

## O ESTRUTURALISMO CEPALINO: SUBDESENVOLVIMENTO, PROGRESSO TÉCNICO E INDUSTRIALIZAÇÃO

Beliza Borba de Almeida<sup>1</sup>  
Ivan Colangelo Salomão<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise das principais teses da teoria estruturalista idealizada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe a partir da década de 1950. Analisam-se os fatores que contribuíram para a concepção de uma teoria do subdesenvolvimento partindo de conceitos como centro-periferia e de deterioração dos termos de troca. Além disso, demonstra-se a importância da industrialização no modelo de desenvolvimento proposto pelo organismo, afetando as proposições de políticas públicas para a região latino-americana. Para tanto, recorre-se a trabalhos seminais sobre a instituição, bem como a documentos oficiais do órgão para, assim, apresentar as bases da teoria estruturalista proposta pela CEPAL como uma alternativa ao subdesenvolvimento da região.

**Palavras-chave:** CEPAL. Estruturalismo. Industrialização. Subdesenvolvimento. Progresso técnico.

### ECLAC STRUCTURALISM: UNDERDEVELOPMENT, TECHNICAL PROGRESS AND INDUSTRIALIZATION

### ABSTRACT

This paper aims to present an analysis of the main theses of the structuralist theory idealized by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean since the 1950s. The factors that contributed to the conception of a theory of underdevelopment from concepts such as center-periphery and deteriorating terms of trade will be analyzed. In addition, it demonstrates the importance of industrialization in the development model proposed by the organization, affecting public policy proposals for the Latin American region. Thus, the bases of the structuralist theory proposed by ECLAC will be presented as an alternative to the underdevelopment of the region.

**Keywords:** ECLAC. Structuralism. Industrialization. Underdevelopment. Technical progress.

**JEL:** N16; O14

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo do desenvolvimento econômico até os anos 1950 foi dominado pela análise da experiência de acumulação de capital e progresso técnico das sociedades chamadas desenvolvidas, como a europeia e a norte-americana. Tais estudos focavam na possibilidade de *catching up* de outras economias, entendendo o subdesenvolvimento como uma etapa a ser superada, desconsiderando diferenças estruturais entre os países.

<sup>1</sup> Bacharel em Filosofia e Economia pela UFPR. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná. E-mail: borbabeliza@gmail.com

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná. E-mail: ivansalomao@gmail.com



Os modelos até então discutidos não tratavam a dimensão histórica do desenvolvimento econômico. Dessa forma, supor a revolução industrial e a modificação do paradigma de produção subjacente à experiência inglesa como o único caminho de desenvolvimento a ser seguido – por qualquer país, em qualquer contexto – se mostrava uma perspectiva limitada e irreal para a América Latina.

Assim, com o intuito de melhor entender a diferença entre os processos de desenvolvimento ocorridos nas nações hoje dominantes e nos países subdesenvolvidos, a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, no final dos anos 1940, contribuiu para o estabelecimento de uma teorização própria à realidade latino-americana. Para Furtado (1961), derivar um modelo abstrato do mecanismo dessas economias, em seu estágio atual, e atribuir-lhe validade universal valeria por uma reencarnação do *homo economicus*, em cuja psicologia rudimentar os clássicos pretenderam assentar as leis econômicas fundamentais.

Compreender o subdesenvolvimento como processo histórico, autônomo e decorrente da própria forma de expansão das economias já desenvolvidas era o desafio dos economistas latino-americanos que integraram a CEPAL logo após a sua criação, como Raúl Prebisch e Celso Furtado. O período foi marcado pela ampla discussão em torno de novas teorias de desenvolvimento econômico, visando entender a enorme disparidade na distribuição de renda entre os países e o problema da concentração de renda. Consideradas como imposições de “fora para dentro”, as teorias dominantes eram definidas como esquemas explicativos dos processos sociais em que a mera assimilação de novas técnicas e o consequente aumento de produtividade conduziria à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social (FURTADO, 1990, p. 6).

O problema do subdesenvolvimento estaria relacionado às próprias estruturas dos países, as quais acarretariam uma deficiência na assimilação do progresso técnico e impossibilitaria a homogeneidade social. Analisar o processo que levou ao subdesenvolvimento da América Latina seria contextualizar historicamente as estruturas econômicas e sociais desses países. Nesse sentido, a CEPAL se mostrou, ao longo dos 70 anos de sua existência, um centro de pensamento que evoluiu suas ideias e análises no decorrer do tempo, buscando cotejar a teoria econômica à realidade da região.

De acordo com Bielschowsky (2000), as análises iniciais apresentadas nos anos 1950 defendiam, primordialmente, a industrialização dos países periféricos como forma de alcançar o desenvolvimento e resolver os problemas de estrangulamento externo. A partir de 1960, a comissão passou a incluir a proposição de reformas para desobstruir a industrialização, visto que alguns processos já iniciados apresentavam problemas de continuidade.

