

Número temático em homenagem aos 70 anos do Manifesto da CEPAL

## DO “MANIFESTO LATINO-AMERICANO” DE RAÚL PREBISCH AOS DIAS DE HOJE: 70 ANOS DE ESTRUTURALISMO NA CEPAL

*Ricardo Bielschowsky<sup>a</sup>*

<sup>a</sup>Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ORCID:  
<https://orcid.org/0000-0002-6427-3345>.

*Recebido em 16 de maio de 2019*

*Aceito em 25 de maio de 2019*

**RESUMO:** O artigo é uma condensação de diferentes textos em que seu autor introduz coletâneas sobre o pensamento cepalino, que ele vem organizando desde 1998. Apresenta os elementos metodológicos e analíticos centrais à construção teórica estruturalista latino-americana, presentes tanto no período estruturalista (1949-1990), quanto no neo-estruturalista (desde 1990). Em seguida, sintetiza brevemente a evolução do pensamento estruturalista ao longo das sete décadas de sua existência.

**PALAVRAS-CHAVE:** CEPAL; pensamento econômico; desenvolvimento; estruturalismo.

**CLASSIFICAÇÃO JEL:** B29.

---

Correspondência para: Ricardo Bielschowsky  
Contato: [bielschowsky@gmail.com](mailto:bielschowsky@gmail.com)



## FROM RAÚL PREBISCH'S "LATIN AMERICAN MANIFESTO" TO THE PRESENT-DAY: 70 YEARS OF STRUCTURALISM IN ECLAC

**ABSTRACT:** The article combines different texts in which his author has been introducing books on readings on ECLAC's (CEPAL's) economic thought, which he has been organizing since 1998. It first presents the methodological and analytical elements that have been central to the Latin American structuralist theoretical construct, both in the structuralist period (1949-1990) and in the neostructuralist one (as from 1990). Next, it briefly synthesizes the evolution of the structuralist thought along its seven decades of existence.

**KEYWORDS:** ECLAC; economic thought; development; structuralism.

## INTRODUÇÃO

Em boa hora e no lugar certo o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ) dedica este número especial de sua Revista de Economia Contemporânea (REC) aos 70 anos de publicação do “Manifesto latino-americano”. O título foi cunhado por Hirschman (1958), em referência ao texto redigido por Prebisch (1962[1949]) e por ele apresentado em 1949, em Havana, Cuba, em nome da então recém-criada Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL, organismo das Nações Unidas.<sup>1</sup> O texto constitui a manifestação inaugural do Estruturalismo que se afirmou a partir de então como a principal construção analítica genuinamente latino-americana no terreno de economia política.

Em “boa hora” porque o Estruturalismo comemora 70 anos de sua condição de continua fonte de referência analítica sobre o processo de desenvolvimento latino-americano.

E no “lugar certo”, porque a REC é a principal publicação periódica do IE-UFRJ, onde razoável proporção dos professores formula análises de inspiração estruturalista – nas mais variadas combinações com outras abordagens teóricas, dada a composição eclética de seu corpo docente – e onde o ensino e a pesquisa contaram, por muitas décadas, com o brilho de três dos quatro grandes intelectuais brasileiros de linhagem estruturalista, quais sejam, os professores Maria da Conceição Tavares, Antônio Barros de Castro e Carlos Lessa.<sup>2</sup> O outro é, obviamente, o mestre Celso Furtado, cuja obra “Formação Econômica do Brasil” – que pode ser considerada a “obra-prima do Estruturalismo brasileiro”<sup>3</sup> – comemorou 60 anos de seu lançamento em 2019.

O “brado” pela industrialização latino-americana de Raúl Prebisch começa com as seguintes contundentes palavras, que vale a pena citar em espanhol, para transmitir no idioma original – por certo de fácil compreensão para os leitores da REC – a emoção que, segundo Dosman (2011), dominou os que o ouviram em Cuba:

<sup>1</sup> Atualmente a CEPAL é a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

<sup>2</sup> Os três, quando ainda muito jovens, foram contratados pelo escritório da CEPAL no Rio de Janeiro nos primeiros anos da década de 1960 e nele trabalharam sob a orientação de dois intelectuais que, ao lado de Prebisch e Furtado, são ícones do pensamento estruturalista: Osvaldo Sunkel e Anibal Pinto. Este último prefaciou o livro “clássico” de Castro e Lessa (1967), “Introdução à economia, uma abordagem estruturalista”, e a ele Maria da Conceição Tavares (1972) dedicou seu não menos clássico “Da substituição de importações ao capitalismo financeiro”. Vale aqui uma nota anedótica. Cerca de 30 anos depois do convívio no Rio de Janeiro, expressando seu carinho aos três, Anibal Pinto relatou com muita graça e humor (a este que vos escreve) que, volta e meia, precisava pedir a seus três jovens e queridos colaboradores que procurassem conter a níveis menos “ruidosos” a apaixonada discussão sobre o futuro do Brasil que faziam no cotidiano do escritório, nos idos de 1963.

<sup>3</sup> A expressão é de Bielschowsky (1994).

*La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional de trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado en el presente (...)*

*(...) Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países [desarrollados]*

*(...) De ahí el significado de la fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas. (PREBISCH, 1962[1949], p. 1)*

Essas são, contudo, palavras que apenas situavam o significado da industrialização no contexto histórico por que passava a América Latina. Teriam sido esquecidas com o tempo, não fossem três processos históricos de grande relevância.

Primeiro, o de que a industrialização viria a se constituir, de fato, na transformação estrutural que lideraria a alteração radical na divisão de trabalho, desde economias predominantemente rurais a economias predominantemente urbanas. E, além disso, e como previra Prebisch, veio a liderar por mais de três décadas uma expansão econômica que alcançou, em média, cerca de 5,5% ao ano no conjunto da América Latina e aproximadamente 7% anuais, no Brasil.

Segundo, os parágrafos transcritos deram início ao primeiro texto de uma trilogia com a qual Prebisch, em nome da CEPAL e com posterior reconhecimento de seu próprio nome (PREBISCH, 1962[1949]; CEPAL, 1951;<sup>4</sup> e PREBISCH, 1973[1951]) construiu sua “teoria do (sub)desenvolvimento periférico latino-americano”. Tratava-se de uma verdadeira “descoberta” da América Latina no plano intelectual, com a qual o autor fornecia argumentos analíticos contundentes para a defesa do suporte do Estado ao processo de industrialização – o qual, até então, salvo exceções parciais, vinha transcorrendo desde 1930 em forma essencialmente “espontânea”, além de pouco “teorizada”.

E, terceiro, porque essa teorização inaugural do pensamento econômico estruturalista se mantém viva e influente até os dias de hoje. Cabe, infelizmente, assinalar que, se por um lado, essa atualidade demonstra a força explicativa da teorização inaugural, por outro ela se explica pelo fato de que o subdesenvolvimento não foi superado. Afinal, muito embora as condições socioeconômicas latino-

---

<sup>4</sup> Texto redigido por Prebisch.

americanas tenham passado por importantes melhorias – como, por exemplo, nos índices de analfabetismo e escolaridade, de mortalidade infantil, de pobreza, e até mesmo de diversidade produtiva e exportadora – sob muitos pontos de vista sociais, econômicos e institucionais a América Latina continua subdesenvolvida.

