribuição das análises centradas no grau de atomização/concentração dos mercados – Campinas-SP: Instituto de Economia/UNICAMP, 2ª edição, 2010.
- SILVA, Vinícius F.; ROBILLOTI, Paulo C. N.S. O desenvolvimento e o neoestruturalismo da CEPAL, 2013 (mimeo).
- SOARES, Laura. T. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- STEINDL, Josef (1945). Pequeno e grande capital: problemas econômicos do tamanho das empresas. São Paulo, Hucitec/UNICAMP, 1990.
- STEINDL, Josef (1952). Maturidade e estagnação no capitalismo americano: com uma nova introdução do autor. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- SUNKEL, Osvaldo & PAZ, Pedro. *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Mexico City, Siglo Veintiuno, 1970.
- SUNKEL, Osvaldo. *La inflación chilena: un enfoque heterodoxo*. In: CEPAL, Cincuenta años de pensamiento en la Cepal – textos seleccionados, p. 287-324, 2000.
- SUNKEL, Osvaldo. Entrevista concedida a Joaquín Fernández. Santiago de Chile, 17 jun. 2011.

- SZTULWARK, Sebastián. *El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia* - 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros; General Sarmiento: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.
- TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, José Carlos de. O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.
- TAVARES, Maria da Conceição & MELIN, Luís E. Pós-Escrito 1997: A reafirmação da Hegemonia Norte-Americana. In Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.
- TAVARES, Maria da Conceição (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política, 5 (2), abril-junho. Republicado, em versão ampliada, em TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, Luís José, orgs. Poder e Dinheiro. Petrópolis: Vozes, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 9a. edição, 1972.
- TORRES, Miguel, Compilador. Fernando Fajnzylber. *Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. CEPAL/BID, Santiago de Chile, 2006.
- VÁSQUEZ, Juan Noyola. *Inflacion y desarrollo económico en Chile y México*. In: CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal* – Textos Seleccionados, p.273-286.
- VIEIRA, Carlos Alberto Cordovano. Celso Furtado: notas sobre a formação nacional e as conexões entre dependência e subdesenvolvimento, revista Soc. Bras. Economia Política, Rio de Janeiro, nº 21, p. 35-57, dezembro 2007.
- VITAGLIANO, Luís Fernando. A Cepal no Fim do Milênio: a resposta aos “Programas de Ajustes” Neoliberais. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2004.
- WIONCZEK, Miguel S. História do Tratado de Montevideú. In: A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

Anexos

Anexo 1- Quadro síntese das principais premissas entre a Clássica e a Nova CEPAL

	CEPAL Clássica	Nova CEPAL
Subdesenvolvimento	Condição particular, marcada pela dependência externa e heterogeneidade estrutural; historicamente determinada e só superável com medidas 'qualitativas' distintas das empregadas no centro do sistema	Uma etapa, superável por livre jogo das forças do mercado (via aumento do progresso técnico)
"Modelo de Desenvolvimento"	Privilegia o desenvolvimento do mercado interno e restrições ao grau de abertura (viés nacionalista)	Prioriza o desenvolvimento " <i>hacia afuera</i> " e defesa da abertura externa da economia (internacionalização)
Desemprego estrutural (heterogeneidade)	É o âmago de todo o pensamento da CEPAL. Demonstra a interação perversa, e por vezes imposta, entre setores, regiões, segmentos urbanos etc., que, diferenciados pela produtividade e pela articulação com o Estado, se apropriam diferencialmente dos ganhos de produtividade derivados da modernização.	Aceita estes traços (deverão persistir por longo prazo) e é omissa quanto a uma análise aprofundada deste problema.
Via para as mudanças	Estruturalista / "Revolucionária" (propunha uma transformação na Divisão Internacional do Trabalho)	<i>Catching Up</i> / Cambio tecnológico
Papel do Estado	Planejador, direcionador, executor de políticas econômicas (anticíclicas, isto é, atuando na contramão do mercado em muitas vezes).	Deve ser complementar ao mercado e capaz de reforçar suas funções clássicas e básicas, visando garantir um melhor ambiente institucional para reduzir a ineficiência dos mercados, além de promover medidas redistributivas para incorporar os setores marginalizados à nova estrutura produtiva da sociedade.
Política Econômica	Pró-geração de renda, emprego e crescimento. Propunha uma soberania na condução econômica dos países.	Pró-estabilização monetária (condição para o desenvolvimento). Deixada ao sabor do mercado (financeiro)
Protecionismo	Importante para proteger os interesses da indústria nacional.	Mal visto (entrava a incorporação do progresso técnico), trata-se de uma artificialidade nociva.
Principal Matriz Ideológica	Keynesianismo (representando uma crítica e alternativa ao pensamento liberal).	Teorias evolucionistas e ortodoxas, próximas do neoliberalismo, aceitando suas principais premissas.
Progresso técnico	Endógeno, mais sistêmico entre os setores (indústria, agricultura e serviços)	Exógeno à periferia e às empresas, e se configura através do setor de bens de capital
Tecnologia	Deve ser condizente com a estrutura da periferia (intensiva em mão-de-obra)	É a que garante a competitividade internacional, independente das especificidades da América Latina. Baseado nessa premissa, é preciso primar pelo desenvolvimento da infraestrutura científica e tecnológica, dando especial atenção a políticas que potencializam a aprendizagem industrial e métodos utilizados pelo setor externo

