

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ESTUDOS
COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

**A NOVA FASE DO NEOESTRUTURALISMO NO PENSAMENTO CEPALINO:
MUDANÇA ESTRUTURAL PRODUTIVA PARA A IGUALDADE (MEPI)**

HENRIQUE FREIRE PRATEADO

Brasília
2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ESTUDOS
COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

**A NOVA FASE DO NEOESTRUTURALISMO NO PENSAMENTO CEPALINO:
MUDANÇA ESTRUTURAL PRODUTIVA PARA A IGUALDADE (MEPI)**

HENRIQUE FREIRE PRATEADO

Dissertação de Mestrado
apresentada, para Defesa de
Trabalho Final, como pré-requisito
parcial para obtenção do título de
mestre.

Orientador: Prof. Dr. Roberto
Goulart Menezes

Brasília
2025

RESUMO: Desde a Grande Recessão de 2007-2008, o modelo econômico neoliberal vem perdendo primazia no cenário global. Com a eclosão da pandemia de Covid-19 ficou evidente a mudança de paradigma das economias nacionais, período no qual os Estados tiveram que agir deliberadamente de maneira positiva para tentar dirimir os efeitos econômicos e sociais avassaladores decorrentes dessa crise sanitária global. Nesse ínterim, a Guerra da Ucrânia vem evidenciando o papel presente das nações mais ricas do mundo em suas economias, ao imporem restrições multifacetadas ao capital russo; soma-se a isso, ainda, a escalada dos conflitos no Oriente Médio. Portanto, a realidade prática dos últimos anos é significativamente distinta daquela em que o modelo econômico neoliberal se consolidou como doutrina hegemônica, no pós-Guerra Fria. Vale pontuar que foi justamente nesse contexto, na década de 1990, que a própria Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) buscou adaptar seu método histórico-estruturalista ao neoliberalismo reinante, o que veio a ser denominado de neoestruturalismo cepalino. Dado que o neoestruturalismo cepalino surgiu justamente como resposta ao modelo econômico neoliberal hegemônico, a perda de primazia do neoliberalismo desde 2007-2008, no âmbito da CEPAL, pode significar a superação do neoestruturalismo no pensamento dessa instituição. Assim, conclui-se que ultimamente as recomendações da CEPAL estão na fase da Mudança Estrutural Produtiva para a Igualdade (MEPI), que consiste numa nova fase do neoestruturalismo da instituição.

Palavras-chave: CEPAL; Neoliberalismo; Neoestruturalismo; Pensamento Econômico Latino-americano; Mudança Estrutural Produtiva para a Igualdade (MEPI).

ABSTRACT: Since the Great Recession of 2007-2008, the neoliberal economic model has been losing primacy on the global stage. With the outbreak of the Covid-19 pandemic, the paradigm shift of national economies became evident, a period in which states had to deliberately act in a positive way to try resolve the overwhelming economic and social effects resulting from this global health crisis. In this meantime, the Ukraine War has been highlighting the present role of the richest nations in the world in their economies, by imposing multifaceted restrictions on Russian capital; added to this, as well, is the escalation of conflicts in the Middle East. Therefore, the practical reality of recent years is significantly different from that which the neoliberal economic model was consolidated as a hegemonic doctrine, in the post-Cold War period. It is worth pointing out that it was precisely in this context, in the 1990s, that the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) itself sought to adapt its historical-structuralist method to the reigning neoliberalism, which came to be called neostructuralism. Given that ECLAC's neostructuralism emerged precisely as a response to the hegemonic neoliberal economic model, the loss of primacy of neoliberalism since 2007-2008, within the scope of ECLAC, could mean the overcoming of neostructuralism in the thinking of that institution. Thus, it is concluded that lately ECLAC's recommendations are in the phase of Structural Productive Change for Equality (MEPI), which consists of a new phase of the institution's neostructuralism.

Key words: ECLAC; Neoliberalism; Neostructuralism; Latin-American Economic Thought; Structural Productive Change for Equality (MEPI).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS DO PENSAMENTO CEPALINO NO SÉCULO XX.....	9
1.1 – AS IDEIAS CEPALINAS ANTES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CEPAL: O EXEMPLO BRASILEIRO	9
1.2 – OS EIXOS ESTRUTURANTES DO PENSAMENTO CEPALINO.....	16
1.3 – AS FASES DO PENSAMENTO CEPALINO ESTRUTURALISTA	21
CAPÍTULO 2 – DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE-ASSOCIADO: CONTRIBUIÇÕES PARA O NEOESTRUTURALISMO CEPALINO	28
2.1 – AS ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS REFORMISTA E MARXISTA DAS TEORIAS DA DEPENDÊNCIA.....	28
2.2 – A EXPLANAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE-ASSOCIADO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: UM ENSAIO DE INTERPRETAÇÃO SOCIOLÓGICA	38
CAPÍTULO 3 – DO NEOESTRUTURALISMO CEPALINO À PERDA DE PRIMAZIA DO MODELO ECONÔMICO NEOLIBERAL.....	47
3.1 – UMA RETROSPECTIVA DAS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA CAPITALISTA NAS DÉCADAS ANTERIORES AOS ANOS 1990	47
3.1.1 – Um longo período de exceção	47
3.1.2 – A transformação radical do sistema produtivo	49
3.1.3 – A estratégia de crescimento com endividamento.....	51
3.1.4 – A reafirmação dos Estados Unidos como potência hegemônica	52
3.1.5 – A inserção subordinada da América Latina na nova divisão internacional do trabalho	54
3.2 – O NEOESTRUTURALISMO CEPALINO.....	58
3.3 – A PERDA DE PRIMAZIA DO MODELO ECONÔMICO NEOLIBERAL..	68

CAPÍTULO 4 – O PENSAMENTO DA CEPAL DESDE 2010: O ENFOQUE NA MUDANÇA ESTRUTURAL PRODUTIVA PARA A IGUALDADE (MEPI)	71
4.1 – ALICIA BÁRCENA (2008-2022)	72
4.2 – JOSÉ MANUEL SALAZAR-XIRINACHS (2022-).....	84
4.3 – A FASE NEOESTRUTURALISTA DA MEPI.....	105
CONCLUSÕES	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109
APÊNDICE	118

INTRODUÇÃO

As teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) se transformaram ao longo das décadas e se adequaram às novas realidades do sistema internacional e às novas demandas para o desenvolvimento da região latino-americana. Criado no final da década de 1940, esse órgão das Nações Unidas voltado para o desenvolvimento latino-americano presenciou vários momentos distintos na região. O pensamento autônomo para o desenvolvimento econômico do subcontinente teve momentos de maior adesão pelos governos de ocasião e, em outros períodos, adesão quase nula. A própria autonomia do pensamento cepalino foi colocada em cheque ao longo de sua história, com momentos de maior autonomia e momentos de menor autonomia com relação ao *mainstream* do pensamento econômico mundial.

Historicamente uma instituição progressista – taxada em alguns momentos, erroneamente, como esquerdista, por pregar ao longo de sua história o protecionismo e o intervencionismo estatais, por exemplo –, a CEPAL rogava por um modelo de desenvolvimento independente da América Latina; isto é, que a própria América Latina fomentasse o desenvolvimento econômico e social levando em conta suas peculiaridades em relação ao restante do mundo. Em muitos casos, essa autonomia foi contrária ao *mainstream* do pensamento econômico do Norte global. No contexto da Guerra Fria latino-americana – que teve seu ápice na década de 1970, quando nenhum governo em toda a América Latina era verdadeiramente democrático (RICUPERO, 2017) –, a instituição foi marginalizada e seus pensamentos, consideravelmente ignorados. No período da redemocratização da região – que teve seu ápice na década de 1990, quando todos os países latino-americanos (com a exceção de Cuba) eram formalmente democráticos (RICUPERO, 2017) –, o pensamento estruturalista cepalino, por mais que a realidade política fosse oposta à realidade de duas décadas antes, seguiu sem ter a influência sobre os países do subcontinente que teve nas primeiras décadas da instituição.

As ideias estruturalistas da CEPAL tiveram como receita, historicamente falando, o protecionismo e o intervencionismo estatais como a fórmula para o desenvolvimento das economias latino-americanas. A industrialização por substituição de importações (ISI) foi a principal defesa da instituição para o desenvolvimento regional nas primeiras décadas de sua existência. Com o tempo, o pensamento estruturalista da CEPAL deu lugar ao neoestruturalista. O pensamento neoestruturalista dessa instituição surgiu a partir da nova realidade da economia

mundial na última década do século XX. O neoestruturalismo trouxe aos pilares cepalinos a ideia da competitividade sistêmica das economias, num mundo que se encontrava cada vez mais globalizado e interdependente. Ademais, o pensamento cepalino passou a ver no campo da ciência, tecnologia e inovação o meio pelo qual as economias latino-americanas deveriam seguir para se desenvolver. Também, com o passar do tempo, o enfoque exclusivo da CEPAL para o desenvolvimento econômico foi expandido para uma perspectiva de desenvolvimento mais ampla e robusta, que passou a incluir a equidade social, por exemplo.

É notório que a CEPAL adequa suas recomendações conforme a realidade vigente. Tal como sua origem se deu num contexto em que a ISI já era amplamente defendida por inúmeros pensadores, políticos e empresários na América Latina, o neoestruturalismo sistematizado na década de 1990 também bebeu da fonte hegemônica do neoliberalismo, que era incontestado no período pós-Guerra Fria. Por fim, a realidade vigente desde a crise financeira de 2008 já não é a mesma do final do século passado e, naturalmente, a CEPAL tem adequado, mais uma vez, suas recomendações.

É justo neste contexto que se estabelece a pergunta-problema deste trabalho: Devido à mudança do cenário econômico global, onde o neoliberalismo já não possui a mesma preponderância do final do século passado, a CEPAL tem adaptado suas recomendações conforme a nova realidade vigente? A hipótese é de que sim, tal como na época de sua criação e, também, tal como no contexto do pós-Guerra Fria, a CEPAL tem adequado suas recomendações conforme o contexto internacional no qual o mundo se encontra. O objetivo geral deste trabalho é averiguar se, realmente, o pensamento cepalino tem mudado nos últimos anos e, se sim, qual é essa nova fase das recomendações dessa instituição.

O método de investigação empregado é histórico, com a coleta e organização de documentos e análise de seus conteúdos. Neste trabalho são analisados oito documentos oficiais da CEPAL. O critério para a seleção desses textos foi com base no artigo científico publicado, em 2020, por Isaías Albertin de Moraes, Hermano Caixeta Ibrahim e Leandro Pereira Moraes na Revista de Economia Contemporânea intitulado “O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: O enfoque na mudança estrutural produtiva para igualdade (MEPI)”. Nesse mencionado artigo são analisados cinco trabalhos da CEPAL, datados de 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018. Todos esses cinco trabalhos são analisados também nesta Dissertação, tendo como referência principal justamente esse artigo científico de 2020.

Insta salientar que, no próprio site da CEPAL, quando se seleciona alguma publicação da instituição, logo abaixo do arquivo selecionado aparece uma aba intitulada “*Le podría*

interesar”. Assim, analisando os cinco documentos do artigo de Moraes, Ibrahim e Moraes, apareceram outros trabalhos relacionados com eles. Dessa forma, mantendo a periodicidade de dois em dois anos, buscou-se documentos mais recentes que abordassem a MEPI. Dessa forma, abrindo arquivos, lendo seus prefácios, vendo seus sumários e procurando no arquivo com “ctrl + F” pela palavra “igualdade” selecionou-se os outros três documentos – datados de 2020, 2022 e 2024 – que são analisados nesta Dissertação. Todos esses oito documentos que abordam a MEPI foram integralmente lidos.

No primeiro capítulo desta Dissertação, discorre-se sobre a evolução do pensamento cepalino na América Latina desde antes da criação da própria CEPAL até o final do século XX. Primeiramente, evidencia-se que, desde finais do século XIX, medidas que hoje são conhecidas como cepalinas eram defendidas por parlamentares, intelectuais e líderes empresariais latino-americanos. Em segundo lugar, descreve-se as vertentes formadoras do pensamento cepalino. Em seguida, faz-se um apanhado histórico do pensamento da CEPAL de sua criação até a década de 1990.

No segundo capítulo, trabalha-se a temática das teorias da dependência. Em primeiro lugar, faz-se uma análise das abordagens teórico-metodológicas das duas principais correntes das teorias da dependência, quais sejam, a reformista e a marxista. Em seguida, com o foco na teoria da dependência reformista, faz-se uma revisitação crítica da interpretação do desenvolvimento dependente-associado de Fernando Henrique Cardoso, que defendia que a via para o desenvolvimento da região era a inserção dos países latino-americanos na rota do capital internacional, ou seja, a América Latina deveria estreitar seus laços com o sistema econômico mundial e aproveitar as brechas do capitalismo para se desenvolver.

No terceiro capítulo, aborda-se do neoestruturalismo cepalino à perda de primazia do modelo econômico neoliberal. Inicialmente, faz-se uma retrospectiva das transformações do sistema capitalista nas décadas anteriores aos anos 1990. Em segundo lugar, baseado na obra “Transformação produtiva com equidade: A tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos noventa” (TPE), analisa-se a guinada da CEPAL ao neoestruturalismo. Em seguida, discorre-se sobre a perda de primazia do modelo econômico neoliberal desde a crise financeira de 2008.

No quarto capítulo, analisa-se oito documentos da instituição, publicados entre 2010 e 2024, dividindo-os em dois grupos: um grupo do período que tinha Alicia Bárcena como Secretária-Executiva da CEPAL e o outro, mais atual, com Salazar-Xirinachs gerindo esse organismo internacional.

Por fim, discorre-se sobre as conclusões a que se chega com o exposto, alcançando, dessa forma, o objetivo geral deste trabalho. Assim, a pergunta-problema destacada nesta introdução será respondida e sua hipótese, testada.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS DO PENSAMENTO CEPALINO NO SÉCULO XX

Em virtude de uma decisão aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1947, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC, em sua sigla em inglês) por meio da Resolução 106(IV), de 25 de fevereiro de 1948 (BIELSCHOWSKY, 1998; ECLAC, 2023). A criação da CEPAL se deu no contexto da insatisfação dos países latino-americanos por não terem sido contemplados com o Plano Marshall – ou tampouco com algum outro plano de ajuda externa de tamanha magnitude como esse que se destinou à reconstrução da Europa Ocidental no pós-Segunda Guerra Mundial – e da “falta de acesso aos ‘dólares escassos’, fato que dificultava a reposição dos desgastados aparatos produtivos da região” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 19, tradução nossa). Mais tarde, o escopo da Comissão foi ampliado para também incluir as nações do Caribe e, por meio da Resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o ECOSOC decidiu por mudar o nome da instituição para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe¹ (ECLAC, 2023).

A CEPAL, que tem sua sede em Santiago, Chile, é uma das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas (ECLAC, 2023). Em junho de 1951, a Comissão estabeleceu uma sede sub-regional na Cidade do México, a fim de suprir as necessidades da sub-região da América Central e, em dezembro de 1966, a sede da CEPAL para o Caribe foi fundada em Port of Spain, Trinidad e Tobago (ECLAC, 2023). Adicionalmente a isso, a CEPAL possui escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevidéu e Bogotá, assim como um escritório de ligação na capital estadunidense (ECLAC, 2023).

A seguir, faz-se um breve apanhado histórico, tendo como exemplificação o caso brasileiro, da existência do que veio a ser conhecido como pensamento cepalino antes da criação da própria CEPAL. Em seguida, será pontuado quais foram as vertentes formadoras do pensamento desse organismo internacional. Por fim, será feito um recorrido histórico do pensamento cepalino de sua criação até finais do século XX.

1.1 – AS IDEIAS CEPALINAS ANTES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CEPAL: O EXEMPLO BRASILEIRO

¹ A mudança do nome da instituição não afetou o seu acrônimo, que se manteve como CEPAL (ECLAC, 2023).

As ideias que hoje conhecemos como cepalinas já existiam e eram defendidas por parlamentares, intelectuais e líderes empresariais espalhados pela América Latina desde antes da criação da própria CEPAL. A título de exemplificação, será mostrado a seguir como o pensamento cepalino já fazia parte da realidade brasileira desde finais do século XIX. Não é difícil, no caso do Brasil, mostrar que as críticas à primarização da economia do país sempre estiveram relacionadas com o *laissez-faire*; bem como que a defesa da industrialização do país, via de regra, recorreu a argumentos intervencionistas e em prol do protecionismo alfandegário (FONSECA, 2000).

Desde a segunda metade do século XIX e, mais precisamente, por ocasião da Constituinte republicana, a defesa da industrialização não só esteve presente no parlamento e na imprensa, como recorria a argumentos, termos teóricos e categorias que hoje muitos só conhecem através dos trabalhos da CEPAL (atribuindo-se, pois, a estes) (FONSECA, 2000, p. 340).

Amaro Cavalcanti, senador na Constituinte e várias vezes ministro durante a República Velha, por exemplo, atribuía a crise de 1892 ao fato de o Brasil ser amplamente dependente de importações de produtos industrializados básicos para a produção doméstica e o consumo interno da população. Seguindo esse raciocínio, a crise de balanço de pagamentos e de escassez de divisas eram interpretadas como decorrentes da dependência do país de produtos importados; ou seja, já se constatava esse problema como uma causa estrutural do modelo de produção global da época, que ainda muito se assemelhava à lógica metrópole-colônia do período pré-independência. Amaro Cavalcanti, ainda em 1896, afirmava que a teoria de não-intervenção absoluta existia apenas no papel, uma vez que, na prática, o que acontecia era justamente o contrário (FONSECA, 2000).

Outro exemplo brasileiro era a defesa do protecionismo estatal pelo deputado Aristides de Queirós, que enfatizava a importância vital do fomento da indústria manufatureira nacional, a fim de mudar a realidade colonial agrária do país. Afirmava ele no Congresso Nacional, em junho de 1895:

Os nossos produtos são exclusivamente coloniais, por isto mesmo que somos um país exclusivamente agrícola. E um país exclusivamente agrícola, que apresenta no mercado internacional somente produtos coloniais, não passa das condições de inferioridade econômica de uma colônia (LUZ, 1978, p. 77).

Em 1903, Inocêncio Serzedo Corrêa, militar e defensor intransigente da industrialização do país, argumentava que produzir matérias-primas era importante, mas que não poderia ser a

única condição para o país se desenvolver (FONSECA, 2000). Citava como exemplos a serem seguidos “a Inglaterra, líder mundial na produção têxtil sem produzir algodão, e a França, produtora de papel e chocolate e importadora de sarrafos de madeira da Suécia e da Noruega e de cacau do Brasil” (FONSECA, 2000, p. 342). Esse exemplo evidenciava o entendimento de que o Brasil jamais alcançaria o patamar de grande potência, como Inglaterra e França, à base de exportação de produtos primários, uma vez que a indústria era vista como o único caminho para o desenvolvimento de uma nação. Ainda segundo Inocêncio Corrêa, o atraso do Brasil devia-se à “política do *laissez-faire* e do livre câmbio que o Império sempre afagou em nome dos consumidores e que retardou o nosso progresso” (CARONE, 1977, p. 44). Na visão dele, portanto, o protecionismo era visto como essencial para o desenvolvimento nacional.

Já em 1933, o influente empresário e industrial brasileiro Jorge Street deixava claro que, a seu ver, havia uma relação assimétrica no mercado internacional, claramente a favor das economias industrializadas, e defendia assiduamente, assim como Inocêncio Corrêa, o protecionismo econômico como fator-chave para o desenvolvimento do país. Para Street, a necessidade de substituir as importações devia-se ao problema da balança de pagamentos, uma vez que o Brasil exportava produtos primários de baixo valor agregado e era dependente da importação de produtos industrializados de alto valor agregado (FONSECA, 2000). Nota-se aí, por exemplo, o nítido argumento do que viria a ser cunhado pelos pensadores cepalinos de “deterioração dos termos de troca”.

Baseado em Raúl Prebisch e Celso Furtado – figuras basilares na institucionalização do pensamento cepalino –, Martins (2006) argumenta que são três fatores que explicam a deterioração dos termos de troca. O primeiro seria devido à baixa elasticidade-renda dos produtos primários. A oferta de produtos primários encontrava limites na crescente rigidez da demanda que se apresentava a partir de um certo grau de industrialização e de expansão da renda dos indivíduos. O avanço da industrialização provocava a substituição crescente dos produtos primários por matérias-primas sintéticas que contavam com níveis crescentes de elaboração industrial. Por outro lado, o argumento dos níveis de renda provocava uma propensão decrescente dos indivíduos a consumir produtos primários. Estes eram progressivamente substituídos por produtos manufaturados e semi-manufaturados e a própria alimentação tornava-se crescentemente industrializada e intensiva na utilização de produtos químicos. Contribuía ainda para a restrição à demanda dos produtos exportados aos centros pela periferia, a mudança do centro cíclico da Grã-Bretanha para os Estados Unidos. Este restringia seus coeficientes de importação por meio de barreiras protecionistas e impulsionava uma

agricultura altamente intensiva em progresso técnico que se combinava internamente com o desenvolvimento da indústria (MARTINS, 2006).

O segundo fator da deterioração dos termos de troca, segundo Martins (2006), seria devido ao excedente de mão-de-obra rural dos países periféricos que derivava da inelasticidade da exportação de produtos primários da periferia, mas também de uma estrutura fundiária herdeira do colonialismo. Esse excedente pressionava negativamente os salários, repercutindo nos preços finais dos produtos, entendidos como a soma de custos dos fatores de produção (capital, terra e trabalho) (MARTINS, 2006). Assim, a introdução de novos processos técnicos no setor agroexportador criou um maior excedente de população ativa que não foi absorvido por outros setores como nos países centrais. Isso se explicava pelo fato de que nos países periféricos o desenvolvimento industrial crescia de forma lenta e sua capacidade para absorver parte da mão-de-obra expulsa das atividades primárias era mínima e, portanto, as atividades primárias mantinham os salários num patamar baixo (CAVALCANTE, 2024). Sobre isso, Prebisch (2011, p. 203), explica:

[...] o excedente real de população ativa poderia manifestar-se também se o progresso técnico da produção primária não fosse acompanhado de um desenvolvimento prévio ou simultâneo da indústria e de atividades afins e se elas não fossem capazes, portanto, de absorver a mão-de-obra redundante à medida que ela fosse surgindo.

Dessa forma, configurava-se na periferia uma estrutura produtiva dual. Isto é, de um lado, se desenvolvia um setor agroexportador moderno e capitalizado, voltado para o mercado internacional e apoiado por uma industrialização espontânea e incipiente, limitada a dar suporte ao aparato exportador e ao atendimento de segmentos restritos do mercado interno. De outro lado, se estabelecia um setor agrícola de subsistência, de baixa produtividade, que não era absorvido pelo mercado interno e servia de refúgio à mão de obra durante as crises cíclicas. Em suma, por “economia dual” entendia-se a dicotomia nos países periféricos entre o setor exportador – avançado tecnologicamente e de alta produtividade – e o restante da economia – que era atrasada (MARTINS, 2006; RODRÍGUEZ, 2009).

De acordo com Martins (2006), o terceiro fator da deterioração dos termos de troca seria devido aos diferenciais de organização entre os empresários e trabalhadores dos países centrais, de um lado, e periféricos, de outro lado, para defenderem os preços de seus fatores de produção. O alto grau de concentração da propriedade e de mobilização dos trabalhadores e empresários dos países centrais impulsionava o dinamismo tecnológico e lhes permitia evitar que as reduções de custos fossem repassadas aos preços. Na periferia, o excedente de mão-de-obra

restringia a organização dos trabalhadores e sua pressão por aumento de salários. O resultado era um desestímulo à inovação tecnológica por parte do empresariado que não via necessidade de reduzir os custos da força de trabalho pela via do progresso tecnológico. Nesse sentido, Prebisch analisou como ocorria esse dinamismo tecnológico nos grandes centros industriais:

Sabe-se que equipamentos avançados, que requerem maior quantidade de capital por trabalhador, só são convenientes se o montante dos juros e das amortizações correspondentes é inferior à redução que o novo equipamento ocasiona em outros custos, digamos, para resumir, em mão-de-obra. Pois bem, a alta progressiva dos salários talvez tenha sido o mais importante dentre os fatores que determinaram a conveniência de se continuar a aumentar, mediante sucessivas inovações técnicas, o capital por trabalho (PREBISCH, 2011, p. 222-223).

Nos países centrais, inversamente, a pressão por maiores salários estaria na origem do dinamismo tecnológico buscado pelos empresários para poupar mão-de-obra. Entretanto, segundo Martins (2006), a elevação da demanda interna permitiria conservar o pleno emprego e os diferenciais de remuneração entre capital e trabalho.

Dessa forma, o intercâmbio desigual – que significava a redução de custos não repassada aos preços dos produtos manufaturados – e a deterioração dos termos de troca – que representava a queda dos preços dos produtos primários em relação aos industrializados² – eram o resultado da preservação da articulação da periferia a uma divisão internacional do trabalho decadente. Nesse cenário, a industrialização surgia como a solução para esses problemas (MARTINS, 2006).

