

## **6.00.00.00-7 - CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

6.03.00.00-0 – Economia

### **DESENVOLVIMENTISMO E A CEPAL: DA INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES À TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE**

JOÃO ILDEBRANDO BOCCHI

Professor titular do Departamento de Economia

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.

e-mail: [jbocchi@pucsp.br](mailto:jbocchi@pucsp.br)

FELIPE FREITAS GARGIULO

Graduando em Ciências Econômicas

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.

e-mail: [felipegrg@uol.com.br](mailto:felipegrg@uol.com.br)

**RESUMO:** Este artigo analisa as teorias desenvolvimentistas da CEPAL ao longo de seis décadas de sua existência (1948-2008). A CEPAL vai defender, no início dos anos 1950, a industrialização por substituição de exportações como o caminho para alcançar o desenvolvimento econômico, com a participação ativa dos Estados nacionais. No entanto, a partir dos anos 1990, a CEPAL assume uma postura neoestruturalista, com a agenda de transformação produtiva com equidade, na qual o Estado passa a atuar como mero coadjuvante das forças de mercado. Assim, o pensamento neoestruturalista se aproxima ao pensamento único dominante. A metodologia utilizada é a análise dos teóricos desenvolvimentistas e dos principais trabalhos produzidos no âmbito da CEPAL. Críticos como Saludjian e Corazza mostram a permanência das idéias estruturalistas na análise cepalina, adaptadas aos ditames do Consenso de Washington.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimentismo; CEPAL; Transformação Produtiva com Equidade; Pensamento Latino-americano.

## Introdução

A chamada Economia do Desenvolvimento passou a ter importância começou a ter importância a partir dos anos 1940 e 1950, com o enfoque anglo-saxão de Rosenstein-Rodan, Nurkse, Hirschmann e Myrdal, entre outros. Com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), atingiu o seu auge nas duas décadas seguintes. A CEPAL é um órgão regional da Organização das Nações Unidas (ONU) criado em 1948 com a missão de pesquisar e realizar estudos econômicos que promovam as políticas de desenvolvimento na América Latina. Sediada em Santiago do Chile, se consolidou como um dos principais centros de reflexão sobre a economia da região. Entre os principais analistas da evolução do pensamento econômico cepalino, destacam-se Ricardo Bielschowsky (2000 e 2009) e Octavio Rodríguez (1981 e 2009). O primeiro divide o pensamento dessa instituição em duas etapas e cinco fases. A etapa estruturalista da CEPAL predomina desde as suas origens até meados dos anos 80, ao passo que a etapa neoestruturalista da instituição vigora desde o início dos anos 90.

Este artigo apresenta resumidamente as teorias desenvolvimentistas da CEPAL ao longo de seis décadas de sua existência, desde a sua fundação em 1948 até o seu sexagenário em 2008. Isso permite identificar a continuidade e a ruptura com o passado conforme varia a conjuntura econômica em cada década. A metodologia utilizada é a análise dos teóricos desenvolvimentistas e dos principais trabalhos produzidos no âmbito da CEPAL, bem como a visão de comentaristas ligados à CEPAL como Ricardo Bielschowsky e Octavio Rodríguez por um lado, e de críticos como Alexis Saludjian, e Gentil Corazza, por outro.

Depois desta breve Introdução, a seção seguinte trata das origens da chamada “Economia do Desenvolvimento”. A terceira seção trata dos principais elementos da abordagem cepalina e das etapas e fases em que pode ser classificado o seu pensamento. Nas Considerações Finais, são apresentados os resultados, que permitem identificar a continuidade e, ao mesmo tempo, a ruptura com o passado no decorrer dos seus sessenta anos de existência.

## A Economia do Desenvolvimento

Após a Segunda Guerra, especialmente nos anos 1950, nasce a chamada Economia do Desenvolvimento, com o pensamento anglo-saxão e os autores latino-americanos da CEPAL. Entre os autores anglo-saxões destacam-se Rosenstein-Rodan, Nurkse, Rostow, Lewis, Myrdal e Hirschmann. O pensamento desenvolvimentista latino-americano, que tem em Raúl Prebisch o principal nome, é considerado por muitos autores como um pensamento econômico original, inaugurado com *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (PREBISCH, 1949), e que na verdade trata-se de uma versão regional da Economia do Desenvolvimento, também baseada na hegemonia heterodoxa keynesiana na época. Além de Raúl Prebisch, a CEPAL vai aglutinar autores como Celso Furtado, Aldo Ferrer, Noyola Vásquez, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, e outros importantes pesquisadores da realidade latino-americana.