Os trabalhos cepalinos da década de 1970 tiveram como base uma reorientação dos modelos de desenvolvimento propostos, uma vez que se passou a incentivar uma industrialização pró-exportadora. Ou seja, partindo das experiências fechadas de substituição de importações, fez-se necessário buscar uma industrialização também “para fora”. Além disso, o problema de endividamento externo, devido à modificação na forma de financiamento da industrialização, passou a ser foco dos estudos nos anos 1980.

Já na última década do século XX, Bielschowsky (2000) define a busca de uma transformação produtiva com equidade como tema principal dos escritos cepalinos da década de 1990. O foco, então, não estava mais na industrialização visando o mercado interno, uma vez que o processo de abertura comercial em voga nos países do subcontinente condicionou a condução de toda a política econômica local. Outra diferenciação entre os estudos apresentados pela CEPAL, a partir dessa época, diz respeito ao chamado neoestruturalismo, o qual pode ser considerado uma renovação nos modos de conceitualizar o progresso técnico. As análises passam a tratar do desenvolvimento não apenas como um fenômeno de longo prazo, mas como um processo integralizado e articulado aos problemas de curto prazo de ajustes econômicos. Nesse sentido, a abordagem é adaptada ao contexto histórico da globalização.

Assim, este trabalho tem por objetivo apresentar uma sistematização das teses fundamentais do pensamento cepalino original a partir da análise dos principais textos e relatórios publicados pelo órgão bem como da farta literatura acerca do tema. Na próxima seção, demonstra-se a identidade do pensamento cepalino a partir do entendimento das cinco teses principais. A seguir, apresentam-se a teoria do subdesenvolvimento e a ideia de industrialização planejada pelo Estado como modelo de desenvolvimento. Por fim, tecem-se as considerações finais.

## 2 AS CINCO TESES ORIGINÁRIAS DA CEPAL

As publicações iniciais da CEPAL na década de 1950 seguem uma unidade analítica que caracterizam a identidade do pensamento estruturalista representado pela instituição como um projeto alternativo à ortodoxia da época. Na tentativa de entender a origem dos problemas de desenvolvimento da região, os estudos se voltavam às estruturas produtivas e ocupacionais próprias às economias periféricas, caracterizando a abordagem histórico-estrutural comum aos escritos da instituição (RODRÍGUEZ, 2009).

Tal forma de abordar o problema analisado foi uma das principais contribuições do pensamento cepalino ao debate do desenvolvimento. Apesar das nuances teóricas apresentadas por cada autor, havia em comum uma apropriação histórica, uma vez que se fazia necessário descer ao estudo de situações concretas, pois, conforme o entendimento dos autores cepalinos<sup>3</sup>, os processos de desenvolvimento não se davam fora da história (FURTADO, 2016).

Para as economias periféricas, os modelos de desenvolvimento propostos até então pela ortodoxia a partir de modelagens lógico-dedutivas não faziam jus à realidade da América Latina. Assim, o estruturalismo surge como uma doutrina econômica capaz de oferecer uma interpretação para o subdesenvolvimento dos países que, em meados do século XX, faziam a transição de formas pré-capitalistas ou mercantis para o capitalismo industrial (BRESSER-PEREIRA, 2001). A diferença primordial na metodologia utilizada estava em não buscar apreender a realidade a partir de modelos pré-definidos e pressupostos generalizantes. Essa abstração em relação à realidade poderia funcionar para o estudo de economias com um processo de desenvolvimento relativamente homogêneo; ao se estudar a realidade latino-americana, porém, tais abstrações não condiziam com a realidade observada. Bresser-Pereira (2001) considera uma distorção comum a insistência de empregar determinado modelo não condizente com a sociedade na qual se pretende utilizá-lo. Desse modo, argumenta o autor, o papel da teoria econômica passa a ser o de obstáculo ao invés de instrumento para análise da realidade social.

Nesse sentido, as análises cepalinas iniciais se caracterizam pela heterodoxia ao partir das particularidades históricas das economias da América Latina que as mantiveram subdesenvolvidas. O enfoque metodológico é primordialmente o

---

<sup>3</sup> Tais como Osvaldo Sunkel, Anibal Pinto, Victor Urquidi, Juan Noyola e Regino Boti.

histórico-indutivo, por meio do qual se procurava entender a evolução estrutural de tais economias ao longo do tempo. A análise parte de fatos historicamente verificados e/ou dados estatísticos para, daí, induzir o comportamento geral da economia.

A análise estruturalista considera, portanto, que os ciclos econômicos são vividos de forma diferente pelos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Parte-se de uma visão sistêmica, no sentido de não tratar de economias isoladas, mas da relação entre esses países que se desenvolvem historicamente de formas diferenciadas. Essas estruturas assimétricas são o ponto de partida para se induzir as teses principais ao estudo do desenvolvimento.

A teoria estruturalista proposta inicialmente por Prebisch articula-se em torno de alguns princípios fundamentais depreendidos a partir da análise da realidade vivida pelos países latino-americanos. Esse núcleo teórico básico parte da concepção de um sistema centro-periferia, em que os países centrais obteriam maiores níveis de renda real frente aos países periféricos.