Como mais uma exemplificação no Brasil do pensamento que veio a ser conhecido como cepalino, pode-se mencionar os chamados “pensadores autoritários dos anos 1930: Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos, Plínio Salgado, entre outros” (FONSECA, 2000, p. 341). Antecedendo o fervor desenvolvimentista da década de 1950 na região, estes intelectuais haviam associado o liberalismo à estagnação econômica, que se refletia no domínio das elites liberais agrárias da República Velha – símbolo da conhecida política do café com leite – “e, portanto, à subordinação econômica do país na ordem internacional” (FONSECA, 2000, p. 341). O que esses pensadores propunham, alternativamente às políticas então vigentes, era um governo mais centralizado e autoritário – capaz de enfrentar as elites agrárias que dominavam a política (e a economia) do país –, mais

² Para verificação da deterioração dos termos de troca, vide Quadro 2, na seção Apêndice deste trabalho, em que se evidencia os dados encontrados entre as décadas de 1870 e 1940 que demonstram a relação entre os preços dos produtos primários e dos artigos industrializados.

nacionalista e que tivesse a responsabilidade de modernizar – ou seja, a responsabilidade de industrializar – o Brasil (FONSECA, 2000).

Até no discurso governista durante a República Velha havia a defesa da industrialização do país. O recém empossado Presidente da República Nilo Peçanha, em julho de 1909, defendia no Congresso Nacional:

Vivendo de suas exportações constituídas na maior parte por mercadorias de alto preço, precisa o nosso país, para elevar seu saldo na balança internacional, de fabricar sem excesso de custo parte das importações que consome e de ter um elemento próprio de primeira necessidade que possa oferecer como base de troca nos convênios comerciais com alguns países (LUZ, 1978, p. 196).

Nota-se aí a ideia amplamente sistematizada pela CEPAL da industrialização por substituição de importações (ISI). Ainda nesse mesmo discurso, falando sobre a abundância de ferro no território brasileiro, Nilo Peçanha pontuava: “Nacionalizar a produção desse metal é além disso condição necessária de crescimento e consolidação do poder militar, não menos que a expansão das indústrias de paz” (LUZ, 1978, p. 196). Observa-se a defesa explícita da nacionalização de produtos estratégicos como requisito para a prosperidade do país.

Mesmo Washington Luís, tido como defensor do agrarismo, em sua mensagem ao Congresso, em 1928, defendia o protecionismo alfandegário e reconhecia que, após a Primeira Grande Guerra, a indústria brasileira dera um salto criando condições de “irmanar com as melhores estrangeiras” (LUZ, 1978, p. 201).

Com Getúlio Vargas, o discurso presidencial assumiu posições mais próximas às que viriam a ser as da CEPAL (ABREU, 2014; FONSECA, 2000). Vale pontuar que, mesmo antes de assumir a Presidência, Vargas já possuía um modo de pensar o desenvolvimento do país muito semelhante ao que viria a ser o modelo cepalino de desenvolvimento econômico. Em 1919, por exemplo, ao debater com o deputado liberal Gaspar Saldanha na Assembleia dos Representantes do Rio Grande do Sul³, Vargas se manifestou da seguinte forma:

[...] permita-me dizer que V. Exa. está filiado à velha teoria econômica do *laissez-faire*, teoria essa que pretende atribuir unicamente à iniciativa particular o desenvolvimento econômico ou industrial de qualquer país, deixando de lado a teoria da nacionalização desses serviços por parte da administração pública, amplamente justificada pelas lições da experiência, não levando V. Exa. em linhas de conta, que nos países novos, como o nosso, onde a iniciativa é escassa e os capitães ainda não tomaram o incremento preciso, a intervenção do governo em tais serviços é uma necessidade real (FONSECA, 1989, p. 61).

³ Tal instituição era a responsável pelo Poder Legislativo estadual, ou seja, seria a equivalente à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul de atualmente (ALRS, 2023).

Com essa citação fica evidente que, para Vargas, a promoção do desenvolvimento econômico deveria ser uma tarefa encabeçada diretamente pelo Estado. Quando presidente⁴ do Rio Grande do Sul, em 1928, ele defendeu a criação de um banco pelo governo – o Banco do Estado do Rio Grande do Sul – e enfatizou a necessidade do crédito para alavancar a produção (FONSECA, 2000).

Como Presidente do Brasil, Vargas seguiu, via de regra, opondo-se ao modelo tradicional do *laissez-faire*, atribuindo, por exemplo, a crise iniciada em 1929 à superprodução, ocorrida devido à falta de atuação e regulamentação estatal (FONSECA, 2000). Ele também argumentava que a especialização primária do país não significava vocação, como muitos afirmavam, mas um problema, pois disso decorria que “sofrêssemos as consequências da crise generalizada nas oscilações depressivas de nosso intercâmbio comercial” (FONSECA, 2000, p. 345). Observa-se aí a percepção do que viria a ser chamado de “estrangulamento externo” em diversos trabalhos de pensadores cepalinos, como no de Maria da Conceição Tavares (1972).

Nessa mesma linha de raciocínio, Vargas elogiava seu governo, afirmando que “já não somos um país exclusivamente agrário, jungido à luta pelos mercados consumidores de matérias-primas e esmagados pelo peso das aquisições de produtos industriais” (VARGAS, 1938, p. 182). Em muitas ocasiões, ele instou a necessidade do país se emancipar da dependência de produtos industrializados importados, uma vez que essa dependência deixava o Brasil extremamente vulnerável. Mais que bens de consumo, Vargas defendia a necessidade de se produzir em território nacional instrumentos de trabalho e meios de produção; dessa forma, os preços pagos pelos produtos industrializados pelo setor primário seriam barateados e, assim, o setor primário também passaria a ganhar com a substituição das importações (FONSECA, 2000).

Os discursos de parlamentares, intelectuais, líderes empresariais e do próprio governo do período pré-cepalino no Brasil demonstravam que o liberalismo econômico era tido como fruto da implementação de paradigmas de desenvolvimento europeus por parte das elites (majoritariamente agrárias) nacionais. O intervencionismo estatal, adaptado às reais condições econômicas e culturais do país, era visto como a maneira de o Brasil superar o seu status de nação marginal no sistema internacional (FONSECA, 2000).

⁴ Naquela época, o mais alto cargo do Poder Executivo estadual era denominado “presidente”, que seria equivalente ao de “governador” nos dias atuais.

Havia consciência explícita nesses autores de que a industrialização e o progresso (o desenvolvimento cepalino) não poderiam decorrer do livre jogo do mercado, mas só se viabilizariam através de políticas deliberadas, induzidas e implementadas pelo Estado (o planejamento) (FONSECA, 2000, p. 342).

Concluíram eles que a política do *laissez-faire* não estava propriamente equivocada, mas não podia ser generalizada, uma vez que era válida apenas para aqueles países que estavam à frente no processo de industrialização (FONSECA, 2000).

Essas ideias constituíram a base do estruturalismo cepalino, que postulava que “sem o intervencionismo estatal conscientemente programado não havia como a América Latina romper com seu passado agrarista e subordinado na divisão internacional do trabalho” (FONSECA, 2000, p. 342). A consciência de que a especialização agrícola era um obstáculo para o desenvolvimento do Brasil e que, justamente devido a isso, o país possuía uma posição subordinada no sistema internacional é, portanto, significativamente anterior à criação da CEPAL.

Pelo exposto, nota-se que inúmeros pontos cruciais do pensamento cepalino como intervencionismo, planejamento, desenvolvimento econômico, divisão centro-periferia, defesa da industrialização e a crítica à especialização agrícola do país, à divisão internacional do trabalho, ao livre cambismo e à perda nas relações de intercâmbio não eram novidades no Brasil no final da década de 1940. Com a CEPAL, essas ideias já vigentes há muito tempo na América Latina – como se exemplificou nesta seção com o caso brasileiro – passaram a construir um programa de pesquisa, submetendo-se a uma linguagem e a uma forma de exposição mais rigorosa, bem como a um referencial conceitual (FONSECA, 2000).

1.2 – OS EIXOS ESTRUTURANTES DO PENSAMENTO CEPALINO

Ao se demonstrar que as ideias posteriormente consagradas como cepalinas existiam no ambiente latino-americano antes mesmo da criação da própria CEPAL, chamou-se atenção para o fato de elas terem profundos vínculos com a formação histórico-econômica destes países, praticamente acompanhando seu processo tardio de industrialização (FONSECA, 2000). Mas isso não significa que tais ideias sejam autóctones; isto é, que não tenham recebido quaisquer influências externas em sua formação.

Pode-se afirmar que, embora o estruturalismo cepalino tenha tido em Keynes uma de suas fontes de inspiração, há razões bastante sólidas para se afirmar que intervencionismo, crítica ao *laissez-faire* e às teorias liberais do comércio internacional, teses defendendo a

indústria como condição para o desenvolvimento, advogando que a especialização agrária levava a perdas no comércio internacional e vendo as economias como duais, já existiam e encontravam adeptos na América Latina, seja antes da CEPAL ser criada seja antes da publicação, em 1936, da obra “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda” (FONSECA, 2000).

Baseado na análise de Fonseca (2000), três vertentes influenciaram a origem do pensamento cepalino e estão nas raízes do seu estruturalismo; todas as três surgidas no continente europeu e assimiladas na América Latina pelos críticos da ortodoxia liberal: o “liberalismo de exceção”, o positivismo e as ideias de Friedrich List.

Por “liberalismo de exceção” entende-se a recorrência, pelos latino-americanos, às exceções mencionadas pelos próprios autores liberais (FONSECA, 2000). Pensadores clássicos do liberalismo, como Adam Smith e Stuart Mill, deixaram um espaço em suas teorias, como exceções à regra, para o intervencionismo estatal e para medidas protecionistas e críticas ao livre cambismo (FONSECA, 2000). Devido a isso, Fonseca (2000) denominou essa vertente de “liberalismo de exceção”.

Retomando o argumento de Amaro Cavalcanti sobre os motivos da crise de 1892 no Brasil, ele defendia que “economistas ortodoxos, dos mais insígnies, como Adam Smith e Stuart Mill, são os primeiros a confessar que a ação auxiliar ou supletiva do Estado é certamente justificada” (CARONE, 1977, p. 37). Esse importante político brasileiro do final do século XIX e início do século XX criticava assiduamente o *laissez-faire* e defendia o intervencionismo estatal, comprovando, empiricamente, que essas exceções à regra que pensadores clássicos do liberalismo postularam deveriam ser utilizadas deliberadamente quando necessárias (FONSECA, 2000).

Pode-se também mencionar como “liberalismo de exceção” apelos a figuras do porte do ex-presidente estadunidense Thomas Jefferson, como encontrado no Boletim do Centro Industrial do Brasil, de 1904-1905, que pretendia evidenciar que mesmo nações de forte cunho liberal adotaram medidas protecionistas-intervencionistas para o desenvolvimento de suas indústrias: “Também nos Estados Unidos procurou-se introduzir idêntica política econômica, mas o presidente Jefferson recusou admiti-la, observando que os países exclusivamente agrícolas nunca se erguem acima da mediocridade” (CARONE, 1977, p. 53). A recusa do presidente estadunidense do início do século XIX foi a de que a economia dos Estados Unidos se concentrasse na produção de gêneros agrícolas, em estado bruto, para trocá-los pelos produtos manufaturados das nações industrializadas (CARONE, 1977). O protecionismo e o

fomento à indústria local foram, portanto, os motores que impulsionaram os Estados Unidos a, mais tarde, se tornarem a principal potência mundial.

O “liberalismo de exceção”, apesar de se parecer mais com uma regra do que com uma exceção *de facto*, não era bem visto pelos países desenvolvidos, vanguardistas do modelo liberal de desenvolvimento. Por mais que também nesse quesito os países centrais fossem hipócritas ao implementar medidas protecionistas e intervencionistas nos seus territórios, sendo que exigiam aos países da periferia que não adotassem tais medidas, era essencial que os Estados não-desenvolvidos as adotassem para fomentar o desenvolvimento econômico de suas nações. Protecionismo e intervencionismo estatal são, portanto, os componentes do “liberalismo de exceção” que fizeram parte das vertentes formadoras do pensamento cepalino.

Outra fonte a que os críticos do liberalismo frequentemente recorriam eram aos autores positivistas, sendo Comte o seu principal expoente (FONSECA, 2000). A segunda vertente formadora do pensamento cepalino é, pois, o positivismo, que teve uma grande influência nas sociedades latino-americanas desde a segunda metade do século XIX.

Embora admitisse as instituições capitalistas e a livre iniciativa como pré-requisitos do progresso, Comte entendia que as teorias liberais eram metafísicas, ou seja, tratavam-se de teorias não embasadas nas experiências e nos fatos e, portanto, não poderiam ser tratadas como teorias verdadeiramente científicas (FONSECA, 2000). Somente quando se abdicasse dessas regras metafísicas e se empreendesse em um planejamento baseado em leis científicas era que os povos não desenvolvidos, norteados pela ação do Estado, superariam os entraves que os mantinham presos no atraso (SALOMÃO, 2016).

De todas as particularidades da filosofia formulada por Comte, tratou-se de seu viés racional, humanista e científico a principal contribuição por ela oferecida à formação do desenvolvimentismo. Ao atestar a imprescindibilidade da atuação humana como única maneira de se transformar a realidade social, Comte contribuiu para elucidar o entendimento positivista acerca do fenômeno do desenvolvimento econômico (SALOMÃO, 2016).

As construções teóricas clássicas do liberalismo eram vistas por Comte como consequências diretas do Iluminismo e, segundo ele, apegaram à busca de leis gerais que, sem a necessária comprovação, chegavam a conclusões apressadas e precipitadas, recorrendo a figuras nada racionais – como “valor” e “mão invisível” – para explicar a teoria (FONSECA, 2000). Sob o entendimento de que o futuro almejado pela sociedade não adviria espontaneamente, o positivismo suplantou a necessidade da intervenção estatal, que deveria ser

baseada nas leis científicas e na realidade dos fatos, não em dogmas abstratos como os mencionados (SALOMÃO, 2016).

O positivismo, apesar de manter certos dogmas liberais, como o orçamento equilibrado, admitia a possibilidade de intervenção estatal não apenas como exceção, mas como regra de que o governante poderia se valer quando houvesse forte necessidade social (FONSECA, 2000, p. 349).

O positivismo influenciou vasta parcela da intelectualidade latino-americana e brasileira, em particular – basta lembrar do lema “ordem e progresso” que se destaca na bandeira do Brasil a partir da Proclamação da República –, desde meados do século XIX. Do ponto de vista da economia, as teses de Comte têm importância não só por admitirem ideologicamente certo intervencionismo estatal, mas por enfatizar que cabia aos governantes tomar essas medidas para que se alcançasse o progresso (FONSECA, 2000).

A proposta de romper com a realidade agrária da América Latina, como mencionado na seção anterior ao discorrer sobre os “pensadores autoritários dos anos 1930”, inspirava-se no positivismo, que repudiava o liberalismo teórico, tendo em vista que se divorciava acentuadamente da realidade dos países latino-americanos, que eram agrários e atrasados (FONSECA, 2000). “A indústria representava a modernidade, a evolução, o progresso, a supremacia da ciência e da técnica sobre os costumes ultrapassados pela marcha da civilização” (FONSECA, 2000, p. 350).

No Brasil, com forte penetração no Exército e nos meios acadêmicos, o positivismo teve forte influência nos partidos republicanos nascidos nas últimas décadas do Império e no início da República, especialmente no Rio Grande do Sul (FONSECA, 2000). Nesse contexto, deu-se a formação política de Vargas; boa parte de suas críticas ao liberalismo – como visto na seção anterior – vinculavam-se à ideologia oficial do seu partido, o Partido Republicano Rio-grandense, que tinha como lema “conservar melhorando” (FONSECA, 2000; SALOMÃO, 2016).

Comte defendia a integração do proletariado à sociedade industrial por meio de medidas de proteção aos trabalhadores, como forma de impedir os avanços da miséria decorrente da Revolução Industrial. Ele julgava irrealista e anticientífica, sem bases nos fatos empíricos, a tese liberal de que se todos buscassem seu bem próprio chegar-se-ia ao melhor para todos (FONSECA, 2000). As teses desse pensador francês marcaram as grandes ideologias do século XIX, acabando por influenciar uma corrente conservadora, que pregava o progresso dentro da

ordem – claramente a Proclamação da República do Brasil se enquadra nessa corrente –, e outra socialista – apesar de Marx e Engels considerá-lo como mais um dos socialistas utópicos que os precederam – fundada no planejamento estatal (FONSECA, 2000).

Desenvolvimento e integração dos trabalhadores ao mercado interno, bem como descrença nos mecanismos de mercado para alcançá-los sem a presença de políticas indutoras, são ideias anteriores à criação da CEPAL e que já há tempo, sob a égide do positivismo, encontravam adeptos na América Latina (FONSECA, 2000, p. 352).

A influência do positivismo no pensamento formador da CEPAL contribuiu, portanto, para a consolidação da ideia de que caberia ao ente público nortear o desenvolvimento da sociedade. Ao negar as concepções teológicas da história, as quais apontavam para um destino pré-traçado e sujeito aos desígnios da vontade divina, a filosofia comtiana delegava ao homem a construção da sua própria trajetória (SALOMÃO, 2016).

A terceira vertente formadora do pensamento cepalino foram as ideias postuladas pelo economista alemão Friedrich List. Dos economistas que mais marcadamente influenciaram a CEPAL, List é, de acordo com Fonseca (2000), o mais importante, seja pela semelhança de ideias e argumentos, seja por defender um tipo de intervencionismo muito próximo ao dos estruturalistas cepalinos e de seus antecessores latino-americanos, associado à industrialização acelerada em casos de nações agrícolas periféricas. “List tornou-se bastante conhecido no meio da intelectualidade latino-americana por sua defesa enfática da industrialização e pela crítica ao livre comércio [...]” (FONSECA, 2000, p. 352).

Em alguns aspectos, List lembra tanto o “liberalismo de exceção” como o positivismo. Com o primeiro tem em comum o fato de não rejeitar o liberalismo em sua totalidade e, inclusive, List chega a admitir que as regras do liberalismo poderiam ser adotadas após a nação se industrializar (FONSECA, 2000). Com o positivismo, List tem em comum vários aspectos:

a supremacia do social sobre o individual; a precaução em evitar generalizações, na defesa de um método científico assentado nas particularidades, na observação e nos dados empíricos; a necessidade do Estado como instrumento para implementar decisões; e ao entendimento de que as sociedades, ou as nações, estavam em processo de evolução, em estágios de desenvolvimento ou de progresso, devendo, portanto, seguir um rumo que poderia ser acelerado por ações humanas (FONSECA, 2000, p. 353).

Da mesma forma que Vargas e, mais tarde, que os cepalinos defendiam, List postulava não haver contradição entre os interesses industriais e agrícolas, desde que sob a hegemonia dos primeiros (ABREU, 2014; FONSECA, 2000). Para List, o “desenvolvimento” – que era

entendido como sinônimo de industrialização – estava na ordem do dia e o termo era repetido inúmeras vezes em suas obras, assim como “progresso” o era nos escritos de Comte (FONSECA, 2000). List constatava a deterioração dos termos de intercâmbio resultante da especialização agrícola de uma nação, atribuindo ao sistema de preços, portanto, a desvantagem das nações periféricas no comércio internacional:

Os mais importantes objetos de importações da região de clima temperado consistem nos produtos dos climas tropicais, em açúcar, café, algodão, fumo, chá, corantes, cacau, especiarias e, de modo geral, nos artigos conhecidos sob o nome de artigos coloniais. A maior parte desses produtos é paga com bens manufaturados. É sobretudo nesse intercâmbio que reside a causa do progresso da indústria nos países manufatureiros da zona temperada, e do progresso da civilização e da produção nos países de zona tórrida. Temos aqui a divisão do trabalho e a combinação das forças de produção em seu grau máximo, como nunca existiram em tempos antigos, tendo-se originado dos holandeses e dos ingleses (LIST, 1983, p. 177-178).

Como pode ser observado, a tese cepalina aparece com linhas tortas nessa afirmação do economista alemão do início do século XIX. List afirma que os produtos “coloniais” são pagos com as manufaturas, e aí está o progresso dos países da zona temperada. Como a Alemanha é um país da zona temperada, deveria seguir os trilhos da Holanda e da Inglaterra. Já a América Latina, por ser uma região da zona tórrida, deveria continuar na produção primária, pois assim conheceria o “progresso da civilização”. A vertente formadora do pensamento cepalino influenciada por List, obviamente, preferia a mesma receita que o autor dava para a sua própria nação, sem adaptação à temperatura do paciente.

1.3 – AS FASES DO PENSAMENTO CEPALINO ESTRUTURALISTA

A realidade da América Latina e do mundo hoje não é a mesma da época da criação da CEPAL, na segunda metade da década de 1940. O pensamento cepalino para a promoção do desenvolvimento econômico da região foi se adequando, ao longo do tempo, conforme as realidades vigentes. Da exclusividade da promoção do desenvolvimento econômico da região, a instituição passou a tratar, com o passar do tempo, do desenvolvimento social, por exemplo, como um de seus alicerces fundamentais (ECLAC, 2023). O pensamento cepalino se modificou de acordo com os desafios de cada época, mas sempre com enfoque na visão histórico-

estruturalista, baseado na ideia da relação centro-periferia⁵, que caracterizou essa instituição desde suas origens (ANDRADE, 2018; BIELSCHOWSKY, 1998).

Não é possível fazer uma divisão clara das fases do pensamento cepalino, porque há uma continuidade inegável das teorias estruturalistas dessa instituição. Porém, a CEPAL teve que adequar suas recomendações conforme o contexto pelo qual o mundo e a América Latina, em específico, passavam que, claramente, não foi o mesmo nos quase cinquenta anos de história da instituição até finais do século XX. Sendo assim, a seguir discorre-se a respeito da fase da defesa estruturalista da ISI, que constituiu a base fundadora do pensamento cepalino.

O modelo de ISI é característica de um Estado nacional-desenvolvimentista. De acordo com Martins (2006), o nacional-desenvolvimentismo surge da crise da hegemonia britânica e de sua divisão internacional do trabalho, que especializava os países centrais em atividades industriais e os países periféricos na produção de mercadorias primário-exportadoras, tal como evidenciado na seção anterior com as ideias de List. Essa especialização era legitimada pela teoria das vantagens comparativas, formulada por David Ricardo. Segundo esse autor, o comércio internacional era uma forma de maximizar o bem-estar, pois aumentaria a produtividade e desvalorizaria as mercadorias, conservando, ao mesmo tempo, as rendas. Para isso ocorrer, cada país deveria se especializar na geração das mercadorias em que tivesse maior vantagem comparativa e o comércio entre eles permitiria difundir a cada um os benefícios da maior produtividade do trabalho (MARTINS, 2006).

A especialização de um país, segundo a teoria ricardiana, era determinada pelo maior diferencial de produtividade que pudesse alcançar na geração de um produto em relação às várias alternativas possíveis de especialização. A condição para que houvesse comércio internacional seria a de que existisse, nos diversos Estados, relações de produtividade distintas entre os vários produtos, de tal forma que, para seguir o exemplo de Ricardo, a exportação de vinho português permitisse a Portugal obter mais tecidos do que poderia produzir internamente, e a Inglaterra obter mais vinho com a venda de tecidos do que seria capaz de alcançar por conta própria (MARTINS, 2006).

Com esse raciocínio, durante muito tempo se tinha como base essa ideia de que o padrão de especialização não importava para o crescimento a longo prazo. As economias deveriam se especializar nas suas vantagens comparativas definidas de maneira estática, o que as permitiria maximizar a eficiência nos usos dos recursos, tanto nos da economia nacional como nos da

⁵ Para entender de maneira esquematizada a divisão centro-periferia, vide Quadro 3, na seção Apêndice deste trabalho.

internacional. Os subsídios a exportação eram considerados um presente que o governo do país exportador dava aos consumidores do país importador. Essa visão, segundo a CEPAL (2022), não transpassava ao exercício efetivo da política comercial, pois não seria qualquer especialização que produziria tais benefícios: “Existem padrões de especialização que geram trajetórias de aumento de produtividade e mudanças distributivas mais favoráveis que outros” (CEPAL, 2022, p. 60, tradução nossa).