Com as teorias da CEPAL, buscava-se elucidar as características que o processo de acumulação e progresso técnico assume ao se disseminar as técnicas de produção capitalistas, no âmbito de um sistema econômico composto por centro e periferia. Na tese central que a representa em sua originalidade, tem-se a percepção que o progresso técnico se desenvolveu de forma desigual naqueles dois pólos. As indústrias do primeiro ao se desenvolverem mais rapidamente, promovem elevação dos níveis técnicos e de produtividade nas matrizes produtivas dessas economias. Em um grau comparativo, as economias periféricas obtiveram progresso técnico apenas em seus setores agroexportadores, e observam grande divergência nos outros setores produtivos de sua economia. Nestes conceitos a representação de centro e periferia supõe uma clara conotação dinâmica, permite perceber que o processo de desenvolvimento parte da hipótese de que há uma desigualdade inerente constituída. Assim, durante a evolução de longo prazo do sistema econômico mundial há uma tendência a aumentar as disparidades entre esses extremos (RODRÍGUEZ, 1981, p. 38-41).

De maneira geral, os argumentos usados pelos desenvolvimentistas latino-americanos para reforçar a formação da indústria guiavam-se pelas conclusões teóricas existentes no quadro de idéias da CEPAL, principalmente, na análise dos efeitos dos mecanismos do mercado internacional sobre as economias dos países subdesenvolvidos. Esse núcleo compreende a análise dos mecanismos que causam a deterioração dos termos de intercâmbio e o desemprego, visto como resultado do baixo crescimento da demanda internacional por produtos primários e como determinantes da deterioração dos termos de troca quando absorvidos em atividades primárias. Incluía, ainda, o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, que era visto como resultado freqüentemente oriundo das especificidades dos países subdesenvolvidos em processo de industrialização. Isso tudo se somava à análise da vulnerabilidade dos ciclos econômicos, resultante, em grande parte, devido à especialização em atividades de exportação (BIELSCHOWSKY, 2000). Portanto, aos países subdesenvolvidos, era necessário programar uma nova rota para seu desenvolvimento, que em síntese, era encontrada nas teses sobre a substituição de importações que são adotadas durante o período de auge do desenvolvimentismo, entre as décadas de 1950 e 1960. Essa teorização vinha ao encontro das políticas econômicas favoráveis à industrialização, já praticadas no Brasil e em alguns países latino-americanos desde os anos 1930.

### **Etapas e fases do pensamento da CEPAL: da substituição de importações à Transformação Produtiva com Equidade (TPE)**

Em todas as suas fases, ao longo de sessenta anos, o pensamento da CEPAL ficou marcado pelo mesmo enfoque metodológico, o histórico-estruturalista, baseado na idéia-força da relação centro-periferia. Nesse sentido, Bielschowsky (2000) identifica outros três traços analíticos comuns: análise da inserção internacional, análise dos condicionantes estruturais internos (do crescimento e do progresso técnico, e da relação entre estes, o emprego e a distribuição de renda) e, finalmente, análise das necessidades e possibilidades da ação estatal.

No campo teórico, o objetivo principal da CEPAL era o de explicar o atraso econômico da América Latina em relação aos países mais avançados do capitalismo moderno, ao examinar suas tendências econômicas e sociais de médio e de longo prazo. No campo prático, principalmente nos anos de 1950 e 1960, a CEPAL influenciou a política econômica dos governos de vários países da região, alguns em maior grau (como no Brasil) e outros em menor grau.

Ricardo Bielschowsky divide o pensamento dessa instituição em duas etapas e cinco fases. A etapa estruturalista da CEPAL predomina desde as suas origens até meados dos anos 80, ao passo que a etapa neoestruturalista da instituição vigora desde o início dos anos 90 até os dias atuais.

A primeira delas, etapa do “desarrollo hacia adentro”, engloba as quatro primeiras fases do seu pensamento, todas ordenadas em torno de algumas mensagens principais: nos anos 50, a industrialização por substituição de importações; nos anos 60, a agenda de reformas e as teorias econômicas e sociológicas da estagnação, da dependência e da heterogeneidade estrutural; nos anos 70, os “estilos” de crescimento e a reorientação da industrialização para promover exportações industriais; e nos anos 80, renegociação da dívida, controle da inflação e ajuste expansivo. Essa etapa implica de maneira geral na defesa do processo de industrialização latino-americana, na redução da vulnerabilidade externa e em reformas estruturais internas, todas com participação ativa do Estado. Os principais autores da etapa inicial são Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Aníbal Pinto, entre outros.