A análise constatou que os benefícios econômicos advindos do desenvolvimento da produtividade eram distribuídos de forma desigual entre os países centrais industrializados e os periféricos produtores de alimentos e matérias-primas. Dessa forma, não se poderia mais aceitar a visão ricardiana das vantagens comparativas e da especialização que pressupunha ganhos proporcionais para todos, uma vez que se observava “um desequilíbrio patente que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho” (PREBISCH, [1949] 2000a, p. 72).

Nesse sentido, (1) a visão dicotômica centro-periferia permitiu entender que o subdesenvolvimento não seria apenas uma fase para se alcançar o desenvolvimento, mas uma necessidade intrínseca ao próprio sistema, o qual imporia a manutenção de um desequilíbrio decorrente no formato de intercâmbio internacional. Assim, surgia a necessidade de se entender as diferentes estruturas que permitem que os países se desenvolvam e produzam bens manufaturados, abandonando a condição de produtor de bens primários.

A teoria cepalina não buscava, pois, compreender o processo de desenvolvimento de um país isoladamente, apenas focando na forma de apropriação do capital ao longo do tempo. Havia uma visão sistêmica e

complementar que parte de uma bipolaridade entre os países centrais e periféricos. Essa bipolaridade não é apenas uma diferenciação entre os níveis de acumulação de capital, mas uma “ideia de desenvolvimento desigual originário: os centros se identificam com as economias onde as técnicas capitalistas de produção penetram primeiro; a periferia, em contrapartida, é constituída por economias cuja produção permanece inicialmente atrasada, do ponto de vista tecnológico e organizacional” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 81).

Além de partirem de pontos diferentes, as economias periféricas ainda obtêm uma expansão difusa do progresso técnico, principalmente nos setores exportadores de matéria-prima, caracterizando o que Prebisch cunhou de “desenvolvimento de fora para dentro”. Acabam, assim, por possuírem também uma dicotomia interna entre setores de baixíssima produtividade voltados para o mercado interno e voltados à exportação.

Essa dicotomia interna a partir da diferenciação setorial das economias periféricas é, por sua vez, caracterizada pela heterogeneidade da estrutura produtiva, em que setores atrasados convivem com setores com alta tecnologia, e pela especialização estrutural resultante da dependência do setor primário. O foco principal dessas economias está na ampliação de um setor único, o agroexportador. Os benefícios da tecnologia e aumento da produtividade nele se mantêm, gerando diversas disparidades e desequilíbrio externo.

A especialização mencionada também gera problemas ocupacionais da mão de obra. Enquanto nos países centrais os problemas são relacionados a desemprego aberto decorrentes da queda no nível de atividade, na periferia há o chamado subemprego estrutural. O setor com nível de padrão tecnológico mais baixo emprega mão de obra com produtividade inferior (RODRÍGUEZ, 2009).

Devido à especialização produtiva em bens primários, as economias periféricas necessitam satisfazer suas demandas por bens industriais por meio de importação dos países centrais; economias homogêneas em termos de produtividade dos setores e com produções diversificadas. A divisão internacional do trabalho é, então, aprofundada, e os ganhos não são distribuídos de forma equânime devido às diferentes variações de preço nos países centrais e periféricos.

Uma segunda tese essencial ao pensamento cepalino advinda da dicotomia centro-periferia é a questão da (2) inelasticidade da oferta agrícola. Para os países

periféricos especializados na exportação de bens primários, o crescimento estaria limitado, pois o desenvolvimento focado apenas nesse setor levaria a um aumento no volume de produção incapaz de ser absorvido pelo mercado. Haveria, então, uma diminuição dos preços ofertados e a tendência a déficits comerciais, reiterando o atraso estrutural da periferia. Além disso, as características de posse e propriedade da terra não permitem o aumento da produção em equilíbrio com o aumento da demanda. A expansão da produção mostra-se inviável no curto prazo, resultando em determinada rigidez da oferta agrícola.

A diferenciação na relação de preços centro-periferia gera, assim, problemas na balança de pagamentos. Devido à especialização produtiva, os países periféricos necessitam importar bens manufaturados, cujos preços não sofrem quedas tão significativas apesar da maior apropriação de progresso técnico. Essa disparidade demonstra a distribuição não equânime do progresso técnico, uma vez que os preços dos manufaturados não decaem com o avanço da produtividade. Observa-se, contudo, um aumento da renda dos empresários e dos fatores produtivos dos países centrais em decorrência da diminuição dos custos envolvidos (PREBISCH, [1949] 2000a, p. 83).

A (3) deterioração dos termos de troca é considerada a terceira tese fundamental do pensamento cepalino. Por esta, entende-se que haveria um menor crescimento da produtividade do trabalho relacionado aos bens primários em relação aos industriais. As exportações dos países centrais tendem a sofrer menos desvalorizações que as dos periféricos, aprofundando a diferenciação do nível médio de renda entre eles e gerando, conseqüentemente, desequilíbrio externo.