De volta ao contexto latino-americano, nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as economias da região estavam em pleno processo de industrialização e urbanização, promovidos por um rápido crescimento econômico de 5,8% ao ano entre 1945 e 1954 (BIELSCHOWSKY, 1998). Muito desse processo de industrialização das economias da região se deveu à conjuntura global, em que os países centrais estavam destruídos pela guerra e, por isso, não eram capazes de suprir as demandas de importação de bens industrializados pelos países periféricos. Nesse contexto, os países latino-americanos começaram seu processo de industrialização tardio. Essa era justamente a ideia defendida pela CEPAL, que via a industrialização como a única maneira de superar o subdesenvolvimento e a pobreza da região, como evidencia esta passagem do que ficou conhecido como o “Manifesto latino-americano”, escrito por um dos principais personagens da história da CEPAL:

Daí a importância da industrialização para os países novos. Ela [a industrialização] não é meramente um fim, mas sim o único meio de que dispõem esses países para captar gradativamente uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o padrão de vida das massas (PREBISCH, 2012, p. 6, tradução nossa).

Nos anos iniciais de sua criação, talvez a contribuição de maior importância para o pensamento cepalino tenha sido a de Raúl Prebisch, com a argumentação de que existia uma assimetria 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 industrializados originados no centro do sistema internacional. Ainda seguindo o mesmo raciocínio, essa assimetria teria consequências potencialmente fatais para o desenvolvimento dos países latino-americanos, 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 (BIELSCHOWSKY, 2020; PREBISCH, 2012; TAVARES, 1972).

Prebisch constatou que havia uma transferência do fruto do progresso técnico dos países periféricos para os países centrais e a impossibilidade dos países latino-americanos de reterem seu próprio progresso técnico fazia com que os argumentos da teoria clássica da divisão internacional do trabalho perdessem credibilidade:

Os argumentos teóricos a que temos nos referido pressupõem reciprocidade na transferência. No entanto, essa reciprocidade não parece existir. Considerando-se as transformações dinâmicas que ocorrem constantemente na economia mundial, a escassa mobilidade dos fatores da produção e o lento desenvolvimento das atividades chamadas a absorver o excedente da população ativa, a periferia tende a transferir uma parte do fruto do seu progresso técnico para os centros, enquanto esses retêm o fruto do seu próprio progresso técnico. Quanto mais a periferia se esforçar para aumentar a sua produtividade, ampliando com isso o excedente de sua população ativa, tanto maior será, mantendo-se iguais as outras condições, essa transferência. Não é possível afirmar, conseqüentemente, que, para elevar o nível da renda na produção primária da América Latina, seja suficiente aumentar a produtividade; também é preciso absorver o excedente de população ativa, por meio do desenvolvimento da indústria e de atividades afins (PREBISCH, 2011, p. 212).

No Brasil, a influência da CEPAL foi significativamente relevante na década de 1950, sobretudo no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que formulou seu Plano de Metas a partir de estudos dessa instituição (ANDRADE, 2018).

Também nessa época o país firmou um acordo de cooperação com a CEPAL para formar um grupo de estudo para auxiliar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, atual BNDES, criado em 1952, na obtenção e análise de dados econômicos e na elaboração de propostas de políticas públicas (ANDRADE, 2018, p. 92).

É justamente nesse contexto que se tem primazia a atuação de um outro personagem fundamental na história da CEPAL: Celso Furtado. Em 1953, como funcionário desse organismo internacional, Furtado foi transferido ao Brasil para presidir o mencionado Grupo CEPAL-BNDE, “cujo acordo de cooperação técnica visava elaborar um diagnóstico da economia brasileira e propor um programa de desenvolvimento apoiado em técnicas de planejamento” (SANTOS, 2020, p. 5). O relatório técnico resultante, denominado “Esboço de um programa de desenvolvimento, período 1955-1962”, tornou-se posteriormente a principal referência para a elaboração do Plano de Metas do Governo JK (SANTOS, 2020).

A principal obra de Celso Furtado, “Formação econômica do Brasil”, publicada em 1959, “buscava uma alternativa histórica para o Brasil contra os mecanismos de dependência da ordem mundial liderada pelos EUA e contra as estruturas regionais autoritárias do poder oligárquico favorável a um processo de modernização excludente” (SANTOS, 2020, p. 9).

Além de cunhar importantes termos para o entendimento da realidade periférica do Brasil como “socialização das perdas” e “deslocamento do centro-dinâmico”, as ideias de Celso Furtado buscaram alcançar uma visão global (estrutural) da realidade brasileira e latino-americana, em conflito com o *mainstream* da ortodoxia smithiana. Como observou ele: “Ali onde a realidade se distanciava do mundo ideal da doutrina [econômica] supunha-se que tinha início a patologia social” (FURTADO, 2005, p. 161). A contribuição de Celso Furtado para o pensamento cepalino, portanto, foi buscar analisar a realidade local sem o distanciamento empírico das teorias econômicas centrais; ou seja, Furtado buscou ao máximo compreender a realidade brasileira e latino-americana de uma maneira autônoma para, assim, buscar soluções verdadeiramente cabíveis às particularidades histórico-estruturais da região.

A década de 1960 se caracterizou pela crescente polarização das sociedades no contexto da Guerra Fria latino-americana. A Revolução Cubana foi um marco sem precedentes no continente e desencadeou em uma política incisiva dos Estados Unidos para com a região. A América Latina vivia sua própria Guerra Fria regional – muito distante da luta hegemônica entre as superpotências globais – que era catalisada pela pobreza e pelo subdesenvolvimento generalizados da região. A esquerda latino-americana, em geral, não possuía um apoio direto de União Soviética, China ou qualquer outra nação socialista (HARMER, 2012).

Era claro no jogo de poder global que a América era, indiscutivelmente, uma zona de influência dos Estados Unidos. Os movimentos de esquerda na região eram uma simples consequência da situação de atraso dos seus países (HARMER, 2012). Visto isso, para assegurar que os países latino-americanos tivessem as condições necessárias de continuar como seus aliados, o Departamento de Estado estadunidense criou uma ajuda milionária para a região, a Aliança para o Progresso (BIELSCHOWSKY, 1998). Diante da acentuada polarização das sociedades latino-americanas, em vários países ocorreram golpes que romperam com o recente passado democrático da região.

Com a Guerra Fria em seu auge na América Latina, o pensamento cepalino foi taxado como subversivo pelo simples fato de buscar uma forma relativamente autônoma e independente de desenvolvimento⁶, construída em oposição ao saber dominante, e, por isso, foi visto com maus olhos pelas ditaduras militares de direita, alinhadas com a Doutrina de Segurança Nacional estadunidense, que tomaram o poder em grande parte dos países da região (GURRIERI, 2011). Nesse cenário, o papel e a influência da CEPAL foram gradualmente

⁶ Vale pontuar que a própria criação da CEPAL no âmbito das Nações Unidas sofreu resistência nos Estados Unidos com os macarthistas (GURRIERI, 2011).

marginalizados pelos estadistas latino-americanos. O ápice do isolamento do pensamento cepalino se deu com a instauração da ditadura de Pinochet, em 1973, e a consequente ascensão dos *Chicago Boys* ao controle dos rumos da economia chilena, a partir de 1975, visto que a sede da organização era em Santiago e o Chile havia servido como refúgio dos intelectuais progressistas (e socialistas), posto que o governo de Salvador Allende (1970-1973) era um marco na história mundial por haver sido a primeira ocasião em que um governo declaradamente socialista havia alcançado o poder por via democrática (BIELSCHOWSKY, 1998; SADER, 2009).

No quadro a seguir, a título de esquematização didática, faz-se uma divisão geral das principais “mensagens” da CEPAL ao longo de sua existência no século XX:

QUADRO 1 – Periodização do pensamento cepalino até a década de 1990

Período estruturalista	
1950	Industrialização
1960	Reformas para aprofundar a industrialização e reduzir as desigualdades (agrárias, fiscais e financeiras, administrativas etc.)
1970	Estilos de desenvolvimento com integração social (e primazia do fortalecimento exportador sobre o endividamento externo)
1980	Superação, com crescimento, da asfixia da dívida
Período neoestruturalista	
1990	Transformação produtiva com equidade

Fonte: Adaptado de Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018, p. 13-110) e de Bielschowsky (2020, p. 1-25).

Como observado no Quadro 1, o período estruturalista do pensamento cepalino finda na década de 1980, conhecida como a “década perdida” em função, entre outros fatores estruturais, da queda da renda per capita na região (WERNECK, 2014). Devido à crise financeira generalizada pela qual praticamente toda a América Latina passava no período, houve o redirecionamento das prioridades dos trabalhos da CEPAL para a análise da estabilidade macroeconômica da região. O cerne das recomendações da instituição, com isso, passaria a ser a renegociação da dívida externa para viabilizar um “ajuste com crescimento” (BIELSCHOWSKY, 2020).

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, segundo Bielschowsky (2020), foi o surgimento das teses de Fernando Fajzylbern, economista chileno que trabalhou na CEPAL. As análises postuladas por esse autor foram os principais textos de

referência para a revisão do estruturalismo e a consequente implantação da etapa denominada neoestruturalista, iniciada nos anos 1990.

CAPÍTULO 2 – DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE-ASSOCIADO: CONTRIBUIÇÕES PARA O NEOESTRUTURALISMO CEPALINO

Como exposto no capítulo anterior, a progressão do pensamento cepalino se dá em consonância com a realidade vigente no mundo e, em específico, na América Latina. Nesse cenário, dado a crise do modelo da ISI e a implementação progressiva de um novo modelo econômico – o neoliberal –, novas visões, interpretações e sugestões para a superação do atraso da região surgiram.

Neste capítulo, discorrer-se-á sobre as teorias da dependência, abordando suas origens e suas principais vertentes. Em seguida, será feita uma análise crítica do desenvolvimento dependente-associado postulado por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, em que será evidenciado que o neoestruturalismo cepalino possui considerável semelhança com tal abordagem.

2.1 – AS ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS REFORMISTA E MARXISTA DAS TEORIAS DA DEPENDÊNCIA

Para começar a discorrer a respeito desse assunto, é importante destacar, primeiramente, que já no próprio nome, não há consenso. Isto é, há uma complexa discussão sobre se se trata de uma teoria, um paradigma ou um enfoque. Sem entrar nesses pormenores, dado a complexidade do assunto, neste trabalho adota-se o nome pelo qual é mais convencional se referir na literatura: teorias da dependência. Como evidenciado pelo nome, insta salientar que o fato de ser no plural já diz muito, pois são várias interpretações e perspectivas distintas que os autores dependentistas possuem. A seguir evidencia-se as origens das teorias da dependência e os principais pontos de convergência entre os teóricos da dependência. Em seguida, discorre-se sobre as duas principais abordagens das teorias da dependência – a reformista e a marxista – e, posteriormente, pontua-se a principal obra de cada uma dessas correntes – qual seja, “Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica”, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, e o pensamento de Ruy Mauro Marini, que tem como principal obra “Dialética da dependência”.

As teorias da dependência vêm como consequência da crise do modelo de ISI que vigorava na América Latina desde a Grande Depressão de 1929 e, principalmente, desde a institucionalização da CEPAL, em 1948. Segundo Raphael Seabra (2019), foram dois os

principais fatos que culminaram na crise da teoria desenvolvimentista da CEPAL. O primeiro foi a Revolução Cubana, em 1959, que rompeu com o paradigma cepalino de acreditar na capacidade da burguesia nacional de fazer uma revolução, pois a burguesia cubana não teve papel algum no processo revolucionário de seu país. O segundo foi a crescente integração dos processos produtivos das economias latino-americanas com o capital estrangeiro, o que foi outra quebra do paradigma cepalino que acreditava na capacidade do capitalismo nacional para superar a situação de atraso das nações latino-americanas.

A questão da dependência não permitia, de acordo com Theotonio dos Santos (2021), a análise do subdesenvolvimento como um fenômeno de certas estruturas atrasadas, ainda não-capitalistas. O conceito de dependência permitia superar esse ponto de vista, que tinha origem, segundo esse autor, numa visão a-histórica do problema, pois “o subdesenvolvimento é um produto de uma situação mundial que se explica pela expansão do capitalismo no mundo” (SANTOS, 2021, p. 252, tradução nossa). Dessa forma, o subdesenvolvimento se estabelecia nos países latino-americanos, “não como não-desenvolvimento, mas como o desenvolvimento de uma trajetória subordinada dentro da economia mundial” (MARTINS, 2006, p. 171).

Dado a crise do modelo de ISI a partir de finais da década de 1950, as teorias da dependência começaram a se configurar como uma corrente de pensamento entre 1963 e 1967 (SEABRA, 2019). Nesse período, dado os golpes militares na região, criou-se, involuntariamente, condições favoráveis para o desenvolvimento das teorias da dependência, pois essas rupturas institucionais indicavam claramente, de acordo com Seabra (2019), o esgotamento do desenvolvimentismo. Ainda segundo esse autor, a disseminação de golpes no Cone Sul colocou intelectuais exilados de vários países em contato, primeiro no Chile e, posteriormente, no México. Para Fernanda Beigel (2006), o auge das teorias da dependência é entre 1967 e 1979. Apesar da primeira edição do livro “Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica”, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, ter sido em 1969, ele foi escrito entre 1966 e 1967, período no qual os autores trabalhavam em Santiago, Chile, no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES)⁷, órgão vinculado à CEPAL. Em 1979, ano no qual, segundo a autora, finda o auge das teorias da dependência, Cardoso e Faletto publicam o *post-scriptum* a sua obra. Portanto, para Beigel, o início e o fim do auge das teorias da dependência estão diretamente relacionados com as publicações de Cardoso e Faletto.

⁷ Criado no início da década de 1960, tinha como objetivo produzir quadros técnicos, com estatísticas e informações econômicas básicas, para uma análise macroeconômica consistente que permitisse previsões e projeções gerais das economias latino-americanas (CAVALCANTE, 2024).

É a heterogeneidade que caracteriza o surgimento das teorias da dependência. Apesar de suas inúmeras particularidades, há aspectos semelhantes que as caracterizam. O primeiro ponto que caracteriza as teorias da dependência é o fato de constatarem que o subdesenvolvimento não é uma etapa prévia do desenvolvimento capitalista; isto é, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são aspectos diferentes do mesmo processo de expansão mundial do sistema capitalista. O segundo ponto que as caracteriza é que a dependência implica na relação de dominação e exploração entre países e, dentro destes, entre as classes sociais (KAY, 2016; SEABRA, 2019). Nesse sentido, o aspecto exclusivamente economicista da interpretação da dependência é criticado e o aspecto social e político é fortemente agregado às teorias da dependência, posto que não se deveria situar a dependência unicamente no plano produtivo (BEIGEL, 2006). Vale ressaltar que os mais destacados teóricos da dependência não eram economistas, mas sim, sociólogos de formação. Além disso, os teóricos da dependência constatarem que o problema da dependência não era um fenômeno que simplesmente se impunha de fora para dentro (como na visão cepalina do imperialismo), mas sim que era uma consequência da relação das estruturas nacional e internacional (BEIGEL, 2006).

Por outro lado, a respeito das divergências dos teóricos da dependência, são inúmeras. Há uma variedade de divisões que tentam alocar teóricos dependentistas em grupos distintos que caracterizam suas ideias gerais com aspectos convergentes. Apesar de não haver consenso sobre essa divisão e de haver uma série de divisões distintas na literatura, uso aqui a divisão mais conhecida e difundida das teorias da dependência, a divisão entre reformistas e marxistas. Cristóbal Kay (2016) cita três principais divergências entre esses dois grupos. A primeira consiste no fato de possuírem quadros teóricos divergentes; enquanto uma se embasa no marxismo, a outra se embasa numa versão modificada da teoria da modernização-desenvolvimentista⁸. A segunda consiste no fato de os marxistas serem mais críticos à teoria

⁸ Um dos conceitos abordados pela teoria da modernização é a concepção de transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna como um processo natural. Theotonio dos Santos (1972) faz uma crítica contundente a essa abordagem, pois afirma que essa teoria supunha a existência de um setor tradicional pré-capitalista dissociado do desenvolvimento do capitalismo europeu, em vez de conceber o chamado setor “tradicional” como um produto da expansão do capitalismo mundial, cuja participação específica nesta expansão ocorria sob a forma de países dependentes, com a consequente formação de uma estrutura socioeconômica específica. Portanto, equivocava-se esta teoria ao definir este setor como “tradicional” e, ainda mais, ao relacioná-lo com o setor supostamente “moderno” unicamente sob a forma de uma transição que supunha a passagem de uma sociedade tradicional a uma sociedade moderna. Na realidade, concluía o autor, o desenvolvimento combinado e desigual do sistema capitalista mundial encontrava uma estranha materialização nos países dependentes (SANTOS, 1972). Essa teoria, elaborada por cientistas sociais norte-americanos, sustentava a ideia fundamental de que a modernidade poderia ser atingida e o atraso superado caso os países atrasados emulassem aqueles já avançados, os quais serviriam como um modelo apropriado de sociedade (MORAES, 2007). O dualismo estrutural figura como uma influência nas teorias sobre modernização nos países periféricos, pois pressupõe que a transição se

econômica convencional e ao paradigma da modernização. A terceira consiste nas diferenças políticas entre essas duas abordagens, pois, para os marxistas, apenas uma revolução socialista poderia resolver os problemas da dependência e do subdesenvolvimento; já os reformistas viam essa possibilidade como utópica. Vale pontuar que os teóricos reformistas da dependência são reformistas porque sustentam ser possível resolver o problema da dependência pela reforma do sistema capitalista – diferentemente dos marxistas, que acreditavam que só o processo revolucionário seria capaz de alcançar esse feito. É importante destacar, ainda, que os reformistas tentam reformular o desenvolvimentismo cepalino à luz da crise da ISI, sendo que vários desses teóricos estavam diretamente vinculados à própria CEPAL (KAY, 2016).

Seabra (2019) pontua que os principais autores reformistas são Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto e que o principal autor marxista é Ruy Mauro Marini. Dessa forma, faz-se a seguir uma breve análise da obra “Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica” e, em seguida, analisa-se brevemente o pensamento de Marini com destaque à sua principal obra, “Dialética da dependência”.

Cardoso e Faletto defendiam o “desenvolvimento dependente-associado” como a alternativa para a modernização e o desenvolvimento da América Latina. Diferentemente da visão cepalina de então – da defesa do nacional-desenvolvimentismo pela via industrial, uma vez que a CEPAL entendia ser a industrialização o elemento aglutinador e articulador do desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia – o “desenvolvimento dependente-associado” defendido por Cardoso e Faletto via a abertura comercial com bons olhos. O estruturalismo cepalino acreditava que os principais requisitos para o desenvolvimento da América Latina eram: a industrialização via substituição de importações; o progresso técnico; o fortalecimento do mercado interno; a elaboração de uma política de restrições ao capital estrangeiro; a realização de uma revolução capitalista e nacional da burguesia nacional; o aumento do papel do Estado interventor/produtor (FERREIRA, 2016). Já para Cardoso e Faletto, o progresso seria certo desde que houvesse empenho em fazer avançar o capitalismo e o livre mercado, tornando o país aberto ao capitalismo mundial. O modelo anterior – o desenvolvimentista –, centrado nos investimentos domésticos e no pacto populista, para eles, não era mais viável (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Durante os anos 1960, especialmente após o desencadeamento de diversos golpes civis-militares na América Latina, a revolução “nacional-burguesa-desenvolvimentista” defendida

manifesta na coexistência de elementos tradicionais e modernos na sociedade, sendo a modernização o destino indubitável para os países atrasados (CAVALCANTE, 2024; LAMBERT, 1967).

pela CEPAL passou a receber contundentes críticas de vários segmentos da sociedade. Dentre os quais, destaca-se a perspectiva “reformista democrática-liberal”, que defendia a redução do papel do Estado, o maior poder da sociedade civil e a abertura da economia. Também conhecida como a “vertente weberiana” das teorias da dependência, nessa perspectiva se encaixava o raciocínio de Cardoso e Faletto (MELLO, 1991).

A linha interpretativa de Cardoso e Faletto foi formulada, de acordo com Ferreira (2016), em contraposição às ideias nacional-desenvolvimentistas da CEPAL, que possuíam grande expressão na América Latina na época da publicação da obra por eles escrita. O primeiro ponto que distanciou os autores da CEPAL foi a discordância quanto à existência de um “capitalismo nacional”. Para Cardoso e Faletto, o capital não tinha fronteiras, não tinha pátria; ele era, por excelência, internacional e expansionista: “O capitalismo é uma estrutura internacional, na qual cada país ocupa um lugar e desempenha uma função determinada” (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 121). Dentro desse entendimento, os autores consideravam ser impossível o desenvolvimento nacional autônomo; ou seja, para eles não seria possível que um país se desenvolvesse economicamente de maneira autônoma, isolado do capital internacional (FERREIRA, 2016).

Cardoso e Faletto apontavam a insistência das elites locais em fazer a nação “crescer para dentro”, de forma autônoma, às margens do desenvolvimento mundial, como a principal razão para o subdesenvolvimento da América Latina (FERREIRA, 2016). Nesse quesito, os autores se distanciavam enormemente da interpretação da CEPAL: Enquanto que este órgão culpava a superexploração das nações imperialistas para o subdesenvolvimento da América Latina, Cardoso e Faletto, por outro lado, culpavam as elites locais pela manutenção dessa condição (BRESSER-PEREIRA, 2010). Os laços de dependência eram, segundo eles, reproduzidos pelas relações entre classes e grupos sociais domésticos e externos, de maneira que a dependência tinha raízes no interior da economia dependente: “Nesta perspectiva, a análise da dependência significa que não se deve considerá-la como uma ‘variável externa’, mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes” (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 31). Em outras palavras, os autores atribuíam a responsabilidade do subdesenvolvimento latino-americano mais às elites locais do que à capacidade dos países centrais de criarem obstáculos ao desenvolvimento da periferia capitalista.

De acordo com Ferreira (2016), para Cardoso e Faletto, o desenvolvimento da América Latina nunca ocorreria apenas por meio da política de industrialização, mas tão somente por

meio de um projeto “industrializante-associado”. Para eles, uma vez que não havia possibilidade das economias periféricas se desenvolverem de maneira autônoma e dissociada das economias centrais, a única maneira de haver um real desenvolvimento latino-americano seria por meio da total abertura do mercado local ao capital externo: “As economias latino-americanas que se integram ao mercado mundial conseguiram crescer graças ao impulso dinâmico da demanda externa” (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 33).

Como se nota, diferentemente das ideias nacional-burguesa-desenvolvimentista da CEPAL, que defendiam o fortalecimento do mercado nacional, Cardoso e Faletto procuravam mostrar que os investimentos estrangeiros não eram obstáculos ao desenvolvimento das economias latino-americanas; pelo contrário, tais investimentos eram a alavanca dessas regiões, isto é, eram eles que iriam dinamizar os países latino-americanos. Tendo isso em vista, os autores nomearam sua proposta de “desenvolvimento dependente-associado” pois, no seu entendimento, seria necessária certa dependência econômica, industrial e tecnológica dos países latino-americanos em relação às economias centrais a fim de gerar desenvolvimento nas regiões periféricas. Em sua interpretação, “desenvolvimento” e “dependência” não eram conceitos que se contrapunham, pelo contrário:

Salientamos que a situação atual de desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos desenvolvimento e dependência, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, como se apoia politicamente em um sistema de alianças distinto daquele que no passado assegurava a hegemonia externa (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 141).

Observa-se que essa visão otimista dos autores em relação ao capital estrangeiro se distanciava enormemente daquela interpretação nacionalista da CEPAL. Enquanto esta instituição via com receio a entrada de capital estrangeiro na América Latina, Cardoso e Faletto sugeriam uma associação com os países ricos, acreditando que a participação das empresas multinacionais e dos empréstimos internacionais na economia latino-americana seria condição indispensável para o desenvolvimento da região. A conclusão a que chegavam eles era que, segundo Traspadini (2014, p. 70), “ao invés de lutar contra a atual ordem mundial, tornar-se-ia condição *sine qua non* juntar-se a ela [...]”. A condição latino-americana de região “dependente” e “subordinada” às economias desenvolvidas não trazia, portanto, uma conotação ruim ou prejuízos aos países desse subcontinente: “A dependência não inviabiliza, segundo Cardoso [e Faletto], o processo de subdesenvolvimento das economias periféricas. Ao contrário, torna-se uma alternativa viável relacionar dependência e desenvolvimento” (TRASPADINI, 2014, p. 97).

O segundo ponto de diferenciação entre a interpretação do “desenvolvimento dependente-associado” de Cardoso e Faletto e a visão nacional-desenvolvimentista da CEPAL foi em relação à existência de uma “burguesia nacionalista” na América Latina. Diferentemente das concepções cepalinas que acreditavam na existência de uma burguesia de cunho nacionalista nos países latino-americanos e atribuía a ela um papel crucial no desenvolvimento econômico da região, Fernando Henrique Cardoso procurou demonstrar que os países latino-americanos não dispunham de uma burguesia nacionalista que, de fato, alavancasse o desenvolvimento da região:

Eu não penso [...] que a burguesia local, fruto de um capitalismo dependente, possa realizar uma revolução econômica no sentido forte do conceito. A sua ‘revolução’ consiste em integrar-se ao capitalismo internacional como associada e dependente. Lutando, naturalmente, para obter o máximo de proveito possível (CARDOSO, 1993, p. 71).