Na década inicial, a promoção da industrialização por substituição de importações era o principal objetivo da CEPAL para os países latino-americanos. Nesse sentido, Prebisch elaborou logo nos primeiros anos uma análise da relação centro-periferia que opunha as economias dinâmicas dos países centrais às economias pouco dinâmicas dos países latino-americanos e seus problemas estruturais, análise essa tida como a “concepção originária” do pensamento cepalino. As idéias prebischianas que compõem as análises iniciais da CEPAL estão resumidas em três artigos importantes, que contêm os elementos centrais do estruturalismo latino-americano: *“El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus*

*principales problemas*” (1949), já citado anteriormente, “*Estudio Económico de América Latina, 1949*” (CEPAL, 1949) e “*Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*” (1950).

Uma vez “esgotado” o processo substitutivo, a CEPAL propôs nas duas décadas seguintes, uma agenda de reformas estruturais para tentar viabilizar o desenvolvimento, tais como a reforma agrária e a redistribuição de renda. A superação da dependência e a busca por estilos mais justos de desenvolvimento, combinando mercado interno e esforço exportador, eram desejáveis embora difíceis. Novas teorias interpretativas do desenvolvimento latino-americano foram formuladas, a saber, a estagnação de Prebisch e Furtado, a dependência de Cardoso e Faletto e do chileno Osvaldo Sunkel, a heterogeneidade estrutural e os “estilos de desenvolvimento” do também chileno Aníbal Pinto. Além disso, o aprofundamento da dependência externa e as crises internacionais dos anos 1970 levaram a CEPAL a propor a integração regional inicialmente baseada em um regionalismo do tipo “fechado” (1959), a promoção das exportações industriais e a cautela quanto ao endividamento e à abertura econômica como caminhos para superar a vulnerabilidade externa, tudo isso mantendo o Estado como indutor do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000).

Mas a dependência e a crise fizeram com que, nos anos 1980, a instituição deixasse de lado a temática desenvolvimentista de longo prazo, e passasse a se preocupar em grande parte com as questões macroeconômicas de curto prazo, sobretudo aquelas relacionadas ao tripé dívida-inflação-ajuste. A principal recomendação cepalina nesse período consistia em substituir o ajuste recessivo imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) por um ajuste expansivo. Nesse sentido, era preciso combinar a renegociação da dívida com o controle da inflação, de modo a viabilizar um ajuste com crescimento. Superadas as restrições externas e internas impostas principalmente pela crise da dívida, e com a melhora do ambiente econômico internacional para a América Latina, ressurgiu nas décadas seguintes o interesse cepalino pela temática do desenvolvimento econômico em termos de produção e de distribuição, assim como o seu enfoque em questões de longo prazo. Só que agora “adaptada aos novos tempos de abertura e desregulação” segundo Bielschowsky (2009, p. 184), inaugurando assim uma nova etapa em seu pensamento: o neoestruturalismo.

A segunda etapa, que de certa forma volta a ser, ironicamente, a do “desarrollo hacia afuera”, corresponde até o presente momento à quinta fase do pensamento cepalino. Ambas foram concebidas no início dos anos 90 em torno da mensagem de Transformação Produtiva com Eqüidade. Aqui, a CEPAL procura se adaptar a uma conjuntura diferente daquela encontrada nos anos anteriores. A partir de então, essa instituição incorpora muitas das medidas recomendadas pelo receituário neoliberal do governo norte-americano e de organismos multilaterais, tais como o FMI e o Banco Mundial, consubstanciados no célebre “Consenso de Washington”. Passa a apoiar as reformas liberalizantes na região latino-americana, agora sob a “lógica dos mercados” e com atuação estatal passiva e complementar nesse processo. Entretanto, os objetivos finais da etapa anterior são mantidos. Os trabalhos mais importantes dessa nova etapa foram coordenados por Fernando Fajnzylber (1990) e Gert Rosenthal (1994) nos anos 1990, e por José Antonio Ocampo e José Luis Machinea, nos anos 2000 (BIELSCHOWSKY, 2009). Considerando a divisão feita por Bielschowsky (2000 e 2009), a primeira década do neoestruturalismo cepalino segue até 1997 e a segunda, subdividida em dois períodos conjunturais, começa no ano seguinte e termina em 2008.