A base dessa deterioração é explicada pela visão cíclica<sup>4</sup> da economia no pensamento estruturalista, bem como pela diferente absorção dos ciclos pelos países centrais e periféricos. De acordo com Prebisch ([1949] 2000a), durante a fase ascendente do ciclo econômico observa-se uma alta dos preços tanto no centro quanto na periferia, e, portanto, aumento salarial e dos lucros dos países centrais. Em contrapartida, na fase “minguante” – empregando o mesmo termo de Prebisch –,

---

<sup>4</sup> Para Rodríguez (2009), há ainda a tese da deterioração dos termos de troca na visão contábil, que não explicaria as suas causas somente constatando a diferenciação de ganhos decorrentes de níveis diversos de produtividade. Considera, ainda, a visão da industrialização de setores mais simples como fator de continuidade da deterioração dos termos de intercâmbio.

a pressão da queda dos preços recai primordialmente sobre os países periféricos devido à maior rigidez dos salários no centro.

Dessa forma, os preços dos produtos primários diminuem em um grau superior ao aumento auferido na fase ascendente. Tal fato ocorre, pois os trabalhadores no país de maior progresso técnico possuem maior organização sindical e capacidade de manutenção do padrão de vida alcançado, recaindo a pressão da queda dos lucros sobre a periferia. Para Rodríguez (2009, p. 145), “a deterioração constitui assim um fenômeno necessário, expressão e mecanismo mediante o qual se realiza a concentração dos frutos do progresso técnico”. Assim, a estrutura produtiva especializada e heterogênea dos países periféricos potencializa a perda e transferência de ganhos do progresso técnico para os países centrais por meio da deterioração dos termos de intercâmbio entre bens primários e manufaturados.

Tal superação do padrão mencionado se daria pela transformação da estrutura produtiva desses países, essencialmente pela industrialização voltada para dentro e uma conseqüente redução no grau de especialização da economia. O setor primário-exportador atuaria, portanto, de modo complementar ao desenvolvimento de um setor industrial voltado ao mercado interno. Ademais, haveria a possibilidade de realocação da mão de obra abundante do setor primário, reequilibrando o nível dos salários entre os dois setores.

A defesa da industrialização como propulsora do desenvolvimento econômico representa um incentivo a um intercâmbio internacional de bens de capital e tecnologia. Viabilizado pelas exportações de bens primários para obtenção de divisas, esse comércio facilitaria, por sua vez, a entrada de investimentos estrangeiros visando à acumulação de capital. Nesse sentido, a exportação de bens primários atuaria como coadjuvante no processo de formação de capital e de acumulação de divisas.

A (4) industrialização responde pela quarta tese fundamental cepalina. É a partir dessa mudança estrutural nos países periféricos que a tendência ao desequilíbrio e a vulnerabilidade externa poderiam ser, se não resolvidos, pelo menos mitigados. Nesse sentido, os países deveriam se voltar ao mercado interno e diminuir as importações de produtos manufaturados dos países industrializados. A estratégia: o modelo de substituição de importações.

Por si só, esse processo recairia sobre os bens mais simples ligados à indústria leve, porém. Para Rodríguez (2009, p. 103), tal fato faz com que “a própria substituição gere enormes demandas de importações, que tendem logo a exceder os limites impostos pelo lento crescimento das exportações e pela redução das margens para conter importações dispensáveis”.

A industrialização focada em setores tecnologicamente simples representaria uma nova forma de especialização estrutural sem a necessária complementaridade entre os setores. Mantem-se a heterogeneidade produtiva, realidade que se buscava sobrepujar, se apenas setores industriais de baixa tecnologia são criados. Nesse sentido é que se postula a condução do processo de industrialização por substituição de importações por meio do (5) planejamento estatal, quinta tese fundamental cepalina.

Concebe-se que o planejamento é um instrumento necessário para articular e compatibilizar as diversas medidas parciais. As técnicas de planejamento modificam e estendem os critérios de alocação de recursos com o fim de racionalizar o esforço de investimento com o passar do tempo, adequando-o às grandes metas da política de desenvolvimento (RODRÍGUEZ, 2009, p. 121).

No documento intitulado “Introdução à técnica do planejamento”, redigido por Celso Furtado, e publicado em 1955, são expressas as ideias básicas de como se daria o planejamento estatal com o intuito de promover a industrialização necessária às mudanças estruturais e ao aumento da renda *per capita* nos países periféricos. A análise inicial tinha por base dados estatísticos e informações econômicas, como a taxa de crescimento da economia para o atendimento das necessidades sociais e os gargalos na estrutura produtiva, os quais deveriam guiar a ordem de prioridade das inversões. A partir de projeções gerais confrontadas com o estudo dos diversos setores da economia, seria possível ao Estado, portanto, direcionar o investimento para setores considerados estratégicos.

De modo sumarizado, o planejamento estatal seria o responsável por estabelecer a parcela da demanda interna que seria suprida por bens manufaturados importados ou por produção local, conduzindo o processo de industrialização responsável pela diversificação da estrutura produtiva. As transformações econômicas necessárias para o desenvolvimento dos países periféricos deveriam, assim, ser concebida e lideradas por um Estado de atuação ativa e altiva.