A interpretação dele era que já que os países latino-americanos não podiam contar com uma burguesia nacionalista, não lhes restava alternativa se não se associar ao capital internacional e aproveitar as frestas que esse sistema oferecia visando o desenvolvimento da América Latina.

Por meio da análise feita acima dos dois principais pontos de discordância entre o pensamento cepalino da década de 1960 e o raciocínio de Cardoso e Faletto no período – quais sejam, a existência de um capitalismo nacional e de uma burguesia nacionalista – percebe-se o surgimento de uma nova interpretação da realidade latino-americana. Com o tempo, “Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica” foi assimilado ao pensamento cepalino, mas, no período de seu lançamento, tratava-se de uma visão distinta das recomendações da CEPAL. À medida que Cardoso e Faletto procuravam defender o desenvolvimento dependente-associado, atacavam severamente a corrente estruturalista, acusando-a de equivocada, estagnacionista, nacionalista e populista, principalmente pelo fato de ela não ter percebido as vantajosas oportunidades trazidas pela inserção do capital estrangeiro nos países subdesenvolvidos (FERREIRA, 2016).

Por outro lado, entre os escritores da dependência marxista, segundo Kay (2016), Marini apresentou o maior esforço para determinar as leis que governam as economias dependentes. Infelizmente, ainda de acordo com esse autor, sua análise em “Dialética da Dependência” é extremamente sucinta e nem sempre fácil de ser entendida, particularmente quando ele emprega categorias marxistas consideradas problemáticas. Para Marini, dependência significa que um grupo de nações formalmente soberanas estão subordinadas a um grupo de países de tal maneira que as relações de produção das nações subordinadas são modificadas e recriadas para assegurar

a extensão e reprodução da dependência. Desta maneira, a relação de dependência é continuamente reproduzida e pode ser apenas superada pela eliminação das relações de produção. A teoria central de Marini dita que a base da dependência envolve a superexploração da força de trabalho das nações subordinadas. Pela superexploração ele quer dizer remuneração abaixo do seu valor real. Isso significa que os trabalhadores recebem um salário que não condiz com a quantidade de produção ou serviços prestados (MARINI, 1981).

Dada a importância da superexploração no esquema de Marini, é necessário examinar o conceito mais detidamente. De acordo com Marini (1981), a superexploração da força de trabalho aparece de três formas: aumento da jornada de trabalho, salário abaixo de um nível de subsistência aceitável e aumento da intensidade de trabalho. As duas primeiras formas apresentam um aumento da mais-valia absoluta, enquanto a terceira representa um aumento da mais-valia relativa (KAY, 2016). Desse modo, a superexploração não é apenas a produção de mais-valia absoluta, mas o fato mais importante para Marini (1981) é que as três formas se baseiam em uma maior exploração da mão de obra e não no desenvolvimento da capacidade produtiva por meio de progresso técnico.

A superexploração da força de trabalho na periferia surge com a necessidade de os capitalistas recuperarem parte da queda da taxa de lucro como consequência da troca desigual. A troca desigual significa que a queda na taxa de lucro na periferia e o aumento do lucro no centro, decorria da transferência de valor de uma região para a outra (KAY, 2016). Por sua vez, a superexploração impedia a transição da mais-valia absoluta para a relativa como forma dominante de relações entre o capital e o proletariado e do processo de acumulação na periferia, sustentando assim a dependência. De acordo com Marini (1981), as economias latino-americanas contribuíram decisivamente com o acúmulo de capital no centro com a exportação de grande quantidade de matéria-prima a partir da segunda metade do século XIX. As exportações de alimentos baratos vindas do mundo subdesenvolvido reduziram o valor da força de trabalho nos países desenvolvidos e, por meio da troca desigual, transferiu parte da mais-valia do terceiro mundo (KAY, 2016). Por esta via, os países produtores e exportadores de bens primários possibilitaram aos países industriais mudar seu eixo de acumulação da produção de mais-valia absoluta para a relativa, bloqueando nos próprios países dependentes tal transição (MARINI, 1981).

A origem do capitalismo dependente, para Marini (1981), está na queda da taxa de lucro no centro durante a industrialização. Isso impulsionou a redução do valor da força de trabalho por meio da importação de produtos agrícolas da periferia e aumento do tempo de trabalho

excedente, da mais-valia e da taxa de lucro (KAY, 2016). Segundo Marini (1981), o circuito de circulação do capital nos países dependentes se difere daquele dos países centrais. Nos dependentes os dois principais elementos do ciclo de capital – a produção e a circulação de mercadorias – são separados como resultado da ligação entre centro e periferia pela superexploração da força de trabalho. A produção nos países de Terceiro Mundo não dependia, segundo ele, da capacidade interna de consumo, mas sim da capacidade de exportação para os países desenvolvidos. Os salários ficavam baixos nos países dependentes porque o consumo dos trabalhadores não era necessário para a realização da produção. Portanto, as condições ficavam colocadas para a superexploração da força de trabalho enquanto existisse um extenso exército industrial de reserva (KAY, 2016).

Já nos países dominantes, segundo o autor, as duas fases de circulação de capital eram completamente internalizadas. Uma vez que o capital industrial se estabelecia nas economias avançadas, a acumulação dependia fundamentalmente do aumento da mais-valia relativa ligada ao progresso tecnológico. Como resultado, o aumento da produtividade permitia, segundo ele, crescimento de salários sem a diminuição do lucro industrial. Esse aumento de renda dos trabalhadores estimulava maior demanda da produção industrial, continuando o ciclo (MARINI, 1981). A industrialização não alteraria o modelo de acumulação de capital na América Latina, que continuaria se assentando sob a superexploração do proletariado. Isto porque o modelo de substituição de importações era direcionado para satisfazer a demanda dos grupos de alta renda por bens de consumo, particularmente os de luxo. Como a realização de capital não dependia do consumo dos trabalhadores, a burguesia industrial não se via compelida a introduzir progresso técnico para reduzir o valor da força de trabalho e elevar a mais-valia como acontecia nos países desenvolvidos. Dessa forma, a produção industrial não necessitava da criação de mercado interno de massas e o lucro da indústria se apoiava na superexploração e em baixos salários (KAY, 2016).

Sob condição de superexploração da força de trabalho, o progresso técnico trazia problemas de realização que à primeira vista poderiam ser resolvidos com a redistribuição de renda da classe baixa para a média e alta por meio de políticas de Estado e medidas inflacionárias. No entanto, de acordo com Kay (2016), esse processo teria limites e o setor industrial começaria a se voltar para o mercado de exportação. Assim, desde meados da década de 1960, alguns países da América Latina – particularmente Brasil, Argentina e México – participaram do processo de formação de uma nova divisão internacional do trabalho. Isso significava que alguns ramos dos processos de produção industrial foram transferidos ou

realocados dos países desenvolvidos para novos lugares no Terceiro Mundo (KAY, 2016). Porém, essa redistribuição do processo industrial em alguns países menos desenvolvidos mantiveram a superexploração da força de trabalho (MARINI, 1981).

Além da definição de superexploração, outra terminologia trabalhada por Marini é a de subimperialismo. O golpe de Estado de 1964 no Brasil apresentou um novo tipo de formação política e econômica, caracterizado como um autoritarismo burocrático (KAY, 2016). Essa intervenção militar tinha como pano de fundo resolver a crise do desenvolvimento no país e, para superar a estagnação industrial, era necessário intensificar a acumulação de capital e, também, abrir novos mercados (KAY, 2016). A demanda por melhores salários e a união das classes trabalhadoras exigiu maior acumulação de capital. Governos populistas não eram capazes de conter o crescimento da pressão por parte da classe trabalhadora e a classe dominante precisava de medidas repressivas que só um governo militar seria capaz de proferir (MARINI, 1969).

Marini (1972) acreditava que a nova política econômica brasileira havia tomado uma forma subimperialista – alcançada apenas em grandes países dependentes no estágio de monopólio e de capital financeiro. O subimperialismo tentava resolver o problema de mercado interno por meio de três medidas políticas principais: (i) promoção da exportação industrial; (ii) concentração de renda e (iii) aumento da demanda de consumo do Estado, expandindo a indústria de armamento, contratando funcionários públicos e investindo em infraestrutura (KAY, 2016). A necessidade do país de conquistar o mercado exterior era o que tencionava o subimperialismo. O Brasil era mais subimperialista do que imperialista porque não possuía sua própria base tecnológica e não disputava posições no mercado internacional com os países dominantes (KAY, 2016). Consequentemente, a burguesia brasileira fazia uma parceria com o imperialismo internacional, onde o capital estrangeiro expandia o investimento e o lucro no Brasil, em troca do acesso à tecnologia avançada e ao mercado mundial controlado pelos monopólios do mundo desenvolvido (MARINI, 1969).

O propósito de aprofundar a distribuição regressiva de renda para desenvolver uma “sociedade consumista” *sui generis* baseado num contexto de luxo, para os padrões brasileiros, seguindo as indústrias modernas e os avanços tecnológicos dos países desenvolvidos, guiava, de acordo com Kay (2016), a industrialização. Marini (1969) considerava esse plano econômico absurdo e monstruoso, mas lógico, uma vez que não necessitava de um mercado popular de massa para realização. Era absurdo e monstruoso, segundo ele, porque o proletariado envolvido na produção dos artigos de luxo e da mais-valia, não tinha acesso a tais produtos, enquanto a

burguesia e a classe média os acumulava. Desse modo, as divisões entre classes nesses países eram profundas e se inclinavam a uma intervenção militar (MARINI, 1972).

O reforço do aparato militar era irracional no sentido de que aumentava a quantidade do excedente econômico absorvido em propósitos improdutivos (KAY, 2016). Na verdade, servia como estímulo à demanda interna e elevava a força política repressiva tanto quanto regulava a base para a expansão externa (MARINI, 1969). O esquema subimperialista de Marini e a superexploração da força de trabalho estavam intimamente interligados. Na realidade, a construção do subimperialismo repousava sobre a base da superexploração, que se tornou necessária para atrair capital estrangeiro, competir no mercado internacional e assegurar o aprofundamento da desigualdade de renda (MARINI, 1972).

À guisa de conclusão, as teorias da dependência, apesar de possuírem semelhanças que as definem como tal, possuem suas particularidades. Como evidenciado nesta seção, as teorias da dependência são comumente divididas entre dois grupos: reformistas e marxistas. Enquanto os reformistas – como evidenciado com a obra de Cardoso e Faletto – procuravam achar caminhos para o desenvolvimento dentro do capitalismo liberal, os marxistas – como evidenciado pela análise dos conceitos de superexploração da força de trabalho e de subimperialismo de Marini – viam que a única forma de superar o subdesenvolvimento e a dependência era por meio da ruptura com o sistema capitalista por meio da revolução socialista. Concluindo, as teorias da dependência vieram como uma resposta à crise do desenvolvimentismo cepalino guiado pela ISI e seu auge findou com as crises sistêmicas da década de 1980, que ficou conhecida na América Latina como a “década perdida” devido à hiperinflação e à crise da dívida que assolou as economias dos países da região, gerando o empobrecimento da população. No entanto, por mais que o auge das teorias da dependência já tenha passado há décadas, com uma análise atenta da realidade contemporânea ainda é possível ver significativo sentido nelas.

2.2 – A EXPLANAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE-ASSOCIADO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: UM ENSAIO DE INTERPRETAÇÃO SOCIOLÓGICA

O que diferencia Cardoso e Faletto das demais perspectivas dependentistas do ponto de vista metodológico é que, segundo MORAES (2021), embora eles utilizem, muitas vezes, um campo semântico e conceitual marxista, os autores não empregam uma metodologia baseada

principalmente no materialismo histórico-dialético – tal como os teóricos marxistas da dependência. Cardoso e Faletto, ademais, não se sustentam na metodologia histórico-estruturalista e indutiva dos pensadores estruturalistas cepalinos com seu enfoque na processualidade histórica-social da periferia e na importância da avaliação das estruturas de produção e de exportação de cada economia.

Cardoso e Faletto tentam inovar na apreciação do subdesenvolvimento e da dependência econômica. Assim, apreciam a dependência a partir das relações entre o interno-externo e o estudo das estruturas de dominação e das formas de estratificação social interna, lançando mão, além da terminologia e de concepções marxistas, de instrumentos do funcionalismo de origem durkheimiano e do tipo-ideal weberiano em seus estudos (MORAES, 2021).

Para Moraes (2021), Cardoso e Faletto organizam um ensaio de interpretação sociológica da dependência, não uma teoria, como os marxistas, tampouco um instrumento operacional conceitual, como os adeptos da metodologia histórico-estruturalista. O ensaio de Cardoso e Faletto, com o passar do tempo, foi incorporado pelos recentes estudos do neoliberalismo e do liberalismo social no Brasil por conta de seu enfoque na possibilidade de desenvolvimento associado e dependente ao capital externo (MORAES, 2021). Apesar da perspectiva dependente-associada de Cardoso e Faletto não se constituir em uma teoria, mas sim em uma interpretação sociológica da dependência – conforme defendido por Moraes (2021) –, não despoja a leitura de sua originalidade e seu impacto concreto na política, na economia e na sociedade latino-americana.

Para Cardoso e Faletto (1984), a dependência é o padrão de desenvolvimento de sociedades marcadas pela ambiguidade de possuírem independência política, mas submissão econômica aos países centrais em função do mercado internacional capitalista. A obra dos autores tem como principal objetivo compreender as

[...] condições, possibilidades e formas do desenvolvimento econômico em países que mantêm relações de dependência com os polos hegemônicos do sistema capitalista, mas, ao mesmo tempo, constituíram-se como Nações e organizaram Estados Nacionais que, como todo Estado, aspiram à soberania (CARDOSO; FALETTO, 1984, p. 7).

Para os autores, o conceito de dependência pretendia outorgar significado a uma série de fatores e situações que apareciam conjuntamente num dado momento e se buscava estabelecer por seu intermédio as relações que faziam inteligíveis as situações empíricas em função do modo de conexão entre os componentes estruturais interno e externo. Mas o externo, para eles, nessa perspectiva, se expressava também como um modo particular de relação entre grupos e classes

sociais no âmbito das nações subdesenvolvidas. Por isso precisamente teria validade centrar a análise da dependência em sua manifestação interna (CARDOSO; FALETTTO, 1984).

Segundo Cardoso (1972; 1993), o essencial de sua interpretação da dependência não era o estudo do imperialismo – como na teoria marxista da dependência e na leitura dos estruturalistas – mas a análise das classes sociais, do capitalismo dependente e do desenvolvimento: “A crítica se faz mostrando-se que o *desenvolvimento* que ocorre é *capitalista* e que não pode desligar-se do processo de expansão do sistema capitalista internacional e das condições políticas em que este opera” (CARDOSO, 1993, p. 124). Sobre o imperialismo, Cardoso (1979, p. 11) argumenta: “[...] toda luta anti-imperialista, que era uma luta que tinha por base a crença de que o imperialismo não viria industrializar a periferia, ficou um pouco no ar e as pessoas perceberam que o imperialismo passou a industrializar a periferia, controlando-a de outra maneira” (apud MORAES, 2021, p. 35).

Para Cardoso e Faletto (1984), no passado, a dependência dos países latino-americanos era caracterizada pelo predomínio econômico do setor primário-exportador. Isso fazia com que o sistema de alianças entre a burguesia dos países dependentes e o capital monopólico dos países centrais assegurasse a dominação de preço e de demanda via mercado internacional. Entretanto, após a ISI defendida pela CEPAL e adotada satisfatoriamente, segundo Moraes (2021), em diversos países latino-americanos – sobretudo no Brasil, no México e na Argentina –, os termos da dependência foram redefinidos, ou seja, a produção não estava predominantemente voltada para o mercado externo. Havia, desse modo, uma margem de atuação da burguesia dependente em redefinir a aliança entre centro e periferia permitindo, assim, o desenvolvimento dependente e associado. Segundo os autores:

[...] a formação de uma economia industrial na periferia do sistema capitalista internacional minimiza os efeitos da exploração tipicamente colonialista e busca solidariedade não só nas classes dominantes, mas no conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas etc. (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 142).

Para Cardoso e Faletto (1984) e Cardoso (1979; 1993), a burguesia local dos países periféricos, após a ISI, possuía melhores condições e formas de estabelecer uma relação virtuosa com o capital forte das economias centrais que estava transbordando por conta da internacionalização dos mercados. Isso abriria novas possibilidades de sofisticação da estrutura produtiva; por conseguinte, abriria também novas possibilidades de desenvolvimento econômico na periferia. Era um modelo associado com as economias hegemônicas para captação de poupança externa. O papel do Estado desenvolvimentista – defendido pelos

cepalinos – como propulsor do desenvolvimento via poupança interna, não seria mais relevante. Por isso que a interpretação da dependência de Cardoso e Faletto é categorizada como desenvolvimento associado:

Acreditamos que a compreensão da situação atual dos países industrializados e dependentes da América Latina requer a análise dos efeitos que chamamos de “internacionalização do mercado interno”, expressão que caracteriza a situação que responde a um controle crescente do sistema econômico das nações dependentes pelas grandes unidades produtivas monopolísticas internacionais (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 141).

Seguindo esse raciocínio, os autores afirmam:

Salientamos que a situação atual do desenvolvimento dependente não só supera a oposição tradicional entre os termos *desenvolvimento* e *dependência*, permitindo incrementar o desenvolvimento e manter, redefinindo-os, os laços de dependência, como se apoia politicamente em um sistema de alianças distintos daquele que no passado assegurava a hegemonia externa (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 141).

A dependência, para Cardoso e Faletto (1984) e Cardoso (1972; 1993; 2010), nesta nova realidade e densidade, não era mais algo que impedisse a superação do subdesenvolvimentismo; logo, não haveria contradição com o projeto de desenvolvimento econômico como apregoavam a teoria marxista da dependência ou a leitura dos estruturalistas. Para Cardoso (2010, p. 99): “[...] na medida em que o capital externo investia para produzir bens industriais não exportáveis, necessitava da expansão do mercado interno, com todas as consequências políticas que isso acarretava”. Ele segue seu raciocínio afirmando ter previsto com sua teoria do desenvolvimento dependente-associado que “[...] a continuidade do desenvolvimento na Periferia se tornara viável, contrariando a crença difundida na época de que isso seria impossível no regime capitalista” (CARDOSO, 2010, p. 99).

A interpretação da dependência de Cardoso procurava demonstrar que o capital externo investia para produzir bens em economias periféricas, pois o mercado internacional teria condição para a continuidade do crescimento econômico das economias centrais. A premissa era de que o capital forte e o próprio mercado das economias centrais tinham alcançado um limite; por conseguinte, teriam que transbordar suas fronteiras para sofisticar a estrutura produtiva e consolidar o mercado da periferia. Isso, pela lógica de Cardoso, traria desenvolvimento econômico nos países periféricos. Segundo Cardoso (2010, p. 98-99), “[...] estávamos tratando sem ter plena consciência disso, de compreender os passos iniciais da

globalização. [...] era dos primórdios dela que tratávamos, usando outra expressão, a ‘internacionalização do mercado’”.

Segundo Cardoso (1972; 1993), a internacionalização dos mercados forneceu aos países periféricos uma via de desenvolvimento dependente e associado com o capital externo. O desenvolvimento dependente-associado era, basicamente, um modelo que envolvia (i) o Estado periférico, (ii) os capitais locais e (iii) o capital externo e as empresas multinacionais ou os trustes (MORAES, 2021). O desenvolvimento dependente-associado seria “[...] a forma possível para aceleração do crescimento econômico em ‘situações de dependência’ quando as economias industriais locais se integram cada vez mais ao modelo capitalista de produção” (CARDOSO, 1993, p. 18-19).

De acordo com Cardoso e Faletto (1984) e Cardoso (1972; 2010), os capitalistas dependentes e as instituições políticas dos países da América Latina possuíam certa autonomia, porém, sofriam com a dominação e a dependência econômica por serem subdesenvolvidos. Com a internacionalização dos mercados das economias centrais, sobretudo a partir da década de 1960, as forças sociais, políticas e econômicas da periferia poderiam optar por dois tipos de padrões de dominação: o desenvolvimento-dependência ou o estancamento-autonomia.

Na visão de Cardoso e Faletto (1984) e Cardoso (1972; 1993; 2010), o processo de internacionalização dos mercados criou uma nova dependência, que permitiria um desenvolvimento de fato. Caso a periferia não se associasse com o capital forte das economias centrais, que estava transbordando em busca de maior crescimento econômico, haveria um estancamento no processo de desenvolvimento econômico pelo modelo do Estado desenvolvimentista e da poupança interna. Então, era preferível um desenvolvimento dependente e associado via poupança externa para supostamente ampliar o mercado interno a um estancamento autônomo com a insistência via capital nacional, pois manteria o subdesenvolvimentismo ao não conseguir ampliar e inserir o mercado interno na globalização (internacionalização dos mercados).

Pode-se pressupor que para Cardoso o desenvolvimento dependente-associado é um “limite do possível”:

O limite do possível pode ser, por um lado, uma ideia conservadora, um realismo terra a terra. Pode-se ir até certo ponto, mas não além. Mas a ideia de estender, ampliar os limites do possível, essa não tem nada de conservadora. É a arte de construir as condições para chegar aonde se quer chegar. É um processo, uma construção (CARDOSO, 2011, p. 69).

É como se não houvesse outra alternativa em virtude da conjuntura e densidade da época, conforme Bresser-Pereira (2010, p. 37) descreve:

A dependência associada pode ser resumida – com todos os riscos implícitos em um resumo – em uma ideia simples: já que os países latino-americanos não contam com uma burguesia nacional, não lhes resta alternativa senão se associarem ao sistema dominante e aproveitarem as frestas que ele oferece em proveito de seu desenvolvimento.

Para Fiori (2001, p. 55), o desenvolvimento dependente-associado é um “cosmopolitismo de cócoras”, uma vez que é caracterizado por uma relação disfuncional, pois uma das partes dessa relação não tem capacidade de administrar seu próprio desenvolvimento.

Contudo, para Cardoso e Faletto (1984), o desenvolvimento dependente-associado não faria o Estado periférico perder sua capacidade de projetar um caminho próprio, pois o desenvolvimento teria essencialmente duas dimensões: uma interna e outra externa. Enquanto a primeira era o resultado da relação entre as classes sociais de um país e geraria um produto socioeconômico, a segunda concerniria às relações que se estabeleceriam entre os grupos dominantes e o restante do mundo. Seria preciso levar em consideração a estrutura sócio-política interna, que não era totalmente condicionada pela dominação externa. Assim, os fatores internos possuiriam e impactariam significativamente as possibilidades de desenvolvimento econômico.

Os sistemas econômicos e políticos, interno e externo, funcionariam de forma orquestrada, fazendo com que na dependência houvesse uma ambiguidade. Segundo os autores: “A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo” (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 27).

Para a construção do desenvolvimento dependente-associado seria necessário, desse modo, redefinir os laços sociais e políticos internamente para modernizar as relações sociais, a organização política – inclusive a nação e o Estado – buscando atender as novas estruturas do capitalismo competitivo na Era da internacionalização dos mercados internos (CARDOSO, 1993). A atração do capital externo e das empresas transnacionais forçariam, dentro desta lógica, a união e o aperfeiçoamento das forças internas, das instituições e da política.

Cardoso e Faletto (1984) e Cardoso (1972; 1993) procuram estabelecer uma causalidade entre os conflitos sociais, políticos e econômicos internos com as forças do capital forte internacional que estava cada vez mais se internacionalizando no pós-Segunda Guerra Mundial. Para Cardoso (1972; 1993), havia uma equação entre interno e externo intensificada com a

internacionalização dos mercados das economias centrais que criaria um processo dialético da totalidade social concreta fazendo com que desenvolvimento e dependência externa pudessem caminhar lado a lado. Nesse sentido,

[...] a nova fase da globalização coloca desafios e abre opções, que podem ser enfrentados, desde que os estadistas e os *policy-makers* avaliem corretamente a situação do mundo e tenham uma visão realista sobre as possibilidades do país. Ao decidir é preciso ter em mente os interesses nacionais, evitando que o nacionalismo de fins se confunda com o de meios, pois este último pode eventualmente ser incompatível com o funcionamento da economia nacional integrada ao mercado global (CARDOSO, 2010, p. 73).

O nacionalismo de meios, para Cardoso (2010) era, em suma, um meio para atingir o desenvolvimento econômico e teve na Era Vargas (1930-1945) seu auge e em Leonel Brizola seu último grande defensor no Brasil. O nacionalismo de meios, segundo Moraes (2021), era defendido pela grande maioria dos economistas estruturalistas quando apregoavam o protagonismo do Estado desenvolvimentista, da poupança interna e do controle sobre os fluxos de investimento estrangeiro direto e indireto, por exemplo. O nacionalismo de fins, defendido por Cardoso, seria a busca do Estado gerencial para definir fatores políticos, institucionais e sociológicos seguros e pró-mercado em nível local com a intenção de captar poupança externa. Nas palavras de Cardoso (2010, p. 72):

Do ponto de vista mais estritamente econômico as opções [nacionalismo de meios e nacionalismo de fins] têm a ver com a volta a políticas que reforçam um estatismo disfarçado, com certo dirigismo econômico e restrições ao capital estrangeiro, *versus* o fortalecimento institucional do Estado para definir regras que, preservando a livre iniciativa, impeçam a tentação monopolista.