O pensamento inaugural foi utilizado nas duas grandes fases com que se pode dividir a história das ideias da CEPAL: a “estruturalista” propriamente dita, de 1949 até 1990, e a “neoestruturalista”, a partir de então. Conforme se argumenta mais adiante, e apesar de algumas adaptações – ou concessões, criticadas por vários estudiosos do pensamento cepalino – o Neoestruturalismo não perdeu a essência da análise estruturalista original. A leitura atenta da produção da CEPAL mostra que “o neoestruturalismo defende um programa heterodoxo no plano macroeconômico, desenvolvimentista no plano da alocação de recursos e da atuação do Estado na economia, universalista no plano social e conservacionista no plano ambiental” (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 174).

O presente artigo corresponde à reprodução parcial e livre de três textos em que seu autor introduz coletâneas sobre a evolução do pensamento cepalino, por ele organizadas, por encomenda da CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2000, 2009, 2010). Beneficia-se também de texto recente em que em que é coautor, e que introduz a coletânea comemorativa de 70 anos do pensamento na CEPAL (BÁRCENA, BIELSCHOWSKY e TORRES, 2018).

Além desta introdução e das notas conclusivas, o artigo contém duas partes. A segunda seção apresenta os elementos metodológicos e analíticos centrais à construção teórica estruturalista, presentes tanto no período estruturalista (1949-1990), quanto no neoestruturalista (desde 1990). E a terceira seção oferece uma breve síntese da evolução do pensamento estruturalista ao longo das sete décadas de sua existência.

## **1. ELEMENTOS CENTRAIS AO ESTRUTURALISMO CEPALINO**

### **1.1. O MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURAL E A CONDIÇÃO PERIFÉRICA**

A CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos nos países latino-americanos. A teoria estruturalista constitui um corpo analítico dedicado à análise do subdesenvolvimento da região em três níveis: (i) condicionantes estruturais do crescimento, do emprego e da distribuição da renda (as “restrições ao crescimento” e a dificuldade da “convergência” aos padrões de renda e riqueza dos países avançados); (ii) modo de inserção internacional (enfoque centro-periferia); e (iii) ação estatal para

promover a industrialização e o desenvolvimento mediante programas e políticas adequadas ao enfrentamento das dificuldades impostas pelo quadro estrutural socioeconômico herdado da formação histórica latino-americana.

A motivação original para a inclinação cepalina pelas tendências históricas é conhecida. A agenda de reflexão e investigação inaugurada por Prebisch em 1949 compunha-se essencialmente do diagnóstico da profunda transição que se observava nas economias subdesenvolvidas latino-americanas, do modelo de crescimento primário-exportador, *hacia afuera*, ao modelo urbano-industrial, *hacia adentro*. Esse traço metodológico fundamental lhe foi impresso já em suas origens por Prebisch, e o espaço dessa "cultura" foi ocupado por uma plêiade de intelectuais que reúne alguns dos principais historiadores econômicos da região. Para citar apenas três, vale lembrar Aníbal Pinto (1956) e seu "*Chile: un caso de desarrollo frustrado*"; Celso Furtado (1959) e seu "Formação econômica do Brasil", e Aldo Ferrer (1979) e seu "*La economía argentina: etapas de su desarrollo y problemas actuales*".

Em outras disciplinas das ciências sociais, como a linguística e a antropologia, nas quais o Estruturalismo se origina, este tipicamente correspondeu a um instrumental metodológico sincrônico ou a-histórico. Diferentemente, na análise econômica cepalina o Estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que se presta mais ao método "indutivo" do que a uma "heurística positiva". Daí resultam fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa da CEPAL: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais do que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias *a priori* desconhecidas. Por essa razão, merecem e exigem estudos e análises nos quais a teoria econômica com "selo" de universalidade só pode ser empregada com qualificações, de maneira a incorporar as especificidades históricas e regionais.

Em outras palavras, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade com um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais.

Liberado de marcos dedutivos rígidos e esquemáticos, o pensamento cepalino tem assim a capacidade de acomodar com facilidade a evolução dos acontecimentos, através de contínuas revisões em suas interpretações, que não significam perda de coerência político-ideológica ou de consistência analítica. Ao mesmo tempo, parte da investigação cepalina é uma reflexão crítica numa visão introspectiva sobre seus próprios desenvolvimentos analíticos.

A oposição entre "periferia" e "centro", que desempenhou duplo papel analítico, ilustra este ponto.

Primeiro, serviu para o argumento de que a referida estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial, como “periferia” da mesma, produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão, e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro, mas frequentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia.

Segundo, prestou-se à ideia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. Ou seja, em suas características centrais, o processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países centrais. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias “periféricas” possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, quando contrastadas com o quadro encontrado nos países “centrais”. Nestes, o aparelho produtivo é diversificado, tem produtividade relativamente homogênea ao longo de toda sua extensão e tem mecanismos de criação e difusão tecnológica e de transmissão social de seus frutos inexistentes na periferia.

O foco da abordagem das relações “centro-periferia” foi se alterando ao longo últimos 70 anos, de acordo com acontecimentos históricos que foram se sucedendo na economia mundial. Entre 1949 e meados dos anos 1960, o núcleo da abordagem era a industrialização em condições de escassez de dólares e de restrições externas ao crescimento. Daí até fins dos anos 1970 passou a prevalecer a abordagem da dependência tecnológica e financeira, agora sob a forte presença de empresas multinacionais no processo de industrialização e de abundantes de fluxos financeiros internacionais à região. Essa perspectiva se deslocaria na década de 1980 à interpretação de “asfixia financeira” provocada pela dívida em condições de taxas de juros internacionais estratosféricas e sob pressão orquestrada entre os bancos credores situados dos países centrais e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Por último, estabeleceu-se, a partir da implementação do Plano Brady e da liberalização das economias da região latino-americanas, em fins dos anos 1980 e início da década seguinte, a ideia de que os países da região haviam se incorporado à globalização produtiva e financeira sem alterar, contudo, seu papel periférico nesse esse processo, tanto como produtor de mercadorias quanto no que se refere à gestão de fluxos financeiros mundiais.

O enfoque histórico e a abordagem da condição periférica foram poderosamente instrumentalizados pela teoria “estruturalista” do subdesenvolvimento periférico de Prebisch.

## 1.2. ELEMENTOS ANALÍTICOS BÁSICOS DO ESTRUTURALISMO (1949-1980) E SUA CONTINUIDADE NO PERÍODO NEO-ESTRUTURALISTA (A PARTIR DE 1990)

O mundo acadêmico tradicional, quando dá alguma atenção ao Estruturalismo latino-americano, tende a associar o pensamento cepalino à tese de deterioração dos termos de intercâmbio (PREBISCH, 1962[1949]; SINGER, 1950) e à tese de inflação estrutural (NOYOLA-VÁSQUEZ, 1957; SUNKEL, 1958). Essas são, contudo, apenas duas entre as várias contribuições da CEPAL e, ainda mais importante, são inovações analíticas que derivam de uma teorização muito mais ampla, que confere ao Estruturalismo o *status* de sistema analítico de interpretação do subdesenvolvimento latino-americano.