De acordo com os elementos apresentados, observa-se que as teses fundamentais da análise cepalina têm por base a relação centro-periferia, entendida como uma ineficiência na distribuição do progresso técnico. Esta, por sua vez, gerou distorções nos preços dos produtos primários e industriais, bem como uma expansão da mão de obra subutilizada na periferia. Nesse sentido, para que a periferia obtivesse os mesmos ganhos de produtividade que os países centrais, deveria recorrer-se à industrialização e à endogenização do progresso técnico. O processo de desenvolvimento pela industrialização deveria basear-se no planejamento por meio de um Estado atuante, que definisse as prioridades para viabilizar uma integração vertical e complementaridade intersetorial na produção.

### **3 O SUBDESENVOLVIMENTO**

Faz-se relevante compreender como a condição periférica poderia ser superada por meio da ação e do planejamento estatal com vistas ao desenvolvimento. Quais seriam as transformações econômicas e sociais primordiais que garantiriam uma inserção diversa dos países latino-americanos no comércio internacional e que ganhos sociais decorreriam de tal medida? O enfoque do desenvolvimento seria de meras interpretações econômicas ou questões sociais seriam levadas em consideração?

Como demonstrado anteriormente, a inovação estruturalista está na inserção das estruturas produtivas e sociais na análise econômica. Além de entender o subdesenvolvimento como consequência da vulnerabilidade externa e da incapacidade de conter os desequilíbrios externos, a CEPAL também o interpreta como função de problemas ocupacionais de mão de obra e da estrutura social em que há uma enorme concentração de renda e fundiária.

Dessa forma, os padrões de distribuição e de demanda das economias periféricas também influenciam na lentidão do crescimento e devem ser entendidos como características comuns a serem superadas. É necessário entender, portanto, os componentes de demanda do país e os mecanismos pelos quais a concentração de renda se mantém a fim de se aproveitar o progresso técnico e fomentá-lo nos setores convenientes.

Para superar o subdesenvolvimento, os países devem suplantar suas estruturas produtivas agro-especializadas e a heterogeneidade produtiva que

permite a coexistência de emprego e subemprego. O progresso técnico e seus benefícios devem ser passíveis de propagar-se em diversas atividades que não só as primárias. Além disso, deve-se superar a relação de “coexistência entre escassez de capital disponível e superabundância de trabalho” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 223). Tal abundância de trabalhadores também responde pelo baixo nível de salários, caracterizando a disparidade do benefício social trazido pelo progresso técnico quando este não se mostra homogêneo entre as atividades econômicas. Os trabalhadores em excesso nas atividades exportadoras devem ser absorvidos pela indústria e demais atividades em que haja avanço técnico.

Em *Estudo Econômico da América Latina*, trabalho apresentado por Raul Prebisch, em 1949, o desenvolvimento econômico da região caracterizaria uma nova etapa na propagação universal da técnica capitalista de produção. Os problemas apontados para esse desenvolvimento estariam na escassez de poupança interna dos países periféricos, bem como na enorme distância entre o desenvolvimento alcançado pelos centros e a situação econômica da periferia. Atingir o nível de tecnologia daqueles exigiria, portanto, um alto grau de capital *per capita*, o que equivaleria a dizer que o processo de *catching up* das economias periféricas ocorreria através de maiores dispêndios de capital do que o necessário às economias centrais no início de seus respectivos processos de industrialização.

A poupança interna deveria então corresponder às necessidades de investimento em bens de capital e na capacitação da mão de obra visando ao aumento da produtividade. O problema primordial estaria, portanto, nos baixos níveis de poupança, devido sobretudo ao padrão de consumo do grupo social beneficiado pela concentração de renda. A presença de altos níveis de subemprego e baixos salários define que apenas uma pequena parte da população possa consumir certos bens, principalmente importados.

Essa parcela da população, que retém a maior parte dos benefícios do avanço tecnológico no país periférico, possui um padrão de consumo baseado no de economias centrais. Nesse sentido, o progresso técnico empregado no setor exportador propicia transformações no padrão de consumo da classe que retém os seus benefícios. As inovações técnicas levam também a mudanças na demanda.

O documento publicado, em 1952, sob o título “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” relaciona o aumento da produtividade e da renda per

capita como causa da busca de novas formas de demanda de satisfação das necessidades. Tal aumento de produtividade no setor exportador da economia ligado ao comércio internacional gera lucros que são retidos por uma pequena parcela da população, a qual, por sua vez, modifica seus hábitos de consumo. Assim, a assimilação das técnicas de produção dos países centrais pelos periféricos se dá conjuntamente à modificação dos padrões de consumo, que ocorre pela ampliação de bens importados e industrializados através de uma imitação da pauta de consumo de países centrais.

O processo de avanço tecnológico e acumulação é, então, dificultado e descontinuado justamente pela condição periférica da economia. Ademais, devido às peculiaridades mencionadas, o desenvolvimento na periferia se dá de modo distinto do ocorrido nos países centrais. A imitação das pautas de consumo dos países centrais exacerba o processo de diminuição de poupança interna, mantendo os ganhos médios a níveis baixos e concentrados.