Revisitando de forma crítica a interpretação da dependência e do desenvolvimento de Fernando Henrique Cardoso, pode-se verificar que seus escritos tiveram a pretensão de realizar uma desaprovação contundente ao pensamento histórico-estruturalista da CEPAL, ao nacional desenvolvimentismo e, também, à teoria marxista da dependência.

Cardoso elaborou seu pensamento sobre dependência e desenvolvimento em diversos ensaios de interpretação sociológica. Como apresentado neste capítulo, fica evidente que Cardoso conseguiu estruturar um pensamento original e intrincado sobre a dependência e o processo de desenvolvimento econômico, sendo um dos primeiros intelectuais latino-americanos a perceberem as brechas que a globalização proporcionava para as nações periféricas superarem seu subdesenvolvimento. Contudo, para Moraes (2021), a leitura de

Cardoso falha ao empregar uma metodologia hipotética e dedutiva, generalizando a partir da observação da realidade econômica que o cercava.

Cardoso construiu uma lógica e raciocínio altamente complexos sobre as vantagens da internacionalização dos mercados internos, do desenvolvimento dependente-associado com as economias centrais via poupança externa, do nacionalismo de fins, dos fatores internos e externos, da modernização das instituições, da integração pela autonomia etc. Utilizando essencialmente da interpretação sociológica, os estudos de Cardoso carecem, para Moraes (2021), de uma metodologia histórica-indutiva presente nos estudos econômicos dos estruturalistas, por exemplo.

Os ensaios de interpretação sociológica da dependência e do desenvolvimento de Cardoso, de acordo com Moraes (2021), deixaram de cobrir importantes aspectos do processo de superação do subdesenvolvimentismo, crendo, de forma inocente, na solidariedade do capital forte em sua relação com as economias periféricas. Cardoso consegue com sua ousadia ensaística criar um encantamento argumentativo racional-lógico em um primeiro momento, mas que não se mantêm, para Moraes (2021), perante as realidades econômicas efetivas do capitalismo.

A leitura de Cardoso sobre o processo da globalização, da poupança externa, da integração pela autonomia etc., parte da hipótese dedutiva de um possível desenvolvimento dependente e associado na periferia. O processo de globalização tem, com certeza, levado a um sistema mais complexo de interdependência contínua entre as economias. Entretanto, não é um processo simétrico, sem vulnerabilidades externas, sem presença de interesses geopolíticos, sem sentimentos nacionalistas como meios, sem concentração econômica etc. Não é a época dos mercados em detrimento do Estado (MORAES, 2021).

Conclui-se que, com o passar do tempo, comprovou-se de modo histórico-indutivo que os ensaios de Cardoso sobre dependência e desenvolvimento possuem originalidades acadêmica e argumentativa, orbitando dentro do paradigma liberal. Moraes (2021) afirma que a interpretação sociológica do desenvolvimento dependente-associado de Cardoso é, sem dúvida, a contribuição mais original dentro do pensamento liberal periférico. Todavia, ainda segundo o autor, tal interpretação se mostrou imatura, inocente e incapaz de prescrever comportamentos das complexas realidades sociais, econômicas e políticas da relação entre economias centrais e periféricas, assim como do processo de superação da dependência, da dominação e do subdesenvolvimentismo.

Apesar disso, o desenvolvimento dependente-associado sistematizado na década de 1960 teve uma considerável convergência com inúmeros pontos do modelo econômico neoliberal, que ganhou progressiva primazia desde essa época. Vale pontuar, também, que o neoestruturalismo cepalino assimilou (e adequou) uma série de recomendações do receituário do Consenso de Washington e, por conseguinte, é possível notar convergências dessa nova fase do pensamento cepalino que se estabeleceu na década de 1990 com a interpretação sociológica do desenvolvimento dependente-associado.

CAPÍTULO 3 – DO NEOESTRUTURALISMO CEPALINO À PERDA DE PRIMAZIA DO MODELO ECONÔMICO NEOLIBERAL

Na década de 1990, a CEPAL passou a defender que os países latino-americanos adotassem medidas que, antes, seriam contrárias às suas próprias recomendações. O catalizador para essa mudança de paradigma na CEPAL foi a primazia do modelo econômico neoliberal no período. Contudo, hoje, muito se discute sobre a perda de preponderância do neoliberalismo. Dessa forma, o neoestruturalismo cepalino, que veio justamente como uma resposta da CEPAL à hegemonia do modelo econômico neoliberal, está se redefinindo, posto que o neoliberalismo vem perdendo fôlego nos últimos anos.

A seguir, faz-se uma retrospectiva das transformações do sistema capitalista nas décadas anteriores ao fim da Guerra Fria. Em seguida, analisa-se a consolidação do neoestruturalismo na década de 1990 no pensamento cepalino. Por fim, argumenta-se a respeito da decadência do modelo econômico neoliberal.

3.1 – UMA RETROSPECTIVA DAS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA CAPITALISTA NAS DÉCADAS ANTERIORES AOS ANOS 1990

Baseado no trabalho de Nery (2004), foram selecionados cinco fatores a serem percorridos nesta seção. O primeiro é sobre a excepcionalidade do período 1929-1979 que, por ter durado tanto tempo, já parecia ser a regra do sistema, não a exceção. O segundo é sobre a transformação radical do sistema produtivo decorrente da Terceira Revolução Industrial. O terceiro é sobre a abundância dos denominados “petrodólares” no mercado, decorrente das crises do petróleo, e da estratégia implementada pelos países latino-americanos de crescimento por meio do endividamento. O quarto é sobre a retomada da hegemonia estadunidense com a Administração Reagan e a consolidação do neoliberalismo. E o último fator a respeito das transformações do capitalismo nos anos anteriores à década de 1990 a ser percorrido nesta seção é sobre a inserção subordinada da América Latina na nova divisão internacional do trabalho que se deu a partir da consolidação das ideias do Consenso de Washington.

3.1.1 – Um longo período de exceção

Do final da Segunda Guerra Mundial até 1973, período denominado na historiografia como “Era de Ouro do capitalismo”, o mundo viveria sob a hegemonia desenvolvimentista e muitos chegariam a acreditar na possibilidade real de desenvolvimento econômico de todos os países (do bloco capitalista) – eis o auge da corrente idealista das Relações Internacionais, em que o multilateralismo vigorou e que a criação da ONU parecia, por fim, colocar em prática o que sua antecessora Liga das Nações não havia conseguido: prover a paz duradoura (PRATEADO, 2021). Segundo Fiori (1999), essa hegemonia desenvolvimentista que caracterizou o mencionado período foi decorrente do fracasso do liberalismo econômico dos anos 1920 e 1930, do enorme desafio de recuperação europeia no pós-Guerra, do novo contexto geopolítico de competição entre dois sistemas ideologicamente antagônicos e da disputa de influência nos novos territórios oriundos do processo de descolonização.

Nesse período, a própria ONU e vários outros organismos internacionais criados depois da Guerra, a exemplo da CEPAL, contribuíram decisivamente na formulação e difusão de propostas que visavam criar infraestrutura, modernizar instituições e incentivar as industrializações nacionais (NERY, 2004). Evidência da benevolência internacional desse período é que ao fim da Era de Ouro verificou-se uma redução global da distância da riqueza dos países industrializados com relação aos países em desenvolvimento (FIORI, 1999).

Entretanto, não demorou muito para essa realidade mudar. Nery (2004) denomina o período subsequente à Era de Ouro como “contrarrevolução liberal-conservadora”, movimento este que logo conseguiria substituir o consenso keynesiano sobre crescimento, pleno emprego e equidade pelo consenso neoliberal em torno do ajuste fiscal permanente, da competitividade global e da eficiência empresarial. O período das grandes políticas de estímulo ao crescimento via salário, investimento e déficit do orçamento público cedeu lugar ao rigor nos equilíbrios macroeconômicos e na estabilidade, ambos convertidos em dogmas determinados independentemente da conjuntura e totalmente submetidos aos imperativos das finanças (FIORI, 1998; NERY, 2004; PASSET, 2002).

A partir do início dos anos 1970, o fim do crescimento acelerado da economia mundial do pós-Guerra se caracterizou pelo abandono do sistema de Bretton Woods⁹, pelos choques do petróleo e pelo aparecimento da estagflação (NERY, 2004). Este cenário conturbado contribuiu para reforçar a ofensiva ortodoxa da teoria econômica, que já vinha ocorrendo desde os anos

⁹ Em julho de 1944, no vilarejo de Bretton Woods, Estados Unidos, delegados de 44 países se reuniram. O objetivo era urgente: reconstruir o capitalismo mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica mundial. Os principais resultados dessa conferência foram a criação do Grupo Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Às decisões tomadas nessa reunião e implementadas no mundo capitalista de então é que se denomina “sistema de Bretton Woods” (FED, 2013; IPEA, 2009).

1960 com os monetaristas – defensores intransigentes da livre flutuação de divisas –, cujo principal expoente era Milton Friedman (PASSET, 2002). Com ataques dirigidos contra as políticas econômicas keynesianas, os economistas conservadores atribuíam a responsabilidade da crise dos anos 1970 ao intervencionismo econômico característico daquela orientação e às reivindicações do forte movimento sindical (NERY, 2004).

A CEPAL chegou a acreditar que a convergência de renda ocorrida na Europa e nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial era a regra e não uma exceção na trajetória de um sistema que, na ausência de regulação estatal, tende à polarização social e ao empobrecimento relativo (FIORI; MEDEIROS, 2001). Essa excepcionalidade deveu-se ao fato da hegemonia estadunidense ter sido exercida num clima de rivalidade entre capitalismo e socialismo real. Isso significa que as reconstruções da Europa e do Japão não ocorreram de maneira espontânea, mas sim ocorreram como consequência direta das revoluções russa e chinesa. Como desde a Grande Depressão até a década de 1970 uma parte da América Latina vivenciou um grau inédito de liberdade e soberania na condução de sua política econômica – de cunho desenvolvimentista –, não se imaginava que esse longo período era, na realidade, excepcional (NERY, 2004).

3.1.2 – A transformação radical do sistema produtivo

Outro fator de mudança do sistema capitalista no período anterior aos anos 1990 foi o advento do surgimento de um novo paradigma tecnológico, que teve como consequência a transformação do sistema produtivo. Quando nos anos 1980 a América Latina entrou em crise, atribuiu-se a inflexão nas taxas de crescimento à crise do endividamento externo e continuou-se acreditando na irreversibilidade do modelo substitutivo visando a industrialização (NERY, 2004). Contudo, esse modelo já não se enquadrava mais à realidade do sistema internacional:

O grande erro de diagnóstico – que levou à ilusão de que o processo de substituição de importações era, apesar de eventuais percalços, um processo dinâmico que os levaria a alcançar os países desenvolvidos – foi a inobservância da especificidade e, mais do que tudo, do dinamismo das relações internacionais nas quais se assentavam as bases do processo (GOLDENSTEIN, 1994, p. 105).

O antigo paradigma tecnológico fordista – que já não estava mais na vanguarda do capitalismo nos anos 1990 – contava com a estabilidade das instituições financeiras internacionais que já não existia mais na década de 1990 (NERY, 2004). O sistema monetário-financeiro surgido dos acordos de Bretton Woods estabelecia taxas de câmbio fixas que

neutralizavam o risco cambial, além de permitir ao dólar o papel de “moeda-chave” como meio de pagamento internacional e forma superior de liquidez (GOLDENSTEIN, 1994). Nesse mundo, no qual o movimento internacional de capitais estava praticamente restrito ao financiamento dos balanços de pagamentos, controlados pelas autoridades monetárias nacionais por meio das reservas oficiais, os Estados Unidos exerciam sua hegemonia de maneira a permitir que a periferia adotasse políticas autônomas de desenvolvimento nacional (NERY, 2004).

Segundo Fiori e Medeiros (2001), durante a vigência do padrão-dólar era possível verificar dois tipos bem-sucedidos de desenvolvimento nacional, que eles denominam de (i) desenvolvimento a convite e de (ii) desenvolvimento dependente e associado. O primeiro caso inclui a reconstrução europeia, japonesa e o advento dos “tigres asiáticos”, que tiveram a questão geopolítica como fator determinante. O segundo caso são os países que se encontravam mais distantes dos conflitos geopolíticos hegemônicos e muito próximos dos Estados Unidos; esse tipo de desenvolvimentismo nacional bem-sucedido tem Brasil e México como os dois casos mais duradouros e de maior sucesso do ponto de vista industrializante.

Segundo Goldenstein (1994), o sistema econômico internacional desde os Acordos de Bretton Woods se caracterizava pela instabilidade financeira permanente, pela volatilidade das taxas de juros, por um cenário recessivo entremeado por alguns espasmos de crescimento e por um desemprego estrutural global. O capitalismo internacional passou por transformações radicais em suas bases tecnológica, produtiva, comercial e financeira que se iniciaram nos anos 1960-1970, mas que só revelaram seu alcance nas duas décadas subsequentes. Isso levou a uma crescente interdependência das economias nacionais, que se tornaram mais sensíveis às oscilações de um mercado financeiro cada vez mais integrado. A novidade destas transformações está na velocidade e profundidade em que ocorreram, permitindo o surgimento de um outro estilo de desenvolvimento baseado em um novo paradigma tecnológico. Operou-se, assim, uma mudança no padrão de acumulação, que deixou de estar calcado no lançamento de novos blocos de investimento e passou a apoiar-se na inovação sistêmica.

O impacto dessa revolução tecnológica sobre o processo produtivo foi enorme, caracterizando a suplantação do modelo fordista pelo toyotista. Isto é, passou-se de uma produção estandardizada em massa para uma produção sob encomenda, flexível e descentralizada; além disso, as grandes organizações verticalmente integradas cederam lugar a redes horizontais entre unidades econômicas (GOLDENSTEIN, 1994; NERY, 2004). Oliveira (2003) argumenta que ao contrário do progresso técnico da Segunda Revolução Industrial, que

estava baseado em conhecimento relativamente difuso e universal (sem grandes exigências de prévia acumulação técnico-científica), o novo conhecimento técnico-científico que vigorou a partir de então estava atrelado às patentes, o que o tornou mais restrito e exclusivo dos países desenvolvidos e, por outro lado, quase inacessível às economias e sociedades mais atrasadas cientificamente. Além do mais, as restrições orçamentárias dos países periféricos contribuíram para agravar ainda mais sua defasagem em relação aos países centrais, levando a uma divisão internacional do trabalho que aprofundou as assimetrias na relação centro-periferia. As consequências advindas dessa nova realidade foram perversas para a periferia do sistema internacional:

Do ponto de vista da acumulação de capital, isso tem profundas consequências. A primeira e mais óbvia é que os países ou sistemas subnacionais periféricos podem apenas copiar o descartável, mas não copiar a matriz da unidade técnico-científica; uma espécie de eterna corrida contra o relógio. A segunda, menos óbvia, é que a acumulação que se realiza em termos de cópia do descartável também entra em obsolescência acelerada, e nada sobra dela, ao contrário da acumulação baseada na Segunda Revolução Industrial. Isso exige um esforço de investimento sempre além do limite das forças internas de acumulação, o que reitera os mecanismos de dependência financeira externa. Mas, o resultado fica sempre aquém do esforço: as taxas de acumulação, medidas pelo coeficiente da inversão sobre o PIB, são declinantes, e declinantes também as taxas de crescimento. Em termos bastante utilizados pelos cepalinos, a relação produto-capital se deteriora: para se obter cada vez menos produto, faz-se necessário cada vez mais capital (OLIVEIRA, 2003, p. 139-140).

As inovações tecnológicas encontravam-se altamente concentradas em redes privadas de tecnologia, formadas pelas grandes corporações, cujas sedes estavam nos países mais centrais. Além das novas tecnologias serem de difícil aquisição, o desenvolvimento tecnológico autônomo requeria grandes investimentos e condições sistêmicas não encontradas nos países periféricos (GOLDENSTEIN, 1994). A estrutura produtiva da maioria dos países latino-americanos ficou, portanto, defasada diante da consolidação do novo paradigma tecnológico-organizacional que vigorou a partir dos anos 1970.

3.1.3 – A estratégia de crescimento com endividamento

O terceiro fator a ser abordado neste texto sobre o sistema capitalista nos anos anteriores à década de 1990 é a questão da estratégia de crescimento por meio do endividamento, que foi adotada pelos países latino-americanos especialmente na década de 1970. Se durante os anos 1950-1960 as principais fontes de financiamento da América Latina “foram, respectivamente, os investimentos externos diretos e os créditos de organismos oficiais (sobretudo dos Estados

Unidos na época da Aliança para o Progresso), na década de 1970 a maior parte do financiamento viria de empréstimos dos mercados privados de capitais” (NERY, 2004, p. 59). Com isso, os principais países da região conseguiram, via endividamento externo, realizar parte dos projetos nacionais de então, alterando suas estruturas produtivas, bem como sua pauta exportadora, com crescente participação de produtos industrializados. O Brasil foi o país que melhor aproveitou as chances desse momento, ao fim do qual exibia a indústria mais integrada da América Latina (CANO, 1999).

A maioria dos países da América Latina apostou ingenuamente na solidez da ordem econômica mundial de então, acreditando que o sistema econômico internacional em que se encontravam inseridos continuaria a oferecer segurança e estabilidade (NERY, 2004). A estratégia latino-americana coincidiu com a incorporação dos países em desenvolvimento aos fluxos do sistema financeiro internacional, que foi consequência dos superávits da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que tiveram como consequência, por sua vez, a abundante disponibilidade de crédito no mercado internacional através dos denominados “petrodólares” (PASSET, 2002). A principal vulnerabilidade desse processo de tomada de empréstimos residia no fato de estarem sendo contraídos a taxas flutuantes de juros, fato que não tardaria a se transformar na quimera que levaria a CEPAL a denominar os anos 1980 como a “década perdida” da América Latina.

3.1.4 – A reafirmação dos Estados Unidos como potência hegemônica

Seguindo a retrospectiva do capitalismo nos anos anteriores à década de 1990, o quarto fator a ser abordado neste trabalho é o que Nery (2004) denomina de “contrarrevolução liberal-conservadora”. Seguindo o raciocínio desse autor, a contrarrevolução liberal-conservadora pode ser dividida em dois momentos. A primeira fase começaria com a desvinculação do dólar em relação ao ouro, decretada unilateralmente pelo presidente estadunidense Richard Nixon em 1971 (NERY, 2004). Dois anos depois, também por decisão política, seria adotado o sistema de taxas flexíveis de câmbio, baseado na livre flutuação das moedas (NERY, 2004). Com isso, as projeções de Friedman se tornariam realidade e a especulação passaria a ter uma função especialmente reguladora (PASSET, 2002).

O aumento dos movimentos especulativos de capitais desestabilizou o sistema econômico-financeiro internacional e, de maneira unilateral – após recusar propostas do FMI

para a solução dessa problemática – o então presidente do *Federal Reserve* (FED)¹⁰ Paul Volcker decidiu por subir drasticamente a taxa de juros interna e declarar que o dólar manteria sua posição de padrão internacional. Estava instaurado o que ficou conhecido como a “diplomacia do dólar”, cujo principal objetivo era restaurar a hegemonia da moeda estadunidense (TAVARES, 1998).

As vitórias eleitorais de Margaret Thatcher no Reino Unido em 1979 e de Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980 – além do que já vinha ocorrendo no Chile sob o regime de Augusto Pinochet – inaugurariam a segunda fase da contrarrevolução liberal-conservadora. A partir de então, a globalização financeira se tornaria o principal vetor das transformações capitalistas (NERY, 2004). O processo de desregulamentação ocorreu paralelamente ao de desintermediação, que significou o financiamento direto das empresas e dos Estados via emissão de títulos no mercado financeiro, evitando-se os custos e a burocracia da intermediação bancária. Entretanto, ao financiar seus déficits colocando títulos da dívida pública nos mercados financeiros globais, os governos estavam se transformando numa espécie de reféns de seus credores (FIORI, 1998; PASSET, 2002).

Essas mudanças levaram ao surgimento de um sistema monetário diferente dos anteriores (como o padrão ouro-libra ou o padrão ouro-dólar). Surgiu-se o sistema dólar-flexível, em que o valor do dólar passou a ser fixado pela taxa de juros estadunidense, que operava como referência básica de um sistema financeiro internacional baseado na capacidade dos Estados Unidos de garantirem sua dívida pública como título de segurança máxima do sistema (TAVARES, 1998).

Esse movimento de restauração da hegemonia do dólar foi seguido de outro, quase simultâneo, no âmbito bélico: a Iniciativa de Defesa Estratégica¹¹. Mais conhecido como Guerra nas Estrelas¹², esse projeto estabelecido pelo Governo Reagan em 1984 tinha o objetivo de superar os reveses sofridos pelos Estados Unidos na década anterior – como a humilhante derrota sofrida no Vietnã e o consequente avanço do comunismo na Indochina; a queda de seu então principal aliado no Oriente Médio, o Irã, devido à Revolução Islâmica; a invasão do Afeganistão pela União Soviética; e a Revolução Sandinista na Nicarágua – e consolidar o seu *hard power* global.

Os Estados Unidos resolveram se reafirmar como potência dominante após um período em que submeteram seus interesses nacionais imediatos aos interesses coletivos de seus aliados.

¹⁰ O FED é, *grosso modo*, o equivalente estadunidense ao Banco Central do Brasil.

¹¹ *Strategic Defense Initiative*, no seu nome original, em inglês.

¹² *Star Wars*, no seu nome original, em inglês.

Com Reagan, tornou-se evidente a capacidade dos Estados Unidos de enquadrar seus parceiros e adversários tanto no âmbito político-ideológico quanto no econômico-financeiro. Dessa forma, pode-se considerar a globalização financeira e a retomada do poderio militar estadunidense como duas fases de um único processo; qual seja, o de reafirmação dos Estados Unidos como potência hegemônica.

3.1.5 – A inserção subordinada da América Latina na nova divisão internacional do trabalho

Seguindo a retrospectiva do capitalismo nos anos anteriores à década de 1990, o último fator a ser abordado nesta seção é sobre a inserção subordinada da América Latina no sistema internacional dos anos 1980. Nery (2004, p. 64) caracteriza as relações da América Latina com o sistema internacional como “perversidade dolorosa”. Apesar das dificuldades enfrentadas pela região nas árduas negociações da dívida externa, tinha-se a ilusão de que, superado este problema, a região reencontraria o caminho da prosperidade. Entretanto, as profundas mudanças no sistema financeiro internacional impossibilitaram o surgimento de formas de financiamento compatíveis com as necessidades dos países latino-americanos (GOLDENSTEIN, 1994).

O súbito aumento da taxa de juros imposto pelo FED em 1981 – como forma de combater o aumento da inflação nos Estados Unidos – teve um catastrófico impacto na América Latina, que se encontrava imprudentemente endividada a taxas de juros flutuantes. A recessão inicial levou a uma taxa média anual de crescimento do PIB de 0,6% entre 1980 e 1985; na segunda metade da década, a taxa média subiu para 1,9% - ainda bem abaixo da taxa média de 5,1% do período 1974-1980 (BIELSCHOWSKY, 1998; CANO, 1999). Concomitante à abrupta desaceleração do crescimento, entre 1979 e 1990 o montante da dívida dos países da região saltou de US\$166,6 bilhões para US\$443 bilhões (CANO, 1999).

Na nova estratégia de disciplinar novamente a periferia latino-americana, o FMI e o Banco Mundial tiveram um papel central. Essas instituições internacionais passaram a atuar cada vez mais como intermediários entre o governo dos Estados Unidos, os bancos privados e os governos endividados, especializando-se “como instituições responsáveis pela administração coordenada das políticas econômicas do antigo Terceiro Mundo” (FIORI, 1998, p. 121). Tratou-se de uma estratégia do governo estadunidense de fortalecer certas instituições multilaterais, mais alinhadas com a ideologia liberal, em detrimento daquelas mais próximas a uma

perspectiva heterodoxa, que em geral tinham posições que levavam em consideração as assimetrias de poder econômico e político, como a CEPAL (NERY, 2004). Para reestruturar o sistema econômico-financeiro mundial segundo seus moldes, o governo estadunidense fez com que a própria ONU fosse convencida pelas ideias das instituições de Bretton Woods:

Assim, o controle progressivo desses Secretariados, a redução de dotações e a mudança de sua orientação, em especial no caso do setor econômico das Nações Unidas, foi considerado objetivo estratégico importante, razoavelmente alcançado nos casos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e da United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), que se alinharam progressivamente com a ideologia econômica “correta” do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (GUIMARÃES, 2000, p. 96-97).