Deve-se a Octavio Rodríguez (1981) a leitura mais atenta e precisa das formulações de Prebisch e do estruturalismo cepalino, cuja originalidade e força analítica o autor atribui à engenhosa construção teórica Prebischiana.<sup>5</sup> Rodríguez argumenta que o Estruturalismo repousa sobre a visão de que a América Latina padece de dois problemas fundamentais, herdados de sua história e definidores de seu subdesenvolvimento: baixa diversidade produtiva e heterogeneidade estrutural. Em consulta oral com o autor, e com a concordância do mesmo, Bielschowsky (2009) adicionou um terceiro, qual seja, o de que padece também de uma institucionalidade (Estado, tributação, empresariado, sistemas financeiro e de inovação, etc.) pouco favorável à acumulação de capital e ao progresso técnico.

O Quadro 1 apresenta os três componentes centrais da análise estruturalista da realidade latino-americana. Inclui também, a ideia de que o Neoestruturalismo da CEPAL é profundamente estruturalista (BIELSCHOWSKY, 2009).

**Quadro 1 – Caracterização das economias latino-americanas ("periféricas") em contraste com as economias "centrais": três elementos básicos, no Estruturalismo e Neoestruturalismo**

Estruturalismo (origens, até 1990)	Neoestruturalismo (1990 em diante)	Consequências
Baixa diversidade produtiva e especialização em bens primários	Inadequada diversidade produtiva e exportadora (baixos efeitos de encadeamento, baixa densidade tecnológica)	Anos 1950: a capacidade de geração de divisas é limitada e a pressão por divisas é alta, diante da necessidade de investimentos simultâneos em muitos setores – processo muito exigente em matéria de divisas (vulnerabilidade externa) e de poupança/investimento.  Hoje, idem no que se refere à vulnerabilidade externa por hiato de divisas (com a novidade do atrelamento a fluxos de capitais voláteis de curto prazo).

<sup>5</sup> A obra de referência é "*La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*". Leia-se também, do autor "*El estructuralismo latino-americano*" (RODRIGUEZ, 2006).

**Quadro 1 – Caracterização das economias latino-americanas ("periféricas") em contraste com as economias "centrais": três elementos básicos, no Estruturalismo e Neoestruturalismo**

(Cont.)

Estruturalismo (origens, até 1990)	Neoestruturalismo (1990 em diante)	Consequências
Grande heterogeneidade estrutural e oferta abundante de mão-de-obra com baixos rendimentos do trabalho	Idem (heterogeneidade estrutural, oferta abundante e mão de obra, baixos rendimentos do trabalho, etc.)	Anos 1950 e hoje, duas consequências: (i) Heterogeneidade estrutural determina pobreza e má distribuição da renda; (ii) Baixa produtividade média (e hiato de produtividade com relação aos países centrais) limitam o crescimento e a competitividade internacional e geram pobreza e má distribuição de renda; isso se agudiza devido à concentração de propriedade e à ausência de políticas sociais.
Quadro institucional e composição de agentes pouco favoráveis à acumulação de capital e ao progresso técnico	Idem, com atualizações: escassez de <i>global players</i> , precariedade no sistema nacional de inovação e nos sistemas de financiamento, Estado pouco aparelhado, etc.	Anos 1950 e atualmente: Baixo investimento (fixos e em inovação), inserção internacional desfavorável, vulnerabilidade externa.

Fontes: Elaboração própria com base em Rodriguez (1981) e Bielschowsky (2009).

Cabe ressaltar (antecipando alguns elementos que serão mencionados mais adiante), que todas as teses da CEPAL são derivadas da visão de subdesenvolvimento tal como definido pela presença em toda a América Latina dos três componentes assinalados no Quadro 1. Como ilustração, vale destacar alguns dos elementos analíticos centrais enunciados nas duas primeiras décadas do pensamento cepalino:

- i) A deterioração de termos de intercâmbio supõe oferta ilimitada de mão de obra, especialização em bens primários, baixo poder de barganha dos proprietários (ausência de oligopólios) e inexistência de sindicatos fortes.
- ii) O desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos e a "vulnerabilidade externa" resultam da baixa diversidade produtiva e exportadora e da elevada elasticidade-renda da demanda por importações nos países da região, em contraste com a baixa elasticidade-renda mundial da demanda pelas exportações dos mesmos.
- iii) Devido à recorrente restrição externa, a industrialização se deu por meio de um "processo substitutivo de importações".<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Essa análise foi feita inicialmente por Prebisch, nos textos inaugurais e, já nos anos 1960, de forma mais acabada, por Maria da Conceição Tavares (1972).

- iv) O mesmo problema de restrições externas ao crescimento levou à defesa da criação do comércio intrarregional por meio do mercado comum latino-americano (ALALC) que, se supunha, permitiria o aprofundamento da industrialização a setores exigentes em escala e, dessa forma, redução da vulnerabilidade externa (CEPAL, 1959).<sup>7</sup>
- v) A tese da inflação estrutural, na essência do que lhe tem sido permanente desde foi enunciada nos anos 1950, corresponde à ideia de que a inflação decorre principalmente do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos e da pressão resultante por desvalorização na taxa de câmbio.
- vi) A tendência à continuidade do subemprego é produto da incapacidade de promover um crescimento que absorva a mão de obra sobrando, em condições de oferta ilimitada de mão de obra, de heterogeneidade estrutural, e do fato de que o parque industrial em formação absorvia tecnologias de alta intensidade de capital.
- vii) A má distribuição da renda é reflexo da "heterogeneidade estrutural" – expressão cunhada na década de 1960 por Aníbal Pinto (1965, 1970), transmitindo ideia já contida nos textos cepalinos dos anos 1950 – em conjunto com uma institucionalidade protetora da concentração da renda e da propriedade, etc.;

Ademais, como se lê na Quadro 1, os três componentes se projetam também sobre as teses enunciadas na fase neoestruturalista. A ideia básica é a de que, com pequenas alterações, o quadro de subdesenvolvimento desenhado para o período estruturalista se modifica pouco no neoestruturalista:

- a) A diversidade produtiva continua sendo baixa ou inadequada e a especialização em bens primários continua prevalecendo, o que significa vulnerabilidade externa, desequilíbrio estrutural de balanço de pagamentos e baixos efeitos de encadeamento interno sobre o crescimento.
- b) Persistem a heterogeneidade estrutural no âmbito produtivo, a oferta abundante de mão de obra e baixas remunerações laborais e a má distribuição da propriedade, que conduzem à má distribuição da renda.
- c) Persistem um quadro institucional e uma composição de agentes pouco favoráveis à acumulação de capital e ao progresso técnico (escassez de *global players*, precariedade no sistema nacional de inovação e nos sistemas de

---

<sup>7</sup> O texto foi redigido por Prebisch.

financiamento, Estados nacionais insuficientemente aparelhados para as tarefas do desenvolvimento, etc.).