Além disso, o setor industrial estabelecido por meio da substituição de importações busca equiparar-se tecnologicamente ao das economias centrais apenas no sentido de obtenção da mesma estrutura de custos e preços. Não há uma real modificação na estrutura produtiva e ocupacional, mantendo-se reduzida a parcela da população afetada pelo aumento do produto e a convivência entre setores híbridos. Nesse sentido, a própria tecnologia estaria contribuindo para a concentração de renda e gerando um custo social do subdesenvolvimento.

Ao definir o desenvolvimento como uma manifestação de mudança cultural, Celso Furtado classifica esse fenômeno como “dependência cultural/tecnológica”. O conceito é forjado a partir da percepção do autor em relação ao foco dado por Prebisch na forma de difusão do progresso técnico. Segundo Furtado (1985, p. 92),

No centro do pensamento de Prebisch estava a ideia de que o desenvolvimento da periferia tinha como motor a difusão do progresso técnico. Por trás dessa tese havia dois problemas a elucidar: o da emergência de um foco de criatividade tecnológica, em determinada cultura, e o da natureza do processo de difusão dos valores.

De acordo com Furtado (1952), enquanto os países periféricos buscarem uma equiparação ao padrão produtivo alcançado pelos centrais sem considerar suas especificidades, seu processo de desenvolvimento estará limitado. Superar tal

dependência e suas implicações negativas seria requisito para o que se cunhou chamar de desenvolvimento endógeno. Não se poderia esperar uma repetição da trajetória de inovações tecnológicas dos países centrais em seus processos de desenvolvimento quando transposta à realidade latino-americana.

A análise do referido autor segue primordialmente o método histórico-estrutural e parte, portanto, do entendimento histórico de propagação do desenvolvimento inicialmente nas sociedades centrais, nas quais a quantidade de capital não se apresentava como um empecilho ao crescimento. Nesse sentido, ele define o conceito de “civilização industrial” como um processo histórico de difusão e imposição de comportamentos, visando demarcar as diferentes características entre os países centrais e periféricos.

Indo além, Furtado estabeleceu as primeiras hipóteses da “teoria do subdesenvolvimento”, entendendo como diferentes os processos que levaram as economias centrais a se desenvolverem e relegaram as demais à produção de bens primários. Os países centrais apresentam um processo contínuo e geral de desenvolvimento, devido, principalmente, à produção industrial e ao maior emprego de capital por trabalhador. Já os países periféricos, conforme já explanado, acabam por apresentar progresso técnico apenas no setor primário. O conceito de heterogeneidade estrutural é acrescido por Furtado ao de heterogeneidade social, referindo-se à mão de obra subempregada nos setores de menor produtividade. O problema da superação do subdesenvolvimento envolveria, portanto, alcançar a homogeneização social excluindo-se as formas de subemprego.

Assim, o mero aumento de produtividade nos países periféricos acarreta uma reprodução do padrão de subdesenvolvimento. Apesar de elevar o padrão de consumo de parte da população, os processos produtivos permanecem nos padrões tradicionais. O subdesenvolvimento consiste, portanto, em um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial em favor das inovações nos padrões de consumo (FURTADO, 1996).

Tal deficiência estrutural na absorção do progresso técnico acarretaria uma modernização dos países periféricos, o que não é capaz, contudo, de gerar a homogeneização social, agravando ainda mais a concentração de renda. Somente os empresários que têm acesso à tecnologia de fronteira acabam por desfrutar dos

benefícios da modernização, gerando uma economia híbrida em que setores capitalistas modernos convivem concomitantemente com setores arcaicos.

Desse modo, considerando a relação entre países periféricos e centrais, Furtado concluiu que há uma tendência de reprodução do subdesenvolvimento a favor dos países desenvolvidos. A superação do subdesenvolvimento dependeria, assim, de uma ruptura com as estruturas vigentes. Tal superação teria como condição necessária a realização de reformas visando à homogeneização social e à criação de um sistema produtivo competitivo internacionalmente e dotado de relativa autonomia tecnológica.

A originalidade da análise dá-se por conta da dependência cultural como óbice ao desenvolvimento dos países periféricos, envolvendo, assim, a questão da cultura como instituição adjunta às econômicas e sociais. Para Furtado, o conceito de inovação é permeado pela noção cultural e pela capacidade criativa da sociedade. O processo de desenvolvimento das economias periféricas envolveria não apenas a modificação das estruturas produtivas, mas também uma certa assimilação social a tais mudanças. O objetivo seria, consoante Rodríguez (2009, p. 428), “revelar a índole do subdesenvolvimento”, problematizando a evolução cultural dessas sociedades. Tal processo de superação do subdesenvolvimento envolve a formatação de uma identidade cultural própria, sintetizada por ele como um sistema coerente e suscetível de mudança e adaptação. O desenvolvimento endógeno deveria reverter tanto a heterogeneidade social quanto a dependência cultural.