O diagnóstico dos principais organismos econômicos multilaterais desse período era o de que a América Latina precisava acelerar as reformas estruturais e para isso era preciso: (i) concluir as renegociações das dívidas, para equacionar melhor a situação dos credores e possibilitar um novo período de reendividamento; (ii) superar a crônica inflação, para garantir maior estabilidade e menor risco ao capital estrangeiro; (iii) aprofundar as reformas liberalizantes, principalmente abrir os mercados de bens, serviços e capitais e flexibilizar as relações trabalho-capital (CANO, 1999).

Com a crise da dívida estourando na América Latina, o governo estadunidense – dado que os Estados Unidos eram sede da maioria dos bancos credores dos países do continente – buscou rapidamente encontrar uma solução para esta problemática. Em 1985 foi elaborado o Plano Baker, mas não chegou a ser efetivado de fato (BATISTA, 2009). Dado o insucesso do plano anterior, o então Secretário do Tesouro estadunidense, Nicholas Brady, lançou uma nova estratégia no final dos anos 1980, conhecida como Plano Brady, que substituiria a dívida vigente dos países latino-americanos por uma outra mais a longo prazo e com o estabelecimento de taxas de juros fixas inferiores às anteriores, além da redução do montante da dívida em si a ser pago (BATISTA, 2009). Obviamente, essas ajudas não viriam sem condicionalidades. As exigências do Plano Brady giravam em torno da abertura comercial unilateral dos países latino-americanos aos produtos estadunidenses, o que fez com que a balança comercial antes superavitária para os latino-americanos se tornasse deficitária já em 1992 (BATISTA, 2009).

De qualquer forma, segundo Batista (2009), o Plano Brady representou uma guinada para melhor na estratégia de renegociação da dívida latino-americana. Certamente não podia a América Latina alimentar a ilusão de ser política e economicamente tão importante para os

Estados Unidos como a Europa nem contar, por isso mesmo, com cancelamento e redução drástica de suas dívidas ou com programas de ajuda concessionais como o Plano Marshall (BATISTA, 2009). Portanto, dentro da realidade da importância geoestratégica da América Latina para os Estados Unidos, essa renegociação da dívida fez com que, no geral, a situação da região ficasse menos pior.

As reformas neoliberais já vinham ocorrendo na região desde a derrocada de Salvador Allende. Entretanto, essas reformas liberalizantes só se generalizaram na década de 1990, quando o Consenso de Washington conseguiu reunir, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas (BATISTA, 2009).

Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo estadunidense e dos organismos financeiros ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas que vinham sendo empreendidas nos países da América Latina. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes vários economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação popular de Consenso de Washington (BATISTA, 2009).

Nessa reunião registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou já realizadas na região – exceto algumas exceções, como o Brasil até aquele momento. Ratificou-se ali a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio dos organismos internacionais, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral. Não se tratou no Consenso de Washington de formulações novas, mas simplesmente de registrar, positivamente, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências (BATISTA, 2009).

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, desde o Governo Reagan nos Estados Unidos (1981-1989) e foi catalisado pelo colapso do socialismo. A dissolução da União Soviética facilitaria a disseminação das propostas do Consenso de Washington e das campanhas de desmoralização do modelo de desenvolvimento que se havia montado na América Latina até então – significativamente inspirado no pensamento cepalino. Com a queda do Muro de Berlim, fez-se uma leitura simplificada do fim da Guerra Fria, constatando-se a suposta emergência de uma nova ordem internacional, uma definitiva *pax americana*, à qual seria inevitável se ajustar. Aceita-se, então, a proclamação do fim da História – para referenciar a obra de 1992 de Francis

Fukuyama – com a vitória definitiva da economia de mercado e da democracia (BATISTA, 2009).

O Consenso de Washington não tratou com importância reformas políticas ou questões sociais – como educação, saúde, distribuição de renda e eliminação da pobreza. As reformas sociais, tais como as políticas, seriam alcançadas, supunha-se, como consequência natural da liberalização econômica. Isto é, deveriam emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado auto-regulável, sem rigidez no que se refere tanto a produtos quanto a serviços. As análises do Consenso de Washington abrangiam dez áreas: (i) disciplina fiscal, (ii) priorização dos gastos públicos, (iii) reforma tributária, (iv) liberalização financeira, (v) regime cambial, (vi) liberalização comercial, (vii) investimento externo direto, (viii) privatização, (ix) desregulação e (x) propriedade intelectual. Os objetivos do Consenso de Washington podem ser resumidos, portanto, em dois: drástica redução do Estado e máxima liberalização do mercado (BATISTA, 2009).

Feita essa explicação sobre o Consenso de Washington, retomo o raciocínio das reformas neoliberais empreendidas na América Latina na última década do século passado. Devido à recessão mundial do início dos anos 1990 e às baixas taxas de juros oferecidas pelos países centrais, os planos de estabilização econômica de vários países latino-americanos foram, por fim, bem-sucedidos. Estes se basearam, em sua maioria, numa política de contenção salarial, restrição monetária e creditícia e juros elevados; porém, diferentemente dos ajustes dos anos 1980, contaram com uma política cambial orientada para a valorização somada à liberalização do comércio exterior (CANO, 1999; FIORI, 1998).

Parcela considerável dos investimentos que afluíram para a América Latina tiveram caráter financeiro, patrimonial e especulativo (CANO, 1999). Houve um súbito aumento das privatizações e concessões na região, o que fez com que a participação do setor industrial no PIB reduzisse, além de ter agravado o processo de desnacionalização das economias latino-americanas (NERY, 2004). A América Latina passou por um processo de reprimarização de sua economia, numa espécie de retomada do anacrônico modelo primário-exportador, caracterizado pela redefinição das relações centro-periferia dentro do processo de globalização:

Desta maneira, a economia globalizada, que estamos vendo emergir neste final de século e que corresponde a uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo mundial, coloca na mesa o tema de uma nova divisão internacional do trabalho que, *mutatis mutandis*, tende a restabelecer, em um plano superior, formas de dependência que acreditávamos desaparecidas com o século XIX (MARINI, 2000, p. 283).

Concluindo a retrospectiva do capitalismo mundial nos anos anteriores à década de 1990, os cinco fatores mencionados nesta seção evidenciam que as profundas transformações do sistema capitalista no referido período não resultaram apenas das transformações tecnológicas, mas foram fruto de escolhas e decisões políticas capazes de articular novas formas de dominação econômica, política e social. De acordo com Nery (2004), a contrarrevolução liberal-conservadora e a hegemonia das ideias neoliberais submeteram o pensamento econômico latino-americano ao debate conjuntural de curto prazo, que envolveram discussões sobre inflação, instabilidades macroeconômicas e transformações produtivas setoriais. Até mesmo o pensamento cepalino com a sua histórica perspectiva estrutural de longo prazo sobre os problemas econômicos e sociais da América Latina não sairia ileso dessa.

3.2 – O NEOESTRUTURALISMO CEPALINO

No fim dos anos 1980 eram amplas as evidências de que grande parte dos países latino-americanos estavam rapidamente indo em direção à abertura comercial e financeira, à privatização e à redução do intervencionismo estatal, em geral. O contexto político e ideológico internacional naquele momento, influenciado diretamente pelo receituário do Consenso de Washington, era desfavorável à heterodoxia e hostil às formulações clássicas da CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2020). Nesse cenário, “a transição para as chamadas reformas estruturais esteve pautada tanto pela crise da industrialização dirigida pelo Estado e da dívida externa como por mudanças muito pronunciadas na atmosfera política e ideológica internacional, a favor de reformas pró-mercado” (CEPAL, 2022, p. 90, tradução nossa). Levando isso em consideração, “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” (BIELSCHOWSKY, 2020, p. 18). Tinha início, assim, a fase denominada de neoestruturalista.

A resultante do cenário macroeconômico neoliberal para a América Latina foi a dissolução de parte dos processos materiais de acumulação desenvolvidos por meio das políticas de substituição de importações – particularmente, dos segmentos de maior valor agregado, como os de bens de capital – e sua integração em uma nova onda expansiva da economia mundial, iniciada, segundo Martins (2011), nos Estados Unidos em 1994. Segundo esse autor, essa integração era feita sob a égide de uma nova divisão internacional do trabalho que reespecializava as economias latino-americanas, dirigindo-as para a produção de

commodities, bens de consumo e componentes industriais de valor agregado inferior ou médio. Vale salientar que a estratégia e a política econômica podem interferir no grau de dependência das economias periféricas em relação ao centro da economia mundial. Nesse contexto:

A implementação das políticas neoliberais, sob a batuta ideológica do Consenso de Washington, aprofundou a condição de dependência ao longo dos anos 1990. O programa neoliberal se caracteriza pela afirmação de uma estabilização macroeconômica (controle inflacionário e fiscal) como pré-condição, ora com políticas ortodoxas, e em alguns momentos até com políticas heterodoxas (de regime cambial fixo, ou “quase fixo”, por exemplo). Além disso, o programa afirma que a retomada dos investimentos e do crescimento só é possível após uma fase de reformas estruturais, que englobaria: abertura comercial e financeira, desregulamentação dos mercados (principalmente o de trabalho e o financeiro), amplo processo de privatização e liberalização dos preços (CARCANHOLO, 2008, p. 262-263).

Com esse receituário, as nações periféricas foram induzidas a se adequar a essa nova dinâmica da economia global.

O que a CEPAL fez nos anos 1990 foi criar uma alternativa à neoliberal para seguir influenciando os países da região a partir da perspectiva teórica e metodológica do pensamento cepalino original (BIELSCHOWSKY, 2020). “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” (BIELSCHOWSKY, 2020, p. 20). Nesse período houve uma percepção por parte dos intelectuais cepalinos de que o receituário fundacional da CEPAL não havia tido os resultados esperados. Com isso, nesse momento houve uma certa adaptação do pensamento cepalino original à nova realidade pela qual a América Latina passava. Isso não significou que as ideias originais da CEPAL fossem negligenciadas, mas sim que fossem adaptadas e que novos aspectos fossem acrescentados às recomendações da organização para o desenvolvimento regional.

A CEPAL se opôs veementemente às medidas neoliberais adotadas nesse suposto consenso realizado na capital estadunidense e fez “projeções sombrias e corretas, projetando para a região uma ‘década perdida’ – expressão que a CEPAL estabeleceria posteriormente para descrever o período” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 50, tradução nossa). Contudo, coube à CEPAL adaptar seu método histórico-estruturalista para melhor se contrapor ao modelo econômico neoliberal hegemônico no período. Vale ressaltar que, de acordo com Rodríguez (2009), as cinco teses originárias do pensamento cepalino – que podem ser resumidas, segundo ele, como (i) visão dicotômica centro-periferia, (ii) inelasticidade da oferta agrícola, (iii) deterioração dos termos de troca, (iv) industrialização como meio de superação do

subdesenvolvimento e (v) planejamento estatal como instrumento para se coordenar a alocação ótima dos recursos com vistas à industrialização – nunca deixaram de ser o norte da CEPAL.

Dessa forma, pode-se concluir que as fases do pensamento cepalino ao longo de sua história não consistem em rupturas. Pelo contrário, há uma continuidade bem definida dos ideários da CEPAL desde a sua criação. As fases do pensamento cepalino são, portanto, momentos de adaptação das ideias originárias estruturalistas da instituição à realidade vigente. Nesse sentido, da mesma forma que a elaboração teórica da CEPAL a partir de seu surgimento foi feito sobre um processo de substituição de importações que já vinha ocorrendo espontaneamente desde a década de 1930 – mas que já encontrava adeptos na região desde finais do século XIX, como evidenciado no Capítulo 1 deste trabalho –, a sua produção nos anos 1990 seria realizada sob uma realidade de desregulamentação e liberalização econômica que já estava em curso há quase vinte anos, levando-se em conta a experiência-piloto do regime de Augusto Pinochet no Chile (NERY, 2004).

A partir das lições deixadas pela crise da dívida dos anos 1980, a CEPAL elaborou o trabalho que veio a ser o ponto de inflexão ao neoestruturalismo: “Transformação produtiva com equidade: A tarefa prioritária do desenvolvimento na América Latina e no Caribe nos anos noventa” (TPE). O documento propõe uma concepção mais atualizada de desenvolvimento, que deveria compatibilizar crescimento econômico com melhor distribuição de renda, consolidação dos regimes democráticos, preservação ambiental e garantia de maior autonomia (NERY, 2004).

A CEPAL cunhou o termo “década perdida” para demonstrar que os anos 1980 representaram um ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento adotado na América Latina nas décadas anteriores e o que se delineava a partir de então. Para se ter uma ideia das dimensões da década perdida “[...] ao fim de 1989, o produto interno médio por habitante foi 8% inferior ao registrado em 1980, e equivalente ao nível de 1977” (CEPAL, 1996, p. 21, tradução nossa). A América Latina começaria a década de 1990 precisando enfrentar os desafios da estabilização econômica, melhoria da distribuição de renda, aumento da poupança, modernização do setor público, mudança dos padrões de consumo, adequação da composição de suas exportações às estruturas de demanda internacional e adaptação ao novo paradigma tecnológico. A ênfase da TPE nos ajustes macroeconômicos se assemelhava significativamente ao receituário neoliberal hegemônico no período (NERY, 2004).

Os anos 1980, segundo Nery (2004), marcaram o esgotamento das principais fontes de impulso econômico das décadas anteriores, que se baseavam num mercado externo dependente

de produtos primários, numa industrialização voltada para o mercado interno e em elevado investimento público. A América Latina havia passado pela deterioração de sua posição no comércio internacional:

Em 1960, o valor das exportações totais da América Latina e do Caribe representava por volta de 7,7% das exportações mundiais. Vinte anos mais tarde, essa cifra havia se reduzido a 5,5%, e em 1988 caiu a 3,9%. Por sua vez, a participação das importações reduziu de 7,6% em 1960 a 5,9% em 1980 e a 3,3% em 1988 (CEPAL, 1996, p. 24, tradução nossa).

Na TPE, a CEPAL reconheceu que os profundos desequilíbrios macroeconômicos que afetavam os países latino-americanos levaram as políticas econômicas a enfatizarem mais os desajustes de curto prazo, como a inflação, do que as questões referentes ao crescimento e às mudanças estruturais, como a redução da pobreza. As consequências desse “desajuste social”, como nomeia Nery (2004, p. 71), levaram à degradação na qualidade dos empregos, ao rápido crescimento do trabalho informal, ao aumento da delinquência nos grandes centros urbanos e ao crescimento dos fluxos migratórios em direção aos Estados Unidos e ao Canadá. A proposta da TPE de reforma do setor público e do Estado era vaga e se assemelhava consideravelmente, segundo Nery (2004), às ideias defendidas pelo Banco Mundial. Nesse sentido, a TPE constatava e orientava que:

Os problemas financeiros [...] colocaram em evidência carências ou dispêndios preexistentes, e muitas vezes, também, a importância crítica de reformar e modernizar o setor público e fortalecer a capacidade de governar do Estado. As principais opções para consegui-lo foram liberalizar a regulamentação, licitar franquias e principalmente privatizar empresas públicas (CEPAL, 1996, p. 37, tradução nossa).

Segundo esse documento, a estratégia de transformação produtiva foi concebida no marco de quatro condicionantes: o contexto internacional, a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos, o financiamento do desenvolvimento e o apoio aos agentes sociais. A CEPAL (1996) sustenta que o contexto internacional sempre influiu decisivamente no desempenho das economias latino-americanas, desde a fase primário-exportadora do século XIX e início do século XX, passando pelo período do processo de substituição das importações até chegar no final do século XX.

Enquanto nos anos sessenta e setenta a taxa de crescimento dos países da América Latina superou a vigente nos países da OCDE, nos anos oitenta o mencionado padrão se reverte bruscamente e o crescimento dos países industrializados triplica em relação ao crescimento da região (CEPAL, 1996, p. 42, tradução nossa).

O novo regime monetário internacional – ditado pelo sistema dólar-flexível – somado à “diplomacia do dólar” afetou decisivamente o ritmo de crescimento da América Latina. Evidência disso é que no final dos anos 1980 a região continuava sendo considerada uma região em desenvolvimento semi-industrializada, ocupando uma posição periférica na especialização produtiva mundial, com mais de 70% de suas exportações sendo compostas por produtos primários (CEPAL, 1996). Não bastasse essa especialização nos bens menos dinâmicos do comércio internacional, as nações latino-americanas ainda tinham que enfrentar o forte protecionismo dos países industrializados, sobretudo sobre seus competitivos produtos agrícolas. “O mencionado tipo de protecionismo é, na prática, um verdadeiro imposto internacional a agregação de valor; ou seja, um imposto a transformação produtiva” (CEPAL, 1996, p. 45, tradução nossa).

A segunda condicionante para a estratégia de transformação produtiva era a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos, que era considerada pela CEPAL (1996) uma condição necessária e suficiente para a retomada do crescimento. Seguindo os argumentos da CEPAL (1996), os desequilíbrios macroeconômicos haviam atingido de forma simultânea as esferas externa, fiscal e produtiva. Suas consequências se manifestaram por meio da escassez de divisas, da hiperinflação e da subutilização da capacidade instalada. Sua estratégia macroeconômica de recuperação e crescimento envolvia a promoção das exportações, uma sólida situação fiscal e o aproveitamento da capacidade ociosa instalada. Nesta questão relativa ao equilíbrio macroeconômico, de acordo com Nery (2004), a ênfase do documento no ajuste fiscal aproximava a CEPAL das condicionalidades do FMI.

Seguindo o raciocínio da TPE, a terceira condicionante para a estratégia de transformação produtiva era o financiamento do desenvolvimento que, segundo o documento, possuía três fontes principais: o financiamento externo, a poupança do setor público e a poupança do setor privado. Em relação à primeira, a CEPAL (1996) alertava que se deveria evitar uma política macroeconômica que substituísse o esforço da poupança interna pela poupança externa, como haviam feito indiscriminadamente os países latino-americanos nas décadas de 1970 e 1980. A segunda fonte, a poupança pública, havia sido seriamente atingida nos anos 1980 devido à combinação de recessão econômica, queda na arrecadação tributária e descontrole da inflação. Devido à dificuldade de reproduzir gastos e conseguir financiamento externo – vale pontuar que entre 1980 e 1985 o fluxo internacional de inversões na América Latina caiu de 12% para 5% do total mundial (CANO, 1999) – o setor público se viu forçado a recorrer ao endividamento interno, com o consequente aumento da taxa de juros. Devido às

características estruturais da região, para minimizar o custo social do ajuste fiscal, procurou-se criar programas sociais específicos – medida que se enquadrava à perspectiva defendida pelo Banco Mundial de focalização dos gastos sociais (NERY, 2004). A terceira fonte, a poupança do setor privado – que compreende a poupança das pessoas físicas e jurídicas –, estaria relacionada com a credibilidade da política econômica, a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos e a transparência dos marcos reguladores. Nessa questão, a CEPAL (1996) defendia o uso de instrumentos tributários para evitar a inflação de consumo e incentivar a poupança.

Por fim, a quarta condicionante para a estratégia de transformação produtiva era o apoio dos agentes sociais. A CEPAL (1996) tinha conhecimento de que nem todos os agentes sociais apoiariam a proposta de transformação que ela defendia. Os estratos mais populares da sociedade deveriam constituir-se na principal base de apoio à transformação produtiva, pois provavelmente seriam seus principais beneficiários. Para isso, o processo de transformação deveria implicar em uma ampla participação desses setores na distribuição equitativa dos sacrifícios exigidos (NERY, 2004). Como no passado, a CEPAL (1996) continuava criticando o estilo de vida das elites econômicas, que explicaria a insuficiente capacidade nacional para acumular e investir. Apesar de estar ciente de que apenas um sistema democrático garantiria a livre negociação entre as mais diversas forças políticas da sociedade, a CEPAL (1996) reconhecia que os processos de redemocratização pelos quais os países da América Latina passavam coincidiam com um momento em que as condições econômicas para exercer a democracia encontravam-se em seu ponto mais baixo.

Na TPE, ao tratar dos fundamentos da transformação produtiva com equidade, a CEPAL (1996) chamava atenção – com base no trabalho de Fajnzylber (1990) – para o fato de que nenhum país da América Latina jamais havia conseguido compatibilizar crescimento econômico com distribuição de renda. Esse problema, segundo a TPE, seria fruto de cinco características estruturais da região, que deveriam ser consideradas para a elaboração de uma estratégia de transformação com crescimento e equidade. A primeira estava relacionada com o baixo esforço de poupança interna, que seria inferior ao de outros países com o mesmo nível de desenvolvimento. A segunda característica se referia à baixa competitividade internacional da produção, em geral. A terceira estava ligada à debilidade do processo de incorporação do progresso técnico devido ao ritmo lento de mudanças na estrutura exportadora, ao baixo investimento em desenvolvimento científico e tecnológico, à baixa qualidade educacional e ao lento crescimento da produtividade. A quarta dizia respeito à ausência de rupturas na história

latino-americana, que contrastava com a trajetória de outros países com o mesmo grau de desenvolvimento que haviam passado por guerras civis ou revoluções. Por último, as economias do continente nunca conseguiram absorver o aumento da população economicamente ativa, pois mesmo em períodos de rápido crescimento econômico – como na Era de Ouro do capitalismo – havia altos índices de subemprego e desocupação (CEPAL, 1996).

Seguindo o raciocínio, a partir do diagnóstico sobre os fatores estruturais que historicamente impediram a conciliação entre crescimento e distribuição nos países latino-americanos, a TPE analisa as relações entre progresso técnico e competitividade, e entre competitividade e crescimento com equidade. O incremento da competitividade dependeria cada vez mais da incorporação do progresso técnico, que poderia ser entendido como “a capacidade de imitar, adaptar e desenvolver processos de produção, bens e serviços antes inexistentes em uma economia [...]” (CEPAL, 1996, p. 70, tradução nossa). De acordo com o documento, a geração e absorção do progresso técnico e o incremento da competitividade constituem processos de caráter sistêmico, no sentido de que o desempenho tecnológico de cada economia dependia da presença de um conjunto de sinergias entre seus diferentes setores. A CEPAL (1996) criticava a falta de uma articulação tecnológica entre as atividades primárias de exportação e os outros setores produtivos na América Latina – característica conhecida como “economia dual” e evidência da “heterogeneidade estrutural” da periferia global.

Os dilemas da transformação produtiva com equidade passavam pela redefinição de três temas que dominavam o debate estratégico sobre desenvolvimento desde a criação da CEPAL: a vinculação entre os mercados interno e externo, a articulação do sistema produtivo e a interação entre os agentes públicos e privados. Sobre o primeiro tema, mesmo reconhecendo que a orientação para o mercado interno havia contribuído para o surgimento de uma base empresarial em alguns países, a TPE considera que a longa duração desta estratégia desestimulou a incorporação e difusão do progresso técnico. Além disso, a combinação de tarifas altas e desiguais, com severas restrições quantitativas à importação de bens manufaturados, dava um caráter anti-exportador às economias da região (CEPAL, 1996). Essa situação mudaria apenas nos anos 1980 devido à necessidade de gerar significativos superávits comerciais para o pagamento da dívida externa. A crise da dívida serviu para reforçar a importância das exportações e mostrar a precariedade da base tecnológica do continente.

Por isso, de acordo com a CEPAL (1996), o primeiro objetivo específico da proposta de transformação produtiva dos anos 1990 deveria ser o fortalecimento da inserção internacional do sistema produtivo. Para alcançá-lo, o documento propõe uma política de abertura comercial

moderada, compatível com algum grau de intervenção como, por exemplo, a promoção das exportações. Ao defender, de forma inédita, uma política de liberalização comercial (eliminação ou redução das restrições quantitativas às importações e diminuição da complexidade das barreiras tarifárias), a CEPAL estava propondo algo que já vinha ocorrendo na América Latina há algum tempo (NERY, 2004). As ideias do neoliberalismo, hegemônicas desde o Consenso de Washington, acabariam sendo assimiladas pela CEPAL:

No geral, tem primazia a ideia de que na etapa atual é requerido que as unidades produtivas se exponham cada vez mais à competição externa. Nessas circunstâncias, o debate tem se centrado em aspectos tais como a rapidez e a intensidade que deve ter o processo de abertura, os instrumentos de política comercial que devem ser utilizados para regular o comércio exterior, e as medidas complementares que devem ser adotadas para facilitar o ajuste do setor produtivo (CEPAL, 1996, p. 88, tradução nossa).

Para evitar custos sociais e garantir maiores benefícios, a abertura deveria assegurar credibilidade aos agentes econômicos, enviando-lhes sinais claros que neutralizariam as incertezas (CEPAL, 1996; NERY, 2004).