## 2. O ESTRUTURALISMO AO LONGO DE SETE DÉCADAS

A evolução do pensamento estruturalista na CEPAL admite uma periodização em sete décadas, caracterizadas segundo as principais “mensagens” de ação transformadora difundidas pela instituição no decorrer do período, já que, por coincidência, a instituição foi ordenando e reordenando seu pensamento, durante as sete décadas, mais ou menos a cada dez anos. São mensagens de continuidade e mudança: continuidade no que se refere ao sistema analítico e mudança no que se refere às ênfases e adaptações à história real que se vivia na América Latina. O Quadro 2 resume essa evolução.

**Quadro 2 – Periodização do pensamento estruturalista segundo “Mensagens” da CEPAL (para a ação transformadora)**

<b>Período estruturalista</b>	
1949 e década de 1950	Industrialização
Década de 1960	Reformas para aprofundar a industrialização e reduzir as desigualdades (agrárias, fiscais e financeiras, administrativas etc.)
Década de 1970	Estilos de desenvolvimento com integração social (e primazia do fortalecimento exportador sobre o endividamento externo)
Década de 1980	Superação, com crescimento, da asfixia da dívida
<b>Período neoestruturalista</b>	
Década de 1990	Transformação produtiva com equidade (TPE)
Década de 2000	TPE, fase de amadurecimento e refinamento, com análise da necessidade de posicionar a América Latina, frente à “globalização”, com desenvolvimento e cidadania
Década de 2010	“O imperativo da igualdade” (*)

Nota: (\*) título do livro de Bárcena e Prado (2015).

Fonte: Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018).

### 2.1. A ETAPA ESTRUTURALISTA: 1949-1990

Na presente seção voltamos aos argumentos apresentados brevemente na seção anterior, de modo a situá-los na evolução da história das ideias da CEPAL.

Os anos 1950 foram para a CEPAL os de auge de criatividade e da capacidade de ousar e influenciar. Em seu apoio, diretamente na CEPAL ou em suas cercanias, estariam ninguém menos do que Celso Furtado, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan

Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, e outros conhecidos desbravadores do conhecimento sobre a realidade latino-americana.

As mensagens eram inovadoras, e o campo para sua divulgação era fértil. No plano da conveniência histórica a ideologia cepalina caía como uma luva nos projetos políticos de vários governos do continente. No plano analítico a mensagem geral estava plenamente sintonizada com o coração da nova "teoria do desenvolvimento": os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente ou pelo menos adaptada, porque em aspectos relevantes funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos.

Durante a primeira década, talvez a contribuição de maior importância tenha sido a ideia Prebischiana de que existe uma assimetria básica entre a baixa elasticidade-renda da demanda mundial pelos produtos primários originados na periferia e a alta elasticidade-renda na demanda da periferia por produtos industriais originados no centro. A assimetria teria consequências potencialmente fatais para o desenvolvimento dos países da região, porque tenderia a provocar um desequilíbrio de natureza estrutural no balanço de pagamentos, com impactos adversos sobre a inflação e a continuidade do crescimento. As dificuldades se acentuariam pelo fato de que, à diferença dos benefícios prometidos pelos defensores do livre comércio, existiria uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio em desfavor dos países subdesenvolvidos – tese, como se sabe, apresentada em duas versões, a do "ciclo" e a do desemprego.<sup>8</sup>

A atenção à vulnerabilidade externa e à insuficiência de divisas – que, ao lado da insuficiência de poupança/investimento, era vista como o obstáculo principal ao crescimento – levaria ainda à análise dos determinantes do processo de industrialização, ou seja, da dinâmica da substituição de importações.<sup>9</sup> Também influenciaria de forma decisiva a interpretação estruturalista da inflação latino-americana, de autoria dos autores cepalinos Noyola-Vasquez (1957) e Osvaldo Sunkel (1958). Ao mesmo tempo,

---

<sup>8</sup> A versão "ciclo" da tese de deterioração dos termos de intercâmbio (CEPAL, 1951), elaborada em simultâneo a Singer (1950), diz que em condições de ascensão cíclico os produtos primários aumentam os preços mais do que os industriais, mas a vantagem é muito mais do que revertida na baixa cíclica, pela via da queda abrupta dos preços dos bens primários. A versão "desemprego" (PREBISCH, 1973[1951]) postula que, se os desempregados e sub-empregados no campo forem absorvidos pela atividade de produção para exportação de bens primários, a consequência seria a forte queda no valor das exportações, devido à escassez de demanda internacional por esses produtos. A "economicidade" da atividade industrial, mesmo em condições de baixa competitividade com relação à produção do centro, seria justificada pela existência da força de trabalho sem ocupação alternativa.

<sup>9</sup> A análise foi feita inicialmente por Prebisch, nos textos inaugurais e, já nos anos 1970, de forma mais acabada, por Tavares (1963).

estava no centro das análises formuladas nos anos 1950 para a criação de um mercado regional (na América Central, e depois na América Latina como um todo), entendida na época como mecanismo que permitiria conferir escala à industrialização, atenuar o problema de insuficiência de divisas para a região como um todo e funcionar como estágio preparatório para posterior exportação de bens industriais ao resto do mundo (CEPAL, 1959). Anos depois, na criação da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), liderada por Prebisch, essa perspectiva seria central às formulações sobre a necessidade de formação internacional de estoques reguladores de bens primários e de criação de esquemas preferenciais de acesso aos mercados centrais para produtos primários e industriais dos países em desenvolvimento.

Nos anos 1960 a mensagem cepalina em favor da "industrialização" ganhou um componente adicional, ou seja, a proposta das reformas institucionais – agrária, fiscal, financeira, etc. – entendidas como indispensáveis para permitir a continuidade e o aprofundamento do desenvolvimento industrial. Ao mesmo tempo, em uma CEPAL menos otimista do que na década anterior, e como reação ao fato de que o relativo êxito da industrialização não impedia a expansão de considerável miséria urbana, surgiram teses de impacto do processo de industrialização periférica nos planos do emprego e da distribuição da renda. Daí para frente, a questão da equidade passaria a fazer parceria com a questão do desenvolvimento produtivo na agenda cepalina.

Furtado (1961) formulou a tese da tendência à continuidade do subemprego – e, conseqüentemente, do subdesenvolvimento - ao longo do processo de industrialização. Às interpretações cepalinas prévias sobre tendências ao desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos e à inflação, somava-se agora a evidência da instalação de uma nova modalidade de pobreza e desequilíbrio social, crescentemente urbana, e simultânea à modernização promovida pela industrialização.

Esse é o momento em que se inaugura a tradição cepalina de vincular pobreza e distribuição de renda à evolução das disparidades na produtividade e na remuneração do trabalho entre pessoas, setores e regiões – a heterogeneidade estrutural, interpretada como resultantes das condições históricas herdadas e da evolução corrente do mercado de trabalho. O argumento era o de que se combinavam, desfavoravelmente ao trabalhador, abundância de oferta de mão de obra e lentidão na expansão de sua demanda – esta última por força do insuficiente ritmo de expansão dos investimentos e do predomínio de elevada intensidade de capital.