Essa nova posição da CEPAL ainda é motivo de discussão e de algumas divergências entre economistas, visto que o seu pensamento neoestruturalista apresenta semelhanças e também rupturas em relação ao estruturalismo clássico dos anos anteriores. Enquanto que para Bielschowsky (2009) e Rodríguez (2009) a instituição soube conciliar os dois extremos, para Saludjian (2006) ela modificou algumas de suas posições, mesmo conservando os objetivos econômicos finais e os elementos chaves de sua análise. Corazza (2006) compartilha dessa última visão, ao associar o conceito cepalino de “regionalismo aberto” à ideologia neoliberal do “Consenso de Washington”. Embora apresentem algumas diferenças notáveis, essas duas etapas estão vinculadas por elementos comuns da análise cepalina: a idéia da relação centro-periferia; a análise da inserção internacional, análise dos condicionantes estruturais internos (crescimento, progresso técnico, renda e emprego); e as possibilidades de intervenção do Estado na promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico.

## Considerações Finais

A análise comparativa das etapas e fases do pensamento cepalino permite identificar a continuidade e, ao mesmo tempo, a ruptura com o passado no decorrer dos seus sessenta anos de existência. A etapa estruturalista (1948-90) procurou manter a sua unidade analítica durante as suas quatro décadas de predomínio sobre o pensamento latino-americano. Nesse período, os aportes teóricos e conceituais e as recomendações de política econômica foram consistentes entre si e na abordagem dos seus elementos principais de análise (inserção internacional, condicionantes estruturais internos e ação estatal). Em linhas gerais, o estruturalismo da CEPAL procurou legitimar o processo de industrialização latino-americana, com a diminuição da vulnerabilidade externa e reformas estruturais internas, tudo coordenado por uma forte intervenção estatal.

A etapa neoestruturalista, iniciada em 1990, manteve a unidade e os principais elementos da análise estruturalista da CEPAL, introduzindo novos esquemas analíticos no final da sua primeira década. No entanto, a agenda de Transformação Produtiva com Equidade proposta na década de 1990 e aprofundada nos anos 2000 rompeu com o pensamento estruturalista anterior ao incorporar o conceito de “regionalismo aberto”, baseado nas novas teorias (neoclássicas) do comércio internacional, tais como a abertura comercial, a desregulação, a privatização e outras reformas estruturais de cunho liberalizante. O novo tipo de inserção internacional defendido pela CEPAL tem por base a abertura indiscriminada e unilateral dos mercados latino-americanos, assumindo os ditames do “Consenso de Washington”. O Estado perde o seu papel estratégico de promotor do desenvolvimento, passando a atuar como mero coadjuvante das forças de mercado. Embora o neoestruturalismo fosse similar ao estruturalismo em muitos aspectos e quanto aos objetivos finais, distanciou-se deste nos meios utilizados para atingir os fins pretendidos, ainda que isso tenha sido uma maneira da instituição se adaptar aos tempos de abertura econômica, buscando conservar a influência dos anos iniciais e que foi sendo perdida ao longo das três últimas décadas, como mostraram Corazza e Saludjian.



## Referências Bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL: uma resenha**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo**. In: *Revista CEPAL* Nº 97, abr. 2009, p. 173-194.

CEPAL. **Estudio Económico de América Latina, 1949**. Santiago, Chile

\_\_\_\_\_. *O mercado comum latino-americano (1959)*. In: BIELSCHOWSKY, R (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 2, p. 609-649.

\_\_\_\_\_. *Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990 (1990)*. In: BIELSCHOWSKY, R (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 2, p. 887-910.

\_\_\_\_\_. *O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade (1994)*. In: BIELSCHOWSKY, R (Org.) **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 2, p. 937-958.

CORAZZA, G. **O "regionalismo aberto" da Cepal e a inserção da América Latina na globalização**. Ensaios FEE. Porto Alegre. V. 27, N. 1, 2006, p. 135-152.

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago: CEPAL, 1949.

\_\_\_\_\_. **Problemas teóricos e prácticos del crecimiento económico**. Santiago: CEPAL, 1950.

RODRÍGUEZ, O. **A teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

\_\_\_\_\_. Trad. Maria Alzira Brum Lemos. **El estructuralismo latinoamericano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SALUDJIAN, A. **La inserción mundial de America Latina en las teorías de la Cepal: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo**. Ensaios FEE. Porto Alegre, V. 27, N. 1, 2006. p. 5-30.