O segundo tema que dominava o debate estratégico sobre desenvolvimento desde a criação da CEPAL (a articulação do sistema produtivo) objetivava favorecer a difusão do progresso técnico não apenas no setor industrial, mas também nas atividades baseadas nos recursos naturais e nos serviços. Defendia-se uma articulação maior entre os bens exportáveis e não exportáveis – salientava-se que o aumento da produtividade de um bem exportável não poderia ocorrer às custas de elementos não exportáveis, como a infraestrutura e a educação – e, entre a indústria e a agricultura, argumentava-se que a inexistência de vínculos entre esses dois setores da economia contribuía para agravar a heterogeneidade estrutural.

Por fim, o terceiro tema a ser redefinido era sobre uma inter-relação entre os agentes públicos e privados que combinasse a manutenção dos desequilíbrios macroeconômicos com políticas setoriais, envolvendo uma estreita interação entre empresários, sindicatos e técnicos dos setores mais dinâmicos. A agenda dos anos 1990 pretendia evitar tanto a experiência do período substitutivo – quando os equilíbrios macroeconômicos não eram considerados condição necessária para o desenvolvimento – quanto a visão oposta que prevaleceu na década de 1980 (NERY, 2004). A TPE considerava importante o papel do Estado no processo de transformação produtiva, defendendo, contudo, um estilo de intervenção diferente do passado. Reconhecia-se que os países latino-americanos haviam se tornado mais dependentes das oscilações da ordem econômica mundial e que os cortes no serviço público afetavam, sobretudo, as classes mais vulneráveis. No entanto, sua redefinição da ação estatal era superficial pois defendia que o

Estado não deveria buscar soluções para os problemas históricos acumulados, concentrando-se nos problemas imediatos relativos à transformação produtiva (NERY, 2004). Além disso, constata Nery (2004), ao propor desideologizar o tema da intervenção pública no processo de desenvolvimento, a CEPAL estaria contribuindo para despolitizar a discussão em torno do novo papel do Estado.

A TPE propunha algumas políticas básicas aos três objetivos específicos acima enunciados (inserção internacional, articulação produtiva e interação entre os agentes públicos e privados). Em conjunto, esses três objetivos configurariam o critério estratégico que orientaria a transformação produtiva, qual seja: fortalecer a competitividade. As recomendações reiteravam a importância de uma maior abertura das economias visando impulsionar a transformação produtiva. Caberia definir posteriormente “[...] a intensidade do esforço de liberalização comercial, a celeridade com que este deverá ser realizado e as modalidades precisas de fazê-lo” (CEPAL, 1996, p. 109, tradução nossa). A liberalização deveria vir acompanhada da expansão das exportações não tradicionais, sobretudo das manufaturas, setor cuja participação da América Latina no comércio mundial era reduzida. Além disso, todo o processo de reconversão e modernização da estrutura produtiva exigiria uma intervenção seletiva do Estado, mediante a concessão de incentivos tributários, creditícios e comerciais. Para Nery (2004), as diferenças entre essas recomendações da CEPAL e as propostas neoliberais eram mais de forma do que de conteúdo.

Segundo a TPE, as tarefas primordiais do Estado deveriam ser participar da superação dos problemas de equidade e incrementar a competitividade internacional. Entretanto, para Nery (2004), o âmbito e os limites da ação estatal foram definidos vagamente, não se admitindo fórmulas pré-concebidas quanto ao seu conteúdo e alcance. Ainda de acordo com a visão de Nery (2004) sobre a TPE, a ação pública passou a ser norteadora por alguns princípios abstratos. O primeiro deles afirmava que a ação do Estado exigiria a autolimitação e a simplificação de suas intervenções; o Estado deveria se concentrar no apoio à aplicação do progresso técnico ao processo produtivo e favorecer seletivamente o desenvolvimento de novas vantagens comparativas em nível internacional. Outros dois princípios que deveriam orientar a ação pública eram o da eficiência dos mecanismos de regulação e o da descentralização de algumas responsabilidades do Estado. Por último, o Estado teria que se ater ao princípio da estabilidade; isto é, o setor público teria a obrigação de garantir regras claras e estáveis para que o setor privado pudesse desempenhar de forma adequada sua função empresarial. A nova modalidade de planejamento não poderia ser confundida com suas formas passadas: “Este trabalho [...] não

pode ser confundido com práticas ultrapassadas que procuravam estabelecer normas para o desenvolvimento [...]” (CEPAL, 1996, p. 157, tradução nossa).

A CEPAL (1996) recomendava uma privatização seletiva, acompanhada de medidas que garantissem que seu resultado fosse uma maior produtividade do setor empresarial. O aspecto determinante no resultado da privatização seria o modo como ela se realizaria, pois, a depender do caso, corria-se o risco de transformar uma empresa pública ineficiente em um monopólio privado igualmente ineficiente. A TPE defendia maior presença privada e estrangeira em setores que no passado eram considerados privativos do Estado. Dessa forma, segundo Nery (2004), as recomendações da CEPAL em torno da liberalização comercial, da reforma do Estado e das privatizações eram significativamente semelhantes ao receituário do Consenso de Washington.

A TPE buscava demonstrar que a integração econômica poderia ser funcional para estratégias tendentes a alcançar maior competitividade internacional. A nova proposta de integração regional da CEPAL defendia que a cooperação intra-regional deveria ser estruturada em torno dos já mencionados objetivos específicos: fortalecer a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir a interação entre os agentes públicos e privados. Dessa forma, seguindo o raciocínio da TPE, o processo de abertura comercial de alguns países latino-americanos estimularia o aumento das importações totais, incluindo as de origem regional. Segundo o documento, “[...] a gradual liberalização comercial oferece a oportunidade, entre outros aspectos, de ser um estímulo ao comércio intra-regional [...]” (CEPAL, 1996, p. 167, tradução nossa). Assim, iniciativas conjuntas de dois ou vários países, por exemplo, poderiam proporcionar vantagens às empresas nacionais, pois os ganhos em economias de escala e complementaridades produtivas levariam a reduções dos custos médios de produção. Além disso, o processo de liberalização comercial poderia trazer vantagens aos países, desde que houvesse articulação para explorar as possibilidades de se arrancar concessões conjuntas e não de forma unilateral. Ademais, a TPE considerava a integração da América Latina como um meio dos países latino-americanos aumentarem seu poder de negociação frente a países de fora da região e, também, uma maneira das empresas latino-americanas se capitalizarem e expandirem seus negócios inclusive para outras regiões do mundo (CEPAL, 1996).

Como evidenciado pela análise do documento “Transformação produtiva com equidade: A tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos noventa” (TPE), publicado em 1996, as recomendações da CEPAL sofreram consideráveis mudanças em relação ao pensamento cepalino original. É importante pontuar, contudo, que o estruturalismo

cepalino nunca deixou de estar presente nos estudos da organização. Porém, a partir da década de 1990, o histórico estruturalismo cepalino se transformaria no neoestruturalismo. O neoestruturalismo conservaria a raiz estruturalista da instituição, mas agregaria e adaptaria vários aspectos do pensamento neoliberal então hegemônico. O neoestruturalismo seria, portanto, segundo Prateado (2021), a versão latino-americana do neoliberalismo. Ou, pelo contrário, de acordo com Vitagliano (2004), o neoestruturalismo seria justamente a forma encontrada pela CEPAL para se opor ao neoliberalismo.

Assim como o pensamento da CEPAL nas suas origens foi significativamente influenciado pelo modelo de substituição de importações – que já fazia parte do pensamento latino-americano de maneira difusa desde finais do século XIX e, desde a década de 1930, de maneira concreta (como na Era Vargas no Brasil) – o processo de liberalização comercial e financeira – em marcha desde a década de 1970 e amplamente difundido com o Consenso de Washington – também influenciaria diretamente o pensamento cepalino. Dessa forma, as recomendações da TPE se assemelhavam em grande medida às do FMI e do Banco Mundial e, portanto, evidenciava-se que o receituário do Consenso de Washington havia sido consideravelmente assimilado pelo pensamento cepalino na década de 1990 (PRATEADO, 2021). Se não literalmente assimilado, como defendido por Vitagliano (2004), o pensamento cepalino se adaptou para se contrapor ao neoliberalismo. Independentemente de qual dessas duas análises seja mais bem embasada, o que importa neste trabalho é que ambas consentem que o ponto de inflexão no pensamento cepalino foi causado pela preponderância do modelo econômico neoliberal na década de 1990. Contudo, nos últimos anos, o neoliberalismo já não é mais tão preponderante como foi no final do século passado.

3.3 – A PERDA DE PRIMAZIA DO MODELO ECONÔMICO NEOLIBERAL

As consequências da pandemia de Covid-19 para a economia global foram, de acordo com Adam Tooze (2021), algo sem precedentes na história do capitalismo moderno. Essa crise – inicialmente sanitária e, depois, generalizada nas mais variadas searas da comunidade internacional – fez com que 95% das economias mundiais sofressem uma contração simultânea do PIB per capita na primeira metade de 2020 (TOOZE, 2021). Esse mesmo autor cita em sua referida obra o comentarista econômico do *Financial Times*, Martin Wolf, que afirma que já ocorreram pandemias muito mais avassaladoras que a de Covid-19, mas que nesta houve medidas mais incisivas por parte dos governos mundo afora – pelo menos nos países ricos,

como ele pondera – pelo fato de que hoje uma considerável parte do mundo possui a capacidade econômica, tecnológica e social de impor medidas restritivas à população, limitando drasticamente o princípio básico do direito de ir e vir, e fomentando pacotes emergenciais de transferência de renda como nunca antes vistos.

Nesse ínterim, o modelo econômico neoliberal foi contestado e suplantado por políticas redistributivas, em que governos de todo o mundo viram-se forçados a facilitar ao máximo a distribuição de dinheiro aos mais necessitados, num cenário de aumento acentuado do desemprego e de forte recessão econômica. Por isso, Susan Watkins (2021) chega a afirmar que, ao menos nos Estados Unidos, o que se estava presenciando não era apenas o maior esforço contra a pobreza em uma geração ou uma mudança drástica nas políticas estadunidenses, mas o surgimento de uma nova era econômica; ou seja, estava ocorrendo uma ruptura estrutural com o consenso neoliberal. Ainda de acordo com essa autora, há a argumentação de que, historicamente, mudanças na “grande estratégia” estadunidense necessitaram de mudanças na filosofia econômica: do mercantilismo ao keynesianismo, nos anos 1940, e ao neoliberalismo nos anos 1970. Nesse cenário, em que o modelo econômico neoliberal já não responde mais satisfatoriamente às necessidades da contemporaneidade, a segurança nacional dos Estados Unidos dependeria da instauração de um novo modelo econômico (WATKINS, 2021).

A crise do modelo econômico neoliberal, contudo, data anterior à pandemia de Covid-19. Adam Tooze (2018) e Gérard Duménil e Dominique Lévy (2014), afirmam que a crise financeira de 2008 – ou melhor dizendo, conforme utilizado por Fouskas, Roy-Mukherjee, Huang e Udeogu (2021), a “Grande Recessão de 2007-2008” – findou o período de trinta anos de globalização neoliberal sob a hegemonia estadunidense. Linda Weiss (2012) soma-se a esses autores para defender a tese de que o modelo econômico neoliberal deixou de ser proeminente a partir da crise de 2008. Para ela, na verdade, o que deixa de existir a partir de 2008 é a retórica do neoliberalismo pois, na prática, tanto empiricamente como teoricamente, o Estado neoliberal nunca passou de uma ficção. Essa autora traz uma série de evidências que corroboram com seu argumento de que o modelo econômico neoliberal sistematizado e impulsionado pelo Consenso de Washington de 1989 foi uma forma de “chutar a escada” – para usar o título do livro de 2002 de Ha-Joon Chang – para a manutenção do *status quo* do desenvolvimento econômico mundial. Nesse ínterim, os Estados desenvolvimentistas desenvolvidos fomentam a inovação tecnológica continuada em seus territórios, exercem um papel chave como grandes investidores em setores estratégicos e participam diretamente do sistema financeiro resgatando o sistema de crédito quando necessário (WEISS, 2012).

O que tanto Tooze (2018) e Duménil e Lévy (2014) como Weiss (2012) buscam entender é o que está por vir com o declínio do neoliberalismo sob a hegemonia estadunidense. Vale pontuar que desde a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica, a partir da Segunda Guerra Mundial, essa hegemonia chegou a ser contestada em outros contextos. Como argumentado por Duménil e Lévy (2014), na década de 1970 a supremacia econômica estadunidense chegou a ser enfaticamente questionada devido à sólida ascensão econômica da Alemanha Ocidental e do Japão, o que fez parecer que a governança global estaria dividida em uma “tríade”, que substituiria a liderança incontestada dos Estados Unidos no mundo capitalista da época. Contudo, como argumentado por Giovanni Arrighi (2007), o Acordo do Plaza reestabeleceu a supremacia dos Estados Unidos no cenário econômico internacional.

Devido a aparente decadência do modelo econômico neoliberal, Linda Weiss (2012) chega a indagar se estamos começando a viver sob a égide do modelo “pós-neoliberal”. Como argumentado por Adam Tooze em “Portas fechadas” (2021), a reação dos países à pandemia de Covid-19 evidenciou claramente o papel positivo fundamental do Estado no resgate das economias nacionais. Desde 2008, portanto – como evidenciado por Tooze (2018), Duménil e Lévy (2014) e Weiss (2012) –, o modelo econômico neoliberal já parecia estar em seus últimos suspiros. Com a pandemia disseminada em 2020, o pouco que ainda havia restado do neoliberalismo – pelo menos na retórica, já que na prática, como enfatizado por Weiss (2012), nunca passou de uma mera ficção – foi definitivamente deixado de lado. Soma-se a isso, ainda, a crise energética que o mundo enfrenta decorrente de embargos impostos à Rússia devido a invasão à Ucrânia e, também, pela escalonada dos conflitos no Oriente Médio, além da inflação, que é um problema que perdura em grande parte do globo.

Portanto, o modelo econômico neoliberal já não é mais proeminente como na década de 1990. Dado que a CEPAL adequa suas recomendações conforme a realidade vigente, a superação da fase do neoliberalismo no sistema econômico mundial influencia diretamente no pensamento cepalino. Como o neoestruturalismo foi formulado num contexto de hegemonia do modelo econômico neoliberal e da globalização, a nova realidade vigente desde a Grande Recessão de 2007-2008 traz a necessidade da CEPAL de adequar sua proposta da TPE à contemporaneidade.

CAPÍTULO 4 – O PENSAMENTO DA CEPAL DESDE 2010: O ENFOQUE NA MUDANÇA ESTRUTURAL PRODUTIVA PARA A IGUALDADE (MEPI)

Como evidenciado até aqui, a CEPAL adapta suas recomendações conforme a realidade vigente. Nesse sentido, nos últimos anos a instituição tem dado forte enfoque no tema da igualdade. Apesar de que o pensamento cepalino desde 2010 se afastou da proposta da TPE e de que tem estabelecido uma nova concepção de Mudança Estrutural Produtiva para a Igualdade (MEPI) – conforme defendido por Moraes, Ibrahim e Moraes (2020) – a atual fase ainda é neoestruturalista.

De acordo com Moraes, Ibrahim e Moraes (2020), a concepção de que a busca pela igualdade deveria se tornar o foco dos estudos da Comissão surge em 2010 com o documento “A hora da igualdade: Brechas para fechar, caminhos por abrir”. Desde então, os relatórios anuais da CEPAL estão enfatizando essa perspectiva e estruturando, de forma sistemática, uma síntese de ideias que aos poucos está evoluindo o paradigma neoestruturalista da instituição. Os principais documentos até o momento, além do já citado, são: “Mudança estrutural para a igualdade: Uma visão integrada do desenvolvimento” (2012), “Pactos para a igualdade: Rumo a um futuro sustentável” (2014), “Horizontes 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável” (2016), “A ineficiência da desigualdade” (2018), “Construir um novo futuro: Uma recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade” (2020), “Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: Produção, inclusão e sustentabilidade” (2022) e “A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: Transformações indispensáveis e como administrá-las” (2024).

De 2010 em diante, portanto, os documentos da CEPAL redirecionaram seu enfoque, deixando os preceitos da TPE em segundo plano. Os novos textos da Comissão dão maior destaque para questões político-sociais, clarejando temas como a desigualdade e a cultura do privilégio na América Latina. Conquanto a denúncia dos neoestruturalistas cepalinos contra a desigualdade e a cultura do privilégio¹³ nas sociedades latino-americanas já se encontrava nos textos acerca da TPE, foi somente na gestão da bióloga Alicia Bárcena – segundo Moraes, Ibrahim e Moraes (2020) – que esses temas se tornaram o cerne dos documentos das seções centrais da instituição.

¹³ “A ‘cultura do privilégio’ faz referência a um conjunto de normas, valores e mecanismos institucionais por meio dos quais as desigualdades sociais são legitimadas e preservadas” (CEPAL, 2016a, p. 15, tradução nossa).

Os neoestruturalistas contemporâneos consideram que, sobretudo após a Grande Recessão de 2007-2008, a equidade se obtêm por meio da ação política e social do Estado, das organizações não-governamentais (ONGs) e da sociedade civil organizada (MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020). O fim das desigualdades para a CEPAL atualmente não é consequência do desenvolvimento, mas pressuposto para almejá-lo (CEPAL, 2018).

Dado que a figura do Secretário-Executivo da CEPAL diz muito sobre as recomendações da instituição, este capítulo é dividido em três seções: Uma referente à gestão de Alicia Bárcena, outra, à de José Manuel Salazar-Xirinachs, e uma última para concluir a análise dos trabalhos expostos. Como se analisará a seguir, os documentos da década de 2010 têm um enfoque predominante da igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Já os textos mais recentes têm um enfoque maior na transformação do modelo de desenvolvimento em um mais produtivo, inclusivo e sustentável. Apesar dessa mudança sutil, considera-se neste trabalho que desde 2010 a ideia da MEPI tem norteado o pensamento cepalino.

4.1 – ALICIA BÁRCENA (2008-2022)

A mexicana Alicia Bárcena exerceu a função de Secretária-Executiva da CEPAL de julho de 2008 a março de 2022. Anteriormente, era Secretária-Geral Adjunta de Gestão da ONU, na sede da instituição em Nova Iorque, e, também, atuou como Chefe de Gabinete e como Chefe de Gabinete Adjunta do então Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan (CEPAL, 2024a).

Na CEPAL, ocupou o cargo de Secretária-Executiva Adjunta e de Diretora da Divisão do Meio Ambiente e Assentamentos Humanos. Nas Nações Unidas foi Coordenadora do Programa de Desenvolvimento Sustentável da América Latina e do Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Coordenadora do Projeto Cidadania Ambiental do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (CEPAL, 2024a).

Além disso, fundou e dirigiu o Conselho da Terra, organização não-governamental com sede na Costa Rica, encarregada do acompanhamento dos acordos assinados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (CEPAL, 2024a).

Alicia Bárcena publicou numerosos artigos sobre desenvolvimento sustentável, políticas públicas, meio ambiente e participação cidadã. Ela possui diploma de graduação em

Biologia e de mestrado em Ecologia pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) e também de mestrado em Administração Pública pela Universidade de Harvard (CEPAL, 2024a). Dito isto, analisa-se a seguir seis dos oito documentos mencionados na introdução deste capítulo, todos eles elaborados e publicado durante sua gestão na CEPAL.

O primeiro documento a integrar o que Moraes, Ibrahim e Moraes (2020) denominam de fase em prol da MEPI é “A hora da igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir” (2010). Essa publicação afirma que sociedades menos desiguais tendem a possuir um sistema democrático mais estável, além de serem capazes de realizar planejamento de longo prazo oportunizando, assim, o desenvolvimento econômico e social. O documento começa respondendo o porquê desse novo enfoque no pensamento neoestruturalista cepalino. Ele traz quatro justificativas.

A primeira seria porque maior igualdade em matéria de direitos, oportunidades e bem-estar promove maior sentido de pertencimento à sociedade e, com isso, maior coesão social (CEPAL, 2007). Sem coesão social dificilmente seria possível enfrentar, como comunidade e país, os desafios de um mundo cada vez mais competitivo e complexo.

Se o crescimento tende à concentração de seus frutos, surte um efeito negativo na coesão e na inclusão social que, por sua vez, enfraquece a dinâmica futura do crescimento. À medida que aumenta a lacuna de expectativas, aumenta a conflitividade social, o que corrói a legitimidade dos governos e ameaça a sustentabilidade do crescimento (CEPAL, 2010, p. 40-41).

Em segundo lugar, uma sociedade mais integrada seria condição para uma sociedade mais produtiva e com maior convergência produtiva. Com efeito, a “competitividade autêntica” (CEPAL, 1996) baseada em maiores capacidades humanas, com melhor inserção produtiva do conjunto da sociedade (e não em baixos salários e sobre-exploração dos recursos naturais) renderia maiores receitas em termos do crescimento sustentado de longo prazo.

Uma sociedade que difunde de maneira mais igualitária as oportunidades de educação e acesso ao emprego formal dispõe de uma força de trabalho com maiores capacidades e, por vezes, otimiza o uso dessas capacidades para avançar em matéria de produtividade e competitividade e de recursos fiscais para o investimento produtivo e a proteção social. Uma sociedade que universaliza o acesso tempestivo à saúde e à nutrição reduz despesas associadas a doenças e desnutrição, desde aquelas relacionadas à diminuição da produtividade até os custos atribuíveis à morbidez. Uma sociedade com maior nível de equidade provavelmente enfrenta menores custos de segurança cidadã e qualidade da democracia (CEPAL, 2010, p. 41).

O texto segue afirmando que, a longo prazo, haveria um círculo virtuoso entre menores disparidades sociais, menores disparidades de produtividade e um crescimento mais dinâmico

e sustentado. A evidência é conclusiva, segundo o documento, no sentido de que desenvolvimento econômico e igualdade social tenderiam a convergir. Bastaria contrastar a distribuição de renda e de outros ativos em sociedades mais pobres e menos pobres (CEPAL, 2010).

Em terceiro lugar, maior igualdade no âmbito dos direitos sociais permitiria maior igualdade em termos de voz e visibilidade políticas.

Dito de outro modo, uma maior integração ao trabalho digno, à educação de qualidade, à informação e ao conhecimento e às redes de proteção e interação sociais permite melhorar a capacidade dos cidadãos para participação em instituições políticas e sindicais, no diálogo público, no voto informado, no uso do conhecimento para fazer valer seus direitos no acesso a associações civis e no intercâmbio cultural. Ademais, quanto maior a “voz pública” e a representatividade nas instâncias de deliberação, maior a participação de grupos secularmente excluídos em decisões que apontam para redistribuição de recursos e para universalização de prestação de serviços públicos (CEPAL, 2010, p. 41).

Em quarto lugar, a experiência de crises anteriores na América Latina e no Caribe mostraria que seu impacto na pobreza, no bem-estar e na inclusão social geralmente seria mais profundo e duradouro que aquele encontrado na dinâmica da economia.

Ademais, o padrão de globalização que entrou em crise em 2008 – muito dominado pelo mundo financeiro e sua relativa ruptura com a economia real – mostrou não somente ser muito volátil, mas também muito excludente, ostentando o triste recorde da distribuição mais regressiva dos frutos do progresso da história contemporânea. Isto faz que, a longo prazo, as sociedades sejam mais injustas ou apresentem grandes zonas de vulnerabilidade à pobreza e à indigência. Nesse contexto, a maior igualdade é a referência normativa que orienta ações públicas que buscam reduzir a vulnerabilidade e transformar o crescimento econômico em via de acesso ao bem-estar (CEPAL, 2010, p. 41).

O texto afronta a desigualdade estrutural como algo que inviabiliza o desenvolvimento econômico e que é responsável por que haja baixa cooperação e coesão, logo, baixa dinâmica econômica. O documento destaca veementemente a importância de promover pactos fiscais que auxiliem no financiamento de políticas públicas. A criação de fundos de coesão social é publicitada como forma de repasse ou subsídios cruzados com propósito de transferir recursos ou prover serviços aos que não podem pagar por eles. Os pactos fiscais e os fundos de coesão social são ferramentas capazes de conter os efeitos da volatilidade externa da América Latina e com capacidade de consolidar instituições, proporcionando maior coesão e cooperação social para o desenvolvimento (CEPAL, 2010).

Outro ponto relevante desse relatório de 2010 é a diferenciação entre capital humano e capacidade humana. Segundo a CEPAL (2010), o conceito de “capital humano” centra demasiadamente em um mero ajuste meritocrático baseado no “valor” dos indivíduos no mercado. É a valorização das potencialidades humanas reduzidas meramente a uma relação de oferta e de demanda de trabalho. O relatório prefere optar pelo conceito de capacidade humana. Esse é caracterizado pela igualdade de direitos como acesso à educação e ao conhecimento, mas juntamente é preciso que o Estado exerça seu papel redistributivo e regulador em três níveis: (i) na dimensão territorial, (ii) no emprego e (iii) na proteção social. O objetivo seria colocar a igualdade na contribuição produtiva e também no desenvolvimento social. Isso significaria a valorização do indivíduo como cidadão e não somente do trabalhador e do consumidor. A cidadania com suas titularidades de direitos, portanto, deveria ser o eixo da inclusão econômica, social e política nas economias da América Latina.