Foram anos de rica teorização sobre as relações entre a dinâmica da distribuição de renda e a dinâmica do crescimento em condições da nova heterogeneidade socioeconômica, como a que realizaram Aníbal Pinto (1965, 1970), Furtado (1969), e Tavares e Serra (1971). E foram, ao mesmo tempo, como reação à acelerada entrada de capitais estrangeiros na região, anos de rico debate sobre a natureza dependente do

processo de modernização latino-americano, com destaque, na CEPAL, para a participação de Sunkel (1970) no plano da interpretação econômica, e de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (2000[1969]), no da interpretação política.

Nos anos 1970 o pensamento cepalino continuaria movendo-se sobre seus dois trilhos fundamentais, ou seja, o da natureza e dificuldades do crescimento e do desenvolvimento industrial, e o da distribuição de renda.

No primeiro, dava-se continuidade a uma discussão bastante intensa, inaugurada na década prévia, sobre as insuficiências da industrialização, em que se haviam questionado limitações impostas por excesso de proteção e ausências de uma institucionalidade favorável ao investimento e ao progresso técnico. No entanto, nas circunstâncias da onda liberalizante introduzida nos países do Cone Sul, a CEPAL dos anos 1970 inclinou-se por uma atitude de precaução em termos de eventuais revisões no marco regulatório existente, apesar de que muitos de seus intelectuais reconheceram-no, desde inícios dos anos 1960, como excessivamente protecionista (por exemplo, PREBISCH, 1961; MACARIO, 1964). Em seu lugar, propunham-se incentivos à exportação dirigida aos âmbitos regional e mundial. A expansão simultânea do mercado interno e das exportações era defendida como forma de enfrentar o problema da vulnerabilidade externa e passou a ser apresentada a partir do início dos anos 1970 em contraposição ao endividamento externo, que recebeu advertências contundentes quanto a seus riscos, quando praticado com excesso (por exemplo, CEPAL, 1972).

No âmbito da distribuição da renda, amadureceu nos anos 1970 o debate sobre "estilos", ou "padrões" de desenvolvimento, por meio da análise sobre a relação entre estruturas de demanda (distribuição de renda) e de oferta (acumulação de capital e progresso técnico), e da constatação de que o estilo predominante perpetuava a desigualdade e não permitia enfrentamento adequado da pobreza. A mensagem era a da necessidade de redistribuir a renda, que se entendia requerer a recuperação da democracia, então eliminada em boa parte da região, como forma de viabilizar um estilo mais justo de crescimento.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Cabe observar, contudo, que não faltou ceticismo, entre os principais intelectuais da CEPAL, com relação à viabilidade política de fazê-lo. Leia-se, a propósito de dúvidas sobre a viabilidade, os textos da edição inaugural da Revista da CEPAL, de 1976, em especial os artigos de Anibal Pinto (1976), Graciarena (1976) e Marshal Woolfe (1976). No Brasil o debate avançou pelas mãos de vários intelectuais, em especial de Furtado (1969) e Tavares e Serra (1971). A tese central na versão brasileira pode ser assim resumida: a composição da demanda, que reflete as estruturas de propriedade e renda concentradas, predetermina a evolução da composição da oferta; o investimento, assim determinado, reproduz o padrão tecnológico dos países centrais, intensivo em capital e em economias de escala e pouco absorvedor de mão de obra; no caso brasileiro, a oferta ilimitada de mão de obra impede que o aumento de produtividade se traduza

Nos anos 1980, denominados de “década perdida”, em função da queda da renda per capita regional, a produção intelectual da CEPAL esteve condicionada pelo contexto dos ajustes recessivos praticados em grande parte dos países da região. Isto provocou uma redução da importância relativa atribuída aos dois temas até então principais – desenvolvimento produtivo e equidade – e um redirecionamento das prioridades a um campo em que a instituição se havia movido relativamente pouco nas décadas anteriores, qual seja, o da análise da estabilidade macroeconômica. Neste, dedicou-se especialmente à trilogia dívida/inflação/ajuste.

A grande mensagem da CEPAL passaria a ser a renegociação da dívida externa para permitir o “ajuste com crescimento”. Entre seus quadros técnicos e dirigentes não havia nos anos 1980 perfeita convergência em relação à forma de tratar a questão, ou seja, entre maior ou menor heterodoxia.<sup>11</sup> No entanto, predominou a ideia de que a fórmula virtuosa para enfrentar os compromissos da dívida – a que permitiria evitar os grandes sacrifícios a que os credores estavam sujeitando os países da região – seria recuperar o crescimento e o investimento, e dessa forma aumentar a competitividade externa e as exportações. Tratava-se, por certo, de uma mensagem caracteristicamente cepalina, porque evocava a solução às dificuldades externas por meio da expansão e diversificação da produção e das exportações.<sup>12</sup>

Nos anos 1980, a relativa primazia atribuída às reflexões sobre a macroeconomia não chegou a impedir a continuidade do interesse pela temática do desenvolvimento econômico, em suas esferas produtivas e distributivas; e, como novidade, passou a incluir também o plano das questões ambientais. A primeira contribuição importante nesta temática foi a engenhosa análise coordenada por Sunkel e Glico (1981) oriunda de pesquisa que, não por casualidade, dirigiu-se ao entendimento de “estilos de desenvolvimento e meio ambiente” e foi conduzida por meio de uma abordagem profundamente estruturalista.

---

em aumentos correspondentes de salários e que se forme uma economia de consumo de massa. Essa interação entre “estruturas” de demanda e de oferta determina um “estilo” ou “padrão” de crescimento altamente concentrador de renda. Na visão de Furtado (1969), contestada por Tavares e Serra (1971), determinaria também uma tendência à estagnação devida a “rendimentos decrescentes de escala”.

<sup>11</sup> Sobre as divergências leia-se, por exemplo, Marinho (1991).

<sup>12</sup> Ao mesmo tempo, acolhiam-se com interesse as formulações heterodoxas de combate à inflação inercial nos países de elevada inflação, provenientes do Brasil e da Argentina. Essas formulações tinham um ponto importante em comum com o pensamento estruturalista cepalino sobre inflação, qual seja, o de que a expansão monetária pode, em certas circunstâncias, não ser o elemento causador primário da inflação e, conseqüentemente, que políticas monetárias restritivas podem afetar de forma drástica os investimentos, a renda e o emprego sem eliminar as fontes básicas do processo inflacionário.