Outro fator considerado contrário ao desenvolvimento endógeno é a penetração de estruturas de conglomerados multinacionais nas economias latino-americanas. Corrobora-se, assim, a centralidade da questão cultural e de perda de identidade nacional, uma vez que a criação de uma classe industrial cujos interesses estão voltados aos países centrais não contribui para a operacionalização das mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento do país. Por esse motivo, o modelo de industrialização proposto deve ser capaz não apenas de promover a modificação da estrutura produtiva, mas também de empoderar uma classe empresarial nacional. O desenvolvimento, entendido dessa forma, depende da geração de uma identidade cultural própria disposta a modificar a estrutura produtiva e social.

#### **4 A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO VETOR DO DESENVOLVIMENTO**

A partir da ideia de que as atividades de exportação dos países latino-americanos são insuficientes para absorver o aumento da população ativa disponível, a análise cepalina conclui ser a industrialização a forma mais eficaz de absorver a população ativa excedente, bem como de promover o aumento da renda global (PREBISCH, 2000b).

A industrialização seria, portanto, o vetor adequado de crescimento para a América Latina devido às características anteriormente expostas, sendo que as novas fontes de ocupação necessárias à mão de obra subempregada surgiriam na atividade industrial. Ademais, a partir da limitação na importação de bens, os países deveriam optar pela produção dos produtos manufaturados, interiorizando o progresso técnico por via da substituição de importações.

O mecanismo por meio do qual tais economias atingiriam esse novo estágio produtivo foi originalmente descrito por Tavares (1962 [1972]). De acordo com a autora, diante das constantes desvalorizações nos termos de troca, os governos depreciam suas moedas nacionais, levando ao encarecimento das importações. A partir dos assim denominados “choques externos” – como a crise de 1929 e os períodos de guerra –, os países periféricos começaram a produzir internamente bens industriais. A variável central do processo é, pois, o estrangulamento externo: causa e limite do próprio PSI<sup>5</sup>.

Inicialmente, o processo demonstrou a tendência de ser espontâneo. Na tentativa de controlar o estrangulamento externo e o encarecimento das importações, os países começaram a promover a industrialização de bens não duráveis de consumo final. Tais indústrias ditas “simples” apresentam baixo nível de produtividade, como, por exemplo, os setores têxtil e de vestuário. Desse modo, o processo espontâneo não seria capaz de promover a redução do subemprego e o desenvolvimento industrial como um todo, sendo necessária intervenção e planejamento estatal.

A decisão a ser tomada pelo Estado recairia sobre a escolha da gama de produtos manufaturados a ser produzida internamente, bem como se daria a inversão de capital para a maior obtenção possível de renda real e diversificação da

---

<sup>5</sup> Para uma descrição completa e didática dos mecanismos do processo de substituição de importações ver, por exemplo, Fonseca (2003).

capacidade produtiva. Assim, as exportações de produtos primários não mais seriam a única fonte de renda, atuando em paralelo aos bens industrializados na obtenção de divisas utilizadas na importação inicial de bens de capital<sup>6</sup>.

A fase liderada pela expansão da indústria representou, então, uma modificação no modelo de desenvolvimento “para dentro”. A variável central desse novo processo de desenvolvimento endógeno era o investimento, devendo o Estado buscar moderar um equilíbrio entre investimento externo e interno. Considerando o baixo nível de poupança interna dos países, surgia, assim, o primeiro entrave ao modelo: a necessidade de endividamento externo (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003).

Outro problema do modelo de substituição de importações reconhecido posteriormente por Tavares (1986) era a modificação praticamente exclusiva da estrutura industrial e atividades conexas sem modificar de modo sensível, porém, a condição do setor primário. Assim, o desenvolvimento do setor industrial sem uma contrapartida no agrário, necessário para obtenção de divisas, representaria uma das causas da continuidade do estrangulamento externo.

Para essa autora, o processo de substituição de importações (PSI) não poderia ser entendido como absoluto, no sentido de eliminar todas as importações em um dado nível. A substituição se daria constantemente, surgindo novas demandas à medida que o processo evoluía. Não se poderia prescindir, assim, de divisas cambiais para manutenção de importações, ainda que modificada a sua pauta. Nos termos consagrados pela autora, o PSI seria, assim, um processo “fechado”, pois se desenvolve praticamente no âmbito de estados nacionais fechados, e “parcial”, já que a base exportadora continua sem dinamismo, com as principais mudanças ocorrendo na economia urbana e industrial, mantendo a estrutura agrária arcaica e aprofundando os diferenciais de produtividade entre campo e cidade (TAVARES, [1962] 1972).

Essa necessidade de adoção de tecnologias geradas pelos e para os países centrais, juntamente com a mimetização das pautas de consumo dessas economias

---

<sup>6</sup> Para o caso brasileiro, Furtado (1985, p. 144) descreve o período anterior a 1929 da seguinte forma: “O país lutava penosamente contra um verdadeiro estrangulamento externo. As necessidades de importação para modernizar a infraestrutura de transporte e energia e para reequipar o parque industrial embrionário, e já obsoleto, eram enormes; e não havia de onde tirar divisas. As exportações continuavam circunscritas a uns poucos produtos primários de demanda reconhecidamente inelástica”.

e com o acirramento do estrangulamento externo, mantiveram o subemprego estrutural na periferia. A industrialização realizada nesses moldes foi incapaz de impedir a concentração de renda e a persistência da heterogeneidade estrutural e social.