América Latina - Especificidades	Devem ser tratadas com um papel mais ativo do Estado (estruturalmente).	Qualquer especificidade deve ser superada por meio de políticas pró-progresso (via abertura externa), com um auxílio de políticas sociais compensatórias.
IDE	São bem-vindos desde que encaminhados para a promoção do desenvolvimento dos países receptores	Não há restrições quanto a direção desses investimentos para atividades rentistas e em benefício à grande propriedade privada.

Fonte: Adaptado de SILVA, Vinícius F.; ROBILLOTI, Paulo C. N.S, 2013 (mimeo).

Anexo 2 - América Latina: distribuição regional do PIB manufatureiro (1950-1980)

	1950	1960	1970	1980
Países grandes	69,9	70,6	73,1	77,1
Argentina	26,7	21,5	19,1	12,2
Brasil	21,9	28,2	34,0	37,0
México	21,3	20,9	25,7	29,4
Países médios	24,0	24,1	21,4	17,0
Colômbia	6,0	6,0	5,6	5,2
Chile	6,8	5,8	5,0	2,8
Peru	4,2	4,9	4,5	3,4
Uruguai	3,7	2,8	1,7	1,3
Venezuela	3,3	4,6	4,6	4,1
Países pequenos*	6,1	5,3	5,5	5,9
América Latina (19 países)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FAJNZYLBER, F. *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe nº 1, CEPAL/ONUDI, Sept/1985, p. 5. * Inclui: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Bolívia, Equador, Haiti, Paraguai e República Dominicana.

Anexo 3- Capitais norte-americanos na indústria manufatureira de países latino-americanos (milhões de dólares)

	1950	1965	1970
Argentina	161	617	813
Brasil	285	722	1.409
México	133	752	1.272
Chile	29	39	50
Colômbia	25	160	256
Peru	16	79	92
Venezuela	24	248	51
América Latina	780	2.741	4.798

Fonte: Elaboração própria a partir de Sunkel (1972).

Anexo 4- Crescimento da dívida latino-americana (países escolhidos)

País	Dívida Externa Total (bilhões de dólares)			Dívida Pública a Longo Prazo como Percentual do PNB		
	1977	1982	1987	1977	1982	1987
Argentina	8,1	32,4	53,9	10	31	62
Brasil	28,3	68,7	109,4	13	20	29
Chile	4,9	8,5	18,7	28	23	9
Guiana	0,4	0,9	1,2	100	158	353
Honduras	0,6	1,6	3,1	29	53	71
Jamaica	1,1	2,7	4,3	31	69	139
México	26,6	78,0	93,7	25	32	59
Venezuela	9,8	27,0	29,0	10	16	52

Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL, 1992.