Contudo, à luz do que viria a ocorrer no pensamento cepalino futuro, o momento de maior importância dos anos 1980 no plano da reflexão sobre desenvolvimento econômico foi o surgimento de teses de Fernando Fajnzylber, precursoras do Neoestruturalismo que a CEPAL viria a partir de 1990. Quando chegou à CEPAL, em 1983, para comandar a Divisão Conjunta CEPAL/UNIDO de Desenvolvimento Industrial, o autor recém havia terminado o livro "*Industrialización trunca en América Latina*" (FAJNZYLBER, 1983). Esse livro, e o "*Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*" (FAJNZYLBER, 1989), redigido em fins da década, foram os principais textos de referência para a revisão do estruturalismo e a implantação da etapa "neo-estruturalista", iniciada em 1990.<sup>13</sup>

O autor se opunha ao Neoliberalismo emergente, entendia que o desenvolvimento pressupõe um papel importante do Estado, mas era crítico ao modelo de desenvolvimento adotado até então, especialmente no que se refere às carências em termos de igualdade e capacidade de inovação, bem como à institucionalidade que as abrigava. Sua contribuição teve importância decisiva na transição à nova fase, em que a CEPAL passaria a avaliar as oportunidades e os desafios para o desenvolvimento em economias menos fechadas e com Estados propensos à revisão no modo de intervenção na economia.

A ênfase no primeiro dos dois livros foi a de que era necessário passar a uma "nova industrialização", baseada no binômio crescimento e criatividade e impulsionada pela constituição em cada país de um "núcleo endógeno de dinamização tecnológica", entendido como condição necessária para penetrar e manter-se no mercado internacional. Haveria também que buscar uma nova forma de inserção internacional baseada na construção de competitividade sistêmica, pela via do fortalecimento dos encadeamentos produtivos locais e da introdução do progresso técnico em toda sua extensão – e abandonar a inserção por meio da competitividade "espúria", baseada em desvalorizações cambiais, em baixos salários, e na destruição do meio ambiente.

O segundo livro, conhecido por "*casillero vacío*", é a continuidade de seus estudos comparativos entre, por um lado, os padrões de crescimento dos países latino-americanos e, por outro, os das economias desenvolvidas e de outras economias em desenvolvimento. O esquema que estrutura a comparação é engenhoso. Fajnzylber toma os dois mecanismos centrais do desenvolvimento econômico e social, ou seja, crescimento e distribuição da renda, e mostra, com base no comportamento entre 1970 e 1984 que os países de América Latina se dividiam em três grupos: os que haviam crescido rapidamente mas tinham uma renda concentrada; os que tinham uma renda

---

<sup>13</sup> Ver Fajnzylber (1983, 1990)

relativamente bem distribuída mas cresciam pouco; e os que se encontravam no pior dos mundos, ou seja, tinham uma renda concentrada e não cresciam. À diferença, por exemplo, de países como a República da Coreia, Espanha e Hungria, nenhum país latino-americano se encontrava no grupo ideal, o dos que crescem e ao mesmo tempo promovem um mínimo de justiça distributiva. Na tabela em que se distribuem os quatro grupos – que é uma matriz em que os dois eixos são crescimento e distribuição – se comprova que na América Latina o quadrante que reúne o grupo de países com crescimento e boa distribuição está “vazio”, é o “*casillero vacío*”.

Neste segundo livro, o autor põe ênfase nos dois pontos que constarão da mensagem central da CEPAL a partir de 1990. Primeiro, abrir a caixa preta do progresso técnico para agregar valor intelectual à produção de bens e serviços e, dessa forma, fortalecer a competitividade; e, segundo, orientar o crescimento à equidade, de maneira a preencher o “*casillero vacío*” latino-americano.<sup>14</sup>

## 2.2. A ETAPA NEOESTRUTURALISTA (A PARTIR DE 1990)

No fim dos anos 1980 eram amplas as evidências de que quase todos os países da América Latina e o Caribe estavam movendo-se rapidamente à abertura comercial e financeira, à privatização e à redução na intervenção estatal em geral. O contexto político e ideológico internacional naquele momento era, como se sabe, muito desfavorável à heterodoxia e hostil às formulações clássicas da CEPAL, por suas cautelas com relação a mudanças na direção da liberalização comercial e de outras desregulações.

É relevante observar que o Conselho Deliberativo da CEPAL sempre foi majoritariamente formado pelos governos dos países da América Latina. Naquele início da década de 1990, a grande maioria desses governos abraçava com poucas reservas as reformas institucionais em curso. Frente à sensação de irreversibilidade política das reformas, o secretário-executivo Gert Rosenthal acolheu e impulsionou as ideias de Fajnzylber como forma de se posicionar no debate ideológico da época,

---

<sup>14</sup> Fajnzylber resgata, assim, as discussões sobre estilos ou padrões de crescimento dos anos 1960 e 1970, e também a visão de Prebisch e Furtado de que a poupança e o investimento eram baixos na América Latina devido à concentração de renda em simultâneo ao consumo conspícuo das classes proprietárias. Ou seja, retoma a ideia da falta de austeridade e da baixa vocação ao investimento e ao progresso técnico das elites da região.

reconhecendo o processo histórico de abertura como incontornável, mas se opoendo com firmeza à radicalidade da liberalização orientada pelo "Consenso de Washington".<sup>15</sup>

A partir de 1990 a instituição foi levada à decisão de flexibilizar a concepção de políticas de desenvolvimento que havia acompanhado o estruturalismo clássico nas quatro décadas anteriores. No entanto, ao mesmo tempo em que admitia a inevitabilidade de mudanças no marco regulatório, discutia-as de forma crítica. Admitia a necessidade de revisões com relação à participação estatal na vida econômica e a instrumentos e mecanismos de intervenção, mas continuava a defender a importância da contribuição do Estado ao desenvolvimento socioeconômico, nos âmbitos macroeconômico/financeiro, produtivo, social e ambiental. Tinha início, assim, a fase que se pode denominar de neoestruturalista.

O ponto de partida do desenho de uma nova estratégia de desenvolvimento produtivo, social e de inserção internacional deu-se com o texto intitulado "Transformação Produtiva com Equidade", apresentado no período de sessões de 1990, e coordenado por Rosenthal e Fajnzylber. Admitiu-se a necessidade de maior abertura comercial – contanto que gradual, seletiva, e protegida por uma taxa de câmbio real alta e estável – como parte de um projeto de conquista de competitividade por meio do fortalecimento da capacidade produtiva e da inovação (CEPAL, 1990). Ao mesmo tempo, a industrialização continuava a ser considerada o eixo da transformação produtiva e do progresso técnico, mas passava a ser entendida como um processo que deve integrar o setor industrial ao agrícola e ao de serviços modernos, de forma a homogeneizar a produtividade do sistema como um todo. O caráter "sistêmico" da competitividade é realçado, com ênfases na importância da infraestrutura física, na formação de recursos humanos e na implementação de políticas que permitam à região realizar o *catch-up* tecnológico e uma inserção internacional virtuosa.