O processo de industrialização deveria então ocorrer simultaneamente na produção de bens de consumo menos elaborados e de bens de capital. A alegoria utilizada por Tavares é a de construção de um edifício, no qual diversos andares são erigidos de forma simultânea. O modelo piramidal de substituição inicial de importação de bens simples para, em dado momento, chegar aos complexos seria o causador da limitada produtividade gerada pelo processo.

A perda de dinamismo do setor externo é entendida, assim, como fator limitante da industrialização periférica por substituição de importações ao reprimir a obtenção de divisas necessárias para a importação de bens de capital. Os baixos níveis de produtividade, agregados à incapacidade de aquisição dos bens de capital importados são as principais dificuldades enfrentadas pelos países que adotaram a substituição de importações. Nos termos de Rodríguez (2009, p. 213), “à medida que se torna necessário substituir bens intermediários ou de capital em cuja produção se utiliza tecnologia complexa e de grande escala, aumentam as margens de capacidade ociosa e, com elas, as condições de rentabilidade se tornam menos favoráveis”.

A partir do entendimento de que a industrialização não havia ocorrido da forma imaginada para liderar o desenvolvimento dos países latino-americanos, os escritos cepalinos das décadas de 1960 e 1970 passaram, então, a considerar fatores sociais visando a uma reinterpretação do desequilíbrio externo. A necessidade de renovação da análise e adaptação do discurso à realidade decorreram da percepção de que a industrialização substitutiva estava esgotada, surgindo a necessidade de reorientar a industrialização para além do mercado interno.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A constituição de um centro de pensamento econômico heterodoxo na periferia do capitalismo mundial representou, com efeito, uma ousadia perante o *soft power* norte-americano do pós-II Guerra. Resultado do esforço de homens e

instituições, a CEPAL pode ser considerada um marco da união dos países latino-americanos no século XX. Mais do que a criação, porém, trata-se da perenidade da influência da comissão sobre intelectuais e *policymakers* o resultado mais profícuo do empreendimento levado a cabo por personagens de destaque na história do subcontinente.

Os 70 anos de produção intelectual da CEPAL são marcados pela fidelidade ao método histórico-estrutural da análise em sua trajetória. Com as mudanças de conjuntura econômica da região e mundial, as propostas foram sendo adequadas com vistas ao melhoramento da estrutura produtiva e social dos países da região. As cinco teses originárias também permanecem atuais na medida em que a heterogeneidade social e especialização estrutural se agravaram a partir do processo globalizatório.

A América Latina permanece, contudo, como uma das regiões mais desiguais do mundo, apresentando alta concentração de renda e patrimônio nas camadas mais ricas. Os problemas estruturais permanecem e a vulnerabilidade externa não foi corrigida; ao contrário, o aumento da incerteza no cenário internacional potencializou tais vulnerabilidades nos períodos recentes. Tal conjuntura é percebida e analisada pelas publicações mais recentes da comissão, que apresentam de forma mais clara o caráter social que passou a balizar seus estudos.

Nota-se, assim, que o pensamento cepalino é constantemente atualizado, considerando a realidade da região e se propondo a entender e sugerir soluções a seus problemas estruturais, como a alta concentração de renda e a instável integração intrarregional. As mudanças na trajetória das instituições são absorvidas pela teoria cepalina, a qual incorpora esses elementos à análise do subdesenvolvimento histórico da região.

O subdesenvolvimento latino-americano permanece como objeto maior da teoria cepalina. Sendo uma comissão ligada a um organismo multilateral e representante de governos da região, a CEPAL, conquanto tenha absorvido influências teóricas plurais, foi capaz de manter sua autonomia intelectual, apresentando alternativas às políticas de cunho neoliberais. A fidelidade ao pensamento estruturalista/neoestruturalista, no entanto, se manteve uma constante no decorrer das sete décadas de sua existência.

## REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Método e paixão em Celso Furtado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (Org.). **A Grande Esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. Crescimento econômico com poupança externa? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2 abr./Jun. 2003.

CEPAL. **La Matriz de la desigualdad social en América Latina**. Libros de La CEPAL (LC/G.2690), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016. Disponível em:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/S1600946\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/S1600946_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 01 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Globalización y desarrollo. Libros de La CEPAL (LC/G.2157)**. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.

Disponível em:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/2/S2002024_es.pdf).

Acesso em: 05 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/21-P)**. Santiago, 2019. Disponível em:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44940/1/S1900749\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44940/1/S1900749_pt.pdf).

Acesso em: 14 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Transformación productiva com equidad. **Libros de la CEPAL**, n. 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>.

Acesso em: 23 out. 2019.

FONSECA, P. C. D. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Marcio; MARQUES, R. M. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996

\_\_\_\_\_. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 5-19, 2016.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento econômico da América Latina e Alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, [1949] 2000a.

PREBISCH, R. Estudo Econômico da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000b.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

TAVARES, M. da C. Auge e declínio da substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. da C. **Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, [1962] 1972.

\_\_\_\_\_. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 1986.