A proposta foi a partir daí aprofundada em uma série de textos, em especial nos documentos de períodos de sessões subsequentes. São os casos das proposições relativas aos requisitos de simultaneidade entre equidade e transformação produtiva, e da análise de suas complementaridades (CEPAL, 1992a), do realce à educação e ao conhecimento como os "eixos fundamentais" da transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1992b). São, também, os casos da proposição de políticas para melhorar a inserção na economia internacional, entre elas a do controle de fluxos de capital estrangeiro de curto prazo e regulação financeira (CEPAL, 1995), do reconhecimento de que se requer acelerar o crescimento para alcançar mudanças

---

<sup>15</sup> A expressão é de Williamson (1990).

significativas em matéria de transformação produtiva, aumento de produtividade e equidade (CEPAL, 1996).

A pesquisa sobre o funcionamento das economias latino-americanas e caribenhas no novo contexto histórico passou a ocupar centralmente a instituição, em simultâneo à formulação de estratégias e políticas alternativas à agenda reformista ortodoxa para o desenvolvimento da região. Em lugar de um rechaço das reformas em seu conjunto, que tendia a ser a atitude dos intelectuais cepalinos até fins dos anos 1980 – ou seja, em lugar de uma “agenda negativa” – deslocou-se a argumentação a propostas de revisão das reformas liberalizantes, especialmente em alguns elementos críticos aos objetivos do crescimento e da distribuição.

Isso foi feito, destacadamente, nos casos da crítica da abertura financeira, da defesa enfática da agenda de políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior, da reorientação nas reformas dos sistemas de seguridade e dos desenhos de políticas sociais em diferentes áreas, e na questão da sustentabilidade ambiental. Além disso, e não menos importante, foi feito no plano das recomendações na área fiscal, simbolizado pelo conceito de “pacto fiscal” (CEPAL, 1998), numa abordagem que busca conciliar as demandas sociais com a saúde fiscal e o equilíbrio macroeconômico, em condições de amadurecimento das práticas democráticas.

Neste ponto, o leitor é convidado a revisitar o Quadro 1, que mostra como as análises cepalinas nos dois períodos são muito semelhantes. Como se ressalta naquele quadro, centralmente, a conexão se dá por meio do diagnóstico que identifica baixa ou inadequada diversidade produtiva e exportadora e, conseqüentemente, escassez de divisas e vulnerabilidade externa – acentuadas, no período recente, pela volatilidade de capitais. Além disso, se dá pela ideia de que prevalecem grande heterogeneidade estrutural e, conseqüentemente, pobreza e desigualdade social. A heterogeneidade, que antes se expressava por meio do conceito de “subemprego”, passou a ser identificada também pela ideia de “informalidade”, com a novidade, no Neoestruturalismo, da inclusão da escassez de proteção social entre os determinantes do quadro social injusto (por exemplo, CEPAL, 2006). Não menos significativo, dá-se pelo reconhecimento de inúmeras falhas e insuficiências no arcabouço institucional de suporte ao desenvolvimento socioeconômico (por exemplo, CEPAL, 2014).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Cabe observar que a proximidade entre o Neoestruturalismo e o Estruturalismo clássico se dá com maior intensidade nos terrenos do desenvolvimento produtivo e da inserção internacional pelo comércio e no da análise do emprego, da pobreza e da distribuição de renda. Nos outros dois grandes temas do pensamento cepalino recente, ou seja, macroeconomia e finanças, e sustentabilidade ambiental, a comparação com os escritos da fase estruturalista é muito menos sobressalente. No primeiro caso, o tema foi tratado

Se, para alguns, o que a CEPAL fez nos anos 1990 correspondeu a uma "rendição" ao Neoliberalismo, para outros o Neoestruturalismo inaugurado nesses anos foi, salvo raras exceções – encontradas em uma ou outra passagem pouco felizes, mas que não comprometem o conjunto da obra - a fórmula alternativa à neoliberal de seguir influenciando os países da região a partir da perspectiva teórica e metodológica da CEPAL original. A base analítica da nova fase permanece estruturalista, apesar das modificações que visaram adaptá-la à nova realidade regional, e permite concluir que o pensamento neoestruturalista é, de fato, estruturalista.

A leitura atenta dos textos da CEPAL nas décadas de 2000 e de 2010 fortalece essa última interpretação. A par de manter o enfoque "histórico-estrutural" e a abordagem "centro-periferia", a CEPAL prosseguiu em sua trajetória de exposição das ideias em forma criativa. Isso foi feito por meio da incorporação de todo um conjunto de novidades analíticas que permitiram renovar a forma com que a instituição contribui ao entendimento da realidade latino-americana.

Na introdução ao livro sobre 60 anos de pensamento na CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2010) argumentou-se terem sido cinco as principais novidades incorporadas à análise da instituição na sexta década: a perspectiva de uma agenda para a era global; os conceitos sociopolíticos de cidadania e coesão social; a incorporação de um amplo balanço das luzes e sombras dos desempenhos dos países nos âmbitos econômico e social a partir das reformas neoliberais; a fusão entre as abordagens estruturalista e schumpeteriana nas análises do desenvolvimento produtivo e de inserção internacional; e o acento nas políticas macroeconômicas anticíclicas frente à volatilidade de capitais. Esse conjunto foi, não sem razão, exibido como prova de vitalidade intelectual e refinamento no pensamento neoestruturalista na sexta década.

A sétima década não ficou atrás. Alinhados com a história intelectual da CEPAL, novos elementos conceituais foram sendo gradualmente incorporados ao longo do período, formando, nos marcos do Neoestruturalismo, um interessante rearranjo analítico, no entorno a um grande esforço por articular a questão da desigualdade com as demais dimensões da problemática de superação do subdesenvolvimento.

No Quadro 3 listam-se essas novidades conceituais. As três primeiras correspondem a elementos que ajudam a articular diferentes dimensões do desenvolvimento num esquema analítico integrado. As demais são novidades que contribuem às análises nos quatro âmbitos investigativos conduzidos pelas diferentes divisões da CEPAL. Quatro delas são encontradas no âmbito da dimensão social (4 a 7), duas pertencem ao âmbito

---

nas primeiras décadas com ênfase menor do que a partir dos anos 1980; e, no segundo, o tema apenas passou a ganhar relevância na produção cepalina a partir de fins dos anos 1970.

macroeconômico (8 e 9), quatro ao âmbito produtivo (10 a 13) e duas ao âmbito da sustentabilidade ambiental (14 e 15).

**Quadro 3 – Quinze novidades analíticas do período 2008-2018**

<b>Dimensões</b>	<b>Novas formulações e principais ênfases</b>
Três elementos interdimensionais básicos	1. A centralidade da igualdade
	2. Pactos para a Igualdade
	3. A economia política e a cultura do privilégio
Social	4. Análise multidimensional da pobreza
	5. Matriz de desigualdade social
	6. Autonomia das mulheres
	7. Tendências demográficas: envelhecimento e migrações
Macroeconômico	8. Macroeconomia para o crescimento (ênfase renovada)
	9. Ciclos reais de produção e investimento: intensidade e duração
Produtivo	10. Hiatos de produtividade externa ("não-convergência") e interna ("heterogeneidade estrutural")
	11. Mudança estrutural progressiva: eficiências Keynesiana, Schumpeteriana e Ambiental
	12. Revolução digital, conectividade de banda larga
Ambiental	13. Governança de recursos naturais
	14. Economia de câmbio climático
	15. Grande impulso ambiental

Fonte: Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018, p. 40).

### A MODO DE CONCLUSÃO

Neste artigo apresentou-se uma breve visão de conjunto sobre a abordagem estruturalista da CEPAL e sua evolução nos últimos 70 anos, desde a divulgação por Prebisch do Manifesto Latino-Americano em 1949.

Discorreu-se sobre a história intelectual da CEPAL nas etapas estruturalista e neo-estruturalista, argumentando-se que ela corresponde a uma história de continuidade com mudanças: apesar das alterações de ênfases ao longo dos últimos 70 anos – que acompanharam a evolução da história real, econômica, social e política de América Latina – a orientação intelectual da CEPAL conservou os elementos centrais da construção analítica inaugural.

Argumentou-se que o Estruturalismo e o Neoestruturalismo correspondem a um corpo analítico dedicado ao estudo do subdesenvolvimento como processo evolutivo específico das estruturas produtivas, sociais e institucionais heterogêneas da América Latina (e o Caribe) e dedicado a questões e políticas centrais às mesmas. E ressaltou-se que a natureza da problemática do desenvolvimento latino-americano foi descrita pela CEPAL com foco nas seguintes questões centrais: (i) baixa/inadequada diversidade

produtiva e exportadora, determinante de sérias restrições internas e externas ao crescimento, e de vulnerabilidade externa (por comércio e relações financeiras); (ii) subemprego e informalidade no mercado de trabalho, heterogeneidade estrutural, pobreza e má distribuição de renda; (iii) fragilidades institucionais que condicionam a capacidade de investir, inovar e realizar proteção social adequada; (iv) interações entre crescimento e má distribuição de renda e de propriedade (padrão, estilo de desenvolvimento); (v) insustentabilidade ambiental dos padrões de produção e consumo (a partir de 1980); e (vi) determinantes não-monetários do processo inflacionário recorrente e, mais recentemente, do impacto instabilizador dos fluxos de capitais de curto prazo sobre a macroeconomia dos países da região.

No início do presente artigo reproduziu-se o primeiro parágrafo do “Manifesto Latino-Americano”. O fato de o artigo estar sendo divulgado pela Revista de Economia Contemporânea do Instituto de Economia da UFRJ, no qual seu autor leciona e faz pesquisa sobre desenvolvimento da América Latina e sobre a economia brasileira, serve de incentivo a que ele termine este texto com o último parágrafo do Manifesto. Afinal, neste momento de dificuldades e perplexidades pelas quais, 70 anos depois, passam a América Latina e o Brasil, o parágrafo conclusivo do Manifesto se presta com grande atualidade à mobilização do corpo docente e do alunado do IE-UFRJ – e dos leitores da REC em geral – para a investigação sobre a realidade da América Latina e do Brasil:

*(...) Si se logra realizar su investigación con imparcialidad científica y estimular la formación de economistas capaces de ir captando las nuevas manifestaciones de la realidad, previendo sus problemas y colaborando en la busca de soluciones, se habrá hecho un servicio de incalculable importancia para el desarrollo económico de la América Latina. (PREBISCH, 1962[1949], p. 25)*

## REFERÊNCIAS

- BÁRCENA, A.; PRADO, A. *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. 1 ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2016.
- BARCENA, A.; BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. “El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual”. In: BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (Orgs.). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. Textos seleccionados del período 2008-2018. Santiago de Chile CEPAL, 2018.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Buenos Aires: CEPAL/Siglo XXI, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL*, Santiago, n. 97, abr. 2009.

- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. "Dependência e desenvolvimento na América Latina". In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000[1969], p. 493-519.
- CASTRO, A. B.; LESSA, C. F. *Introdução à economia: uma abordagem estruturalista*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1970.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL. Lima, 5 a 9 de mayo de 2014. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *El pacto fiscal: fortaleza, debilidades, desafíos*. Síntesis. (Series Libros de la CEPAL, n. 47) Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*. (Series Libros de la CEPAL, n. 42) Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. (Series Libros de la CEPAL, n. 40) Santiago de Chile: CEPAL, 1995.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. (Series Libros de la CEPAL, n. 32) Santiago de Chile: CEPAL, 1992a.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*. (Series Libros de la CEPAL, n. 33) Santiago de Chile: CEPAL, 1992b.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. (Series Libros de la CEPAL, n. 25) Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Estudio económico de América Latina 1971*. Nova York: CEPAL, 1972.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *El mercado Común Latinoamericano*. Ciudad de Mexico: CEPAL, 1959.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Estúdio económico de América Latina 1949*. Santiago de Chile: CEPAL, 1951.
- DOSMAN, E. J. *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

- FAJNZYLBER, F. Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 60, 1989.
- FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen, 1983.
- FERRER, A. *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires: FCE, 1979.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. Desarrollo y estancamiento en América latina: un enfoque estructuralista. *Investigación económica*, v. 29, n. 113, p. 43-73, feb./mar. 1969.
- GRACIARENA, J. Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 1, 1976.
- HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Heaven: Yale University Press, 1958.
- MACARIO, S. Proteccionismo e Industrialización en América Latina. *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, v. 9, n. 1, mar. 1964.
- MARINHO, L. C. "La CEPAL y las concepciones del desarrollo en América Latina". In: TALAVERA, P. (Coord.). *La crisis económica en América Latina*. Barcelona: Sendai Ediciones, 1991.
- NOYOLA VÁSQUEZ, J. Inflación y desarrollo económico en Chile y México. *Panorama Económico*, Santiago de Chile, v. 11, n. 170, jul. 1957.
- PINTO, A. *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago do Chile: Ed. Universitária, 1956.
- PINTO, A. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina. *El Trimestre Económico*, n. 125, enero-marzo, 1965.
- PINTO, A. Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina". *El Trimestre Económico*, n. 145, enero/mar. 1970.
- PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 1, 1976.
- PREBISCH, R. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. (Serie Conmemorativa del Veinticinco Aniversario de la CEPAL 2) 2. ed. México, D.F.: CEPAL, 1973[1951].
- PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, v. 7, n. 1, 1962[1949].
- PREBISCH, R. El falso dilema entre el desarrollo y la estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, v. 4, n. 3, 1961.
- RODRÍGUEZ, O. *El estructuralismo latino-americano*. México, DF.: Siglo XXI/ CEPAL, 2006.
- RODRÍGUEZ, O. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México, DF.: Siglo XXI, 1981.
- SINGER, H. W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, v. 40, n. 2, p. 473-485, May 1950.

- SUNKEL, O. Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. *EURE*, Santiago de Chile, CIDU/CLACSO, v. 1, n. 1, 1970.
- SUNKEL, O. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, v. 25, n. 4, oct./dic. 1958.
- SUNKEL, O.; GLICO, N. (Orgs.) *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- TAVARES, M. C.; SERRA, J. Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil. *El Trimestre Económico*, n. 152, nov./dic. 1971.
- WILLIAMSON, J. *The Washington Consensus*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.
- WOLFE, M. Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué? *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 1, 1976.