O segundo relatório a ser analisado nesta seção é “Mudança estrutural para a igualdade: Uma visão integrada do desenvolvimento” (2012¹⁴), que não só continua com o mesmo enfoque, mas também o aprofunda e o aprimora. O documento deixa claro, segundo Moraes, Ibrahim e Morais (2020), seu afastamento dos preceitos da TPE ao operacionalizar e diferenciar os conceitos de “equidade” e “igualdade”:

[...] a igualdade deixou de ser anátema no discurso do desenvolvimento e voltou à cena durante a última década por obra dos movimentos étnicos, de gênero e da sociedade civil mundial, bem como na esteira de uma profusa gama de fóruns intergovernamentais e cúpulas mundiais sobre os mais diversos temas. Diferentemente da noção de equidade, a de igualdade implica não apenas corrigir as lacunas em termos de oportunidades, mas também contar com um claro compromisso do Estado para redistribuir os frutos do desenvolvimento, buscar um maior equilíbrio na distribuição dos fatores de produção e no aproveitamento dos ganhos de produtividade por esses fatores, definir um marco normativo explícito de direitos sociais que leve ao estabelecimento de pactos fiscais em torno da prestação de serviços universais e estar mais aberto a pensar não apenas em pisos e mínimos, mas também em tetos e máximos. Esta última ideia é de importância singular em uma região como a nossa, onde a concentração de renda e de riqueza no último percentil costuma ser, em termos proporcionais e em comparação com outras regiões, desmesurada (CEPAL, 2014, p. 14).

A TPE cede espaço para a proposta da MEPI. Nessa fase, a CEPAL admite que a transformação produtiva não conseguirá obter efeitos multiplicadores na sociedade e na política se ficar restrita à criação de ilhas de alta tecnologia e de produtividade em meio a um mar de

¹⁴ Originalmente, esse relatório foi apresentado pela CEPAL aos Estados membros por ocasião do trigésimo quarto período de sessões da Comissão, ocorrido em San Salvador, em agosto de 2012. Contudo, neste trabalho é a versão estendida desse documento, publicada em 2014, que se utiliza.

setores primários e de subsistência. Trata-se de algo que foi evidenciado em alguns países da América Latina; isto é, vários tecnopolos rodeados de áreas urbanas e rurais degradadas. Desse modo, a MEPI modifica a leitura da TPE e dedica mais destaque para a questão da igualdade e do meio ambiente (MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020).

A MEPI é caracterizada por dois tipos de eficiência capazes de combinar trajetórias de crescimento da produtividade, da produção e do emprego ao longo do tempo. A primeira é a chamada “eficiência schumpeteriana”, em que setores com as taxas mais altas de crescimento da produtividade, com maior difusão de conhecimentos e capacidades para o conjunto da economia e da sociedade, lideram o processo de inovação, impulsionando os aumentos de produtividade, tanto no seu próprio setor como para outros setores – Moraes, Ibrahim e Moraes (2020) trazem o termo *spillover effect* para definir essa eficiência. A segunda é a “eficiência keynesiana” ou “de crescimento”, que diz respeito a um padrão de especialização em setores beneficiados por taxas mais altas de crescimento da demanda externa e interna, com efeitos positivos sobre a produção e o emprego. Assim, a CEPAL (2014, p. 18) constata:

É fundamental, portanto, que a mudança estrutural fortaleça setores dinâmicos do ponto de vista não apenas da tecnologia, mas também da demanda, pois um aumento da produtividade sem um aumento concomitante da demanda poderia gerar subemprego ou desemprego. De modo geral, os dois tipos de eficiência ocorrem simultaneamente, pois os setores mais intensivos em conhecimento também tendem a mostrar um maior dinamismo da demanda e da especialização internacional no longo prazo.

Além disso, as políticas sociais são peças-chave na MEPI. De acordo com a CEPAL (2014), quando a estrutura produtiva está polarizada, os mecanismos puramente redistributivos de caráter fiscal e social não solucionam os problemas da desigualdade e do baixo crescimento nem são sustentáveis no longo prazo. O quanto antes, continua o documento, as políticas deverão se ocupar da geração de oportunidades de emprego e de capacitação no âmbito da mudança estrutural. Dessa forma:

A adoção de políticas industriais que impulsionem essa transformação deve ser considerada, juntamente com políticas sociais, dimensões-chave no horizonte da igualdade. Assim, por exemplo, os encadeamentos produtivos são aspectos da mudança estrutural que evitam a concentração e propagam, de maneira mais solidária, os ganhos ao longo de toda a sociedade (CEPAL, 2014, p. 20).

A MEPI apresenta uma visão integrada de desenvolvimento. Os aspectos sociais, ambientais, políticos e identitários se juntam aos econômicos. A MEPI é, segundo Moraes, Ibrahim e Moraes (2020), uma visão de longo prazo para profundas transformações sociais. A

política ganha maior destaque nessa fase da CEPAL, enfatizando a importância das instituições democráticas e do investimento em capacidade humana em detrimento do capital humano.

O terceiro texto analisado é “Pactos para a igualdade: Rumo a um futuro sustentável” (2014a), em que a CEPAL explicita que os documentos das seções centrais sofreram uma modificação desde 2010, formando uma nova concepção de pensar. “*Igualar para crescer e crescer para igualar* é a máxima que marca o espírito desta proposta” (CEPAL, 2014a, p. 5). Esse documento retoma o conceito de mudança estrutural e o sintetiza da seguinte forma:

[...] a proteção e o investimento social devem estar conectados de forma a promover, de forma combinada, a igualdade e o dinamismo produtivo. O investimento na primeira infância, a proteção frente a choques externos mediante transferências básicas de renda, a criação de sistemas de cuidado que contribuam a este investimento e à plena incorporação da mulher ao mercado de trabalho são elementos constitutivos da própria transformação estrutural, dado que: incrementam capacidades humanas, igualam oportunidades e resultados, trazem coesão à sociedade e atacam as causas fundamentais da reprodução intergeracional da exclusão (CEPAL, 2014a, p. 7).

O texto segue afirmando que:

A perspectiva da mudança estrutural exige um manejo do ciclo econômico que se traduza na maior ocupação possível da capacidade instalada durante seu transcurso. Ao mesmo tempo é necessário promover, por meio de políticas industriais, a inovação e o investimento para incorporar em forma crescente o conhecimento e construir capacidades endógenas no âmbito tecnológico e produtivo, criando vantagens comparativas dinâmicas. Este processo não significa deixar de aproveitar os ciclos de alta de preços dos recursos naturais, mas ter claro que isto não é suficiente para construir bases sólidas e sustentáveis de crescimento (CEPAL, 2014a, p. 7).

O relatório destaca a sustentabilidade e a preocupação com as gerações futuras. Para a CEPAL (2014a), a dinâmica virtuosa depende de melhores instituições e estruturas propícias para o desenvolvimento sustentável e para a igualdade social. É preciso, dessa maneira, criar um ambiente capaz de elaborar novos pactos sociais com objetivo de construir marcos regulatórios de médio e de longo prazo em distintas esferas. Dentre esses pactos a CEPAL (2014a, p. 12) enumera os seguintes:

[...] um pacto pelo investimento e a mudança estrutural; um pacto fiscal por um melhor equilíbrio entre bens privados e serviços públicos na arquitetura do bem-estar; um pacto de governança dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, com ênfase na solidariedade com as gerações futuras e uma matriz produtiva mais diversificada e verde, e um pacto social e trabalhista, para potencializar a capacidade de redistribuição do Estado em distintos âmbitos da desigualdade e para que a institucionalidade laboral acompanhe a mudança estrutural a fim de reduzir brechas de gênero, de produtividade, de emprego de qualidade e de apropriação entre capital e trabalho.

Este documento do período de sessões de 2014 descreve, ainda, ações para cada pacto que ele elenca. A ênfase, no entanto, é no conceito e nas ações da sustentabilidade, apresentando, inclusive, um capítulo sobre padrões de consumo e desenvolvimento. Tal fato demonstra, segundo Moraes, Ibrahim e Moraes (2020), que a CEPAL realçou a preocupação de estar em consonância com os discursos e o referencial teórico de outras comissões da ONU. Essa preocupação fica mais evidente no documento da seção central de 2016 intitulado “Horizontes 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável”.

O relatório de 2016 inicia descrevendo que está havendo uma mudança de época na história da humanidade. O crescimento econômico estaria cedendo espaço para a preocupação com o desenvolvimento sustentável. O raciocínio seria de que os modelos de organização produtiva, o capitalismo e o socialismo marxista promoveram degradação ambiental sistemática pelo esgotamento de recursos naturais não-renováveis e pela poluição generalizada de elementos vitais. O antigo modelo de desenvolvimento econômico não se atentava para a sustentabilidade, pois confundia eficiência com máxima extração e transformação de recursos (MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020).

Seguindo essa ideia, a humanidade estaria em um processo de mudança de paradigma socioeconômico e político, incorporando e ressignificando modos de produção e de sociabilidade. O documento da CEPAL de 2016 salienta essa transformação e ressalta o papel da ONU, por meio do PNUD, com “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” e com “Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” – que os 193 países representados na Assembleia Geral das Nações Unidas aprovaram em setembro de 2015 – como sendo os projetos mais amplos e ambiciosos com desejo de promover um caminho para essa mudança (PNUD, 2015; 2015a).

O objetivo central do texto aprovado no período de sessões da CEPAL em 2016 é de ser complementar aos documentos da ONU supracitados – quais sejam, a “Agenda 2030” e os “17 ODS” – contudo, analiticamente, segundo Moraes, Ibrahim e Moraes (2020), tem base na perspectiva estruturalista do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos países da América Latina e do Caribe. Para a visão neoestruturalista cepalina, o conceito ordenador tem de ser o da mudança estrutural progressiva:

O conceito ordenador é a mudança estrutural progressiva, definida como um processo de transformação para atividades e processos produtivos que apresentem três características: ser intensivos em aprendizagem e inovação (eficiência shumpeteriana), estar associados a mercados em rápida expansão, que permitam aumentar a produção e o emprego (eficiência keynesiana) e favorecer a proteção do meio ambiente e o desacoplamento entre crescimento econômico e emissões de

carbono (eficiência ambiental). Para obter estruturas produtivas com estes três tipos de eficiência, que tornem compatíveis a igualdade e a proteção ambiental, é preciso um novo conjunto de instituições e coalizões políticas que se promovam em nível global, regional, nacional e local (CEPAL, 2016, p. 10).

Os países latino-americanos enfrentavam dois desafios concomitantemente: busca de acumulação de capital para conseguirem se desenvolver e preocupação com a proteção ambiental. Para a CEPAL (2016), a MEPI é a forma encarregada de fazer com que as nações da região abandonem sua trajetória do passado comprometida com o crescimento a qualquer custo sem, entretanto, se assentar nos preceitos da ortodoxia convencional. Esses antigos modelos representavam uma acumulação insustentável e associada a um conflito distributivo de crescente intensidade, gerando fragmentação social, institucional e política.

O documento segue afirmando que a América Latina tem de caminhar para um novo estilo de desenvolvimento, pautado na ação coletiva e nos pactos de longo prazo. Isso possibilitaria a estruturação de sociedades democráticas promotoras da igualdade, da transparência e da participação, além de ter o foco na produtividade, nos empregos de qualidade e no cuidado do meio ambiente, por meio da difusão das novas tecnologias num grande impulso ambiental.

A questão era: Como seguir os preceitos cepalinos e alcançar esses objetivos efetivando, assim, a MEPI? De acordo com Moraes, Ibrahim e Moraes (2020), os documentos de 2010, 2012, 2014 e 2016 fornecem alguns caminhos para essa questão, contudo, é no documento de 2018, intitulado “A ineficiência da desigualdade”, que a síntese de ideias dessa nova fase do neoestruturalismo elege claramente a indispensabilidade de superação da cultura do privilégio na América Latina para a concretização da MEPI.

Segundo esse estudo, a América Latina possuía uma cultura do privilégio que tinha origens desde a chegada dos europeus no continente. Por mais de 500 anos o conquistador, o colonizador, o crioulo, o fazendeiro, o aristocrata e o político adotaram uma cultura de negação do outro. Ao controlar o Estado, essa elite desprezou os povos originais, os afrodescendentes, os mestiços, os zambos, as mulheres e, quando as repúblicas foram estabelecidas, estendeu-se a negação aos imigrantes, aos camponeses, aos analfabetos, aos habitantes de favelas e aos trabalhadores (CEPAL, 2018).

Para a CEPAL (2018), a cultura do privilégio podia ser entendida a partir de três traços: (i) a naturalização da diferença como desigualdade; (ii) a justificativa da diferença com base na posição, origem, cultura, adscrição racial ou de gênero, poderes políticos e econômicos; (iii) a perpetuação dos privilégios e da hierarquia por meio do aparelhamento de instituições que

determinam regras e práticas, estabelecendo uma dialética entre a naturalização da diferença como desigualdade e a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições sociais.

Nesta dialética, a cultura do privilégio garante assimetrias em múltiplos âmbitos da vida coletiva, como o acesso a posições privilegiadas nos negócios e nas finanças; o poder decisório ou deliberativo; a maior ou menor presença em meios que impõem ideias, ideologias e agendas políticas; a captura de recursos públicos para benefícios privados; condições especiais de justiça e sistema fiscal; contatos para ter acesso a melhores empregos e serviços; e facilidade para obter os melhores lugares para viver, circular, educar-se, abastecer-se e cuidar-se (CEPAL, 2018, p. 49).

A cultura do privilégio, por conseguinte, inviabiliza que o Estado corte recursos ou realize reformas em setores econômicos, sociais e políticos que mantêm essa hierarquia. Os privilegiados se apoderam do Estado e suas instituições, colocando-os a seu serviço. O impedimento de reformas estruturais faz com que, para melhorar a situação da população marginalizada bem como para impulsionar a MEPI, os governos progressistas optem por adotar o populismo econômico e não por concretizar as reformas estruturais. Por isso, o populismo tanto político como econômico é tão recorrente na América Latina (MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020).

O populismo econômico, para Sachs (1990), pode ser caracterizado por políticas monetárias expansionistas que desequilibram o balanço de pagamentos, agravam o déficit público e pressionam a inflação, tal como a condição de vários países latino-americanos na época em que o texto foi escrito:

O populismo econômico ajuda a explicar o fato de que, em 1987, havia nada menos do que cinco países latino-americanos (Argentina, Brasil, México, Nicarágua e Peru) com taxas de inflação anual bem acima de cem pontos percentuais, enquanto no resto do mundo não havia um único caso de inflação de três dígitos (SACHS, 1990, p. 7).

Seguindo esse raciocínio, para Dornbusch e Edwards (1989), o populismo econômico nasce da necessidade do governante de atentar às contradições existentes dentro do arranjo de forças sociais que dão alicerce ao seu governo. O mandatário – comprometido com pautas progressistas e desenvolvimentistas – ao receber apoio tanto de setores das elites e de grupos do funcionalismo público pertencentes ao círculo de privilegiados, quanto de populares, teria, inevitavelmente, dificuldades para efetivação de políticas públicas que atendessem à demanda da nação ao mesmo tempo em que se mantêm os privilégios, o aparelhamento e a naturalização da desigualdade. Tal estrutura social-política-econômica leva o governo progressista e

desenvolvimentista a adotar medidas econômicas pouco sustentáveis em longo prazo, gerando um crescimento no estilo *stop and go*.

Os autores iniciam o texto definindo populismo econômico: “Por ‘populismo’ entendemos uma abordagem da economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda e minimiza os riscos da inflação e do financiamento do déficit, das restrições externas e da reação dos agentes econômicos a políticas agressivas não-mercantis” (DORNBUSCH; EDWARDS, 1989, p. 1, tradução nossa). Esse estudo, patrocinado pelo Banco Mundial, traz um viés doutrinador alinhado com as ideias que então eram catalisadas por conta do Consenso de Washington. Já na sua capa o documento traz uma mensagem a respeito da ineficiência das políticas de governos progressistas na região: “As experiências do Chile sob Allende e do Peru sob Garcia ilustram que, quando as políticas populistas falham, isso acontece a um custo assustador para os próprios grupos que elas foram feitas para beneficiar” (DORNBUSCH; EDWARDS, 1989, tradução nossa).

Definido o termo populismo econômico, seguimos com o estudo de 2018 da CEPAL. Para provocar a MEPI, o texto elenca como exemplo de reforma estrutural a tributária. Segundo o documento, o sistema tributário da América Latina preserva a cultura do privilégio. As isenções, a elisão e o baixo imposto sobre a renda nos países da região geraram uma carga tributária indireta e regressiva, recaindo sobre o consumo e atingindo mais fortemente as classes média e pobre. A carga tributária média dos países latino-americanos é a metade da média de um conjunto de 15 países da União Europeia (UE). Na região, a taxa efetiva de carga tributária sobre a renda do décimo decil alcançou 4,8% em 2014, em contraste com uma média de 21,3% nos 15 membros da UE avaliados (OCDE, 2016).

Segundo estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2016, a carga tributária no Brasil estava em 33,63% do Produto Interno Bruto (PIB). A carga tributária brasileira era alta. O nível de impostos cobrados no país era similar ao de nações desenvolvidas: Alemanha, 37%; Espanha, 33,6%; Reino Unido, 32,5%; Suíça, 27,9%. Conquanto as classes média e pobre sofressem mais com a cobrança via consumo do que a elite, o país tinha baixa tributação sobre renda e patrimônio. No Brasil, a arrecadação com impostos sobre patrimônio estava na faixa de 3%, enquanto a média mundial era de 10%. A participação dos impostos sobre renda na arrecadação do país estava em 20,9%, ao passo que a média dos 35 países que então compunham a OCDE – organização que reúne as economias mais avançadas do mundo, bem como alguns países emergentes – era de 34,3% (OCDE, 2016).

O documento de 2018 da CEPAL encerra responsabilizando a cultura do privilégio e o estilo de acumulação de capital como os principais perpetuadores da distância entre as nações do centro e da periferia. A concentração de renda nos países latino-americanos estabelecia castas de privilegiados, facultando o aparelhamento do Estado e suas instituições por essas castas e naturalizando a desigualdade. A banalização da desigualdade e do aprovisionar do Estado faziam com que medidas em favor da MEPI fossem atravancadas, emperrando o *catching-up* e o desenvolvimento de fato da região (MORAES; IBRAHIM; MORAIS, 2020). Para a CEPAL (2018), nessa fase da MEPI, os países da região somente romperiam com a condição em que se encontravam se implementassem um novo desenvolvimento, mais inclusivo e sustentável.

Como evidenciado, a Grande Recessão de 2007-2008 foi um ponto de inflexão na retórica da CEPAL. Nesse contexto de transição, a pandemia de Covid-19 catalisou essa mudança, como salientado pelo documento de 2020 da instituição intitulado “Construir um novo futuro: Uma recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade”. Segundo esse texto, a economia mundial atravessava por três crises estruturais, que definiam o cenário sobre o qual se projetava a pandemia de Covid-19: (i) a da instabilidade e baixo crescimento do produto, (ii) a da desigualdade crescente e (iii) a ambiental, que ameaçava destruir os sistemas naturais que sustentavam a vida do planeta.

Trata-se de três crises inter-relacionadas, cujo elemento comum é uma economia política que reduziu a capacidade dos governos para regular e direcionar a ação dos mercados. Seus resultados são desequilíbrios crescentes e aumentos das tensões geopolíticas e políticas, agravamento de conflitos e enfraquecimento do sistema multilateral no nível internacional e erosão de direitos e da legitimidade das democracias no nível interno (CEPAL, 2020, p. 5).

Vale salientar que “[...] a percepção de que a trajetória predominante de desenvolvimento era insustentável e havia alcançado seus limites, e de que se estava diante de uma mudança de época, é anterior à pandemia de Covid-19” (CEPAL, 2020, p. 6). Mantendo o raciocínio dos documentos anteriormente expostos, a CEPAL (2020, p. 6) constatava que “as crises econômica, social e ambiental estão enraizadas num sistema de desigualdades e numa rígida cultura do privilégio, tanto na esfera internacional como nas economias nacionais”. Nesse cenário, a CEPAL

[...] avançou além dos temas de equidade de renda para incorporar um conceito amplo de igualdade multidimensional com uma agenda de direitos. A igualdade foi adotada como valor central não somente em termos de renda, mas também abrange a igualdade de oportunidades e de acesso, bem como o reconhecimento das diferenças e da

dignidade das pessoas. A igualdade deve ser vista como um elemento constitutivo do próprio conceito de desenvolvimento (CEPAL, 2020, p.7-8).

Com esse enfoque, a CEPAL (2020, p. 8) destaca a dupla causalidade entre igualdade e crescimento:

O atraso tecnológico e produtivo alimenta a desigualdade porque limita o crescimento e a criação de empregos de maior produtividade, mas a desigualdade, por sua vez, restringe o crescimento porque constrói barreiras econômicas e políticas que impedem a difusão de tecnologias ao conjunto do tecido produtivo.

Segundo o documento, a pandemia evidenciou problemas estruturais que a América Latina enfrentava há décadas: lento crescimento, estrutura produtiva heterogênea e pouco diversificada, altos níveis de informalidade e desproteção, desigualdades sociais e assimetrias globais. Nesse cenário, “o desafio é a harmonização das políticas orientadas ao fechamento das brechas externa, social e ambiental com a perspectiva de um novo estilo de desenvolvimento e do cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (CEPAL, 2020, p. 67).

O documento chega, inclusive, a criticar a referência que se tem de desenvolvimento, em que o PIB é o indicador central:

Embora se tenha reiterado que o PIB não é um bom instrumento para reorientar o modelo de crescimento para um desenvolvimento mais sustentável com igualdade, e muito menos para uma mudança de época, continua sendo utilizado como medida central do progresso. O crescimento das transações monetárias é uma medida que não reflete o aumento do bem-estar nem o valor ecológico de proteger a biodiversidade e na qual os preços subsumam todos os demais valores (CEPAL, 2020, p. 73).

Nesse sentido, a instituição propõe que se crie uma outra forma de avaliação das nações, em que o desenvolvimento e o bem-estar sejam avaliados, e não somente as transações de mercado.

O texto segue afirmando que para fortalecer, renovar e expandir o Estado de bem-estar e facilitar a transição a um novo estilo de desenvolvimento, seria preciso, além do cumprimento dos direitos trabalhistas, ter políticas sociais universais baseadas em direitos e não na participação no emprego formal. O objetivo seria mudar a estrutura econômica e social mediante ações afirmativas a favor das pessoas e dos grupos que experimentam diversos tipos de desigualdade, discriminação e exclusão (CEPAL, 2019).

O documento constata que a crise causada pela pandemia de Covid-19 ressaltou a importância de garantir a seguridade social para todas as pessoas, assim como o acesso e a qualidade de alguns serviços públicos, como a conectividade digital, a água potável, o transporte, a qualidade do ar e a saúde (CEPAL, 2020). Nesse sentido, o papel do Estado seria

essencial para a formação de consensos sociais. O documento afirma que o grande impulso para a sustentabilidade abriria oportunidade para construir um novo estilo de desenvolvimento com base numa nova equação entre o Estado, o mercado, a sociedade e o meio ambiente que seria, no fundo, a principal aspiração da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Assim, “para colocar a igualdade e a sustentabilidade no centro do estilo de desenvolvimento, é necessário construir as coalizões sociais que o tornem possível porque, afinal de contas, o desenvolvimento é um assunto político” (CEPAL, 2020, p. 79).

Nesse cenário, um novo contrato social e um estilo de desenvolvimento sustentável, igualitário e igualador seriam viáveis e duradouros se as sociedades construíssem os pactos que os tornassem possíveis (CEPAL, 2020). Desde 2014, com a publicação do documento “Pactos para a igualdade: Rumo a um futuro sustentável”, a CEPAL ressalta a necessidade de contar com pactos básicos que estruturem uma perspectiva renovada do desenvolvimento. Frente à pandemia e seus efeitos, a publicação de 2020 reitera a pertinência e a urgência desta proposta.

O texto conclui afirmando que

Os pactos deverão assentar as bases para a construção de um Estado de bem-estar que, entre outros objetivos, assegure um sistema fiscal redistributivo, aumento da produtividade, melhor provisão de bens e serviços públicos, manejo sustentável dos recursos naturais e aumento e diversificação do investimento (CEPAL, 2020, p. 80).

Dessa forma, finaliza o documento, seria possível efetivar uma mudança de época e responder à encruzilhada na qual a região se encontrava.

4.2 – JOSÉ MANUEL SALAZAR-XIRINACHS (2022-)

O costa-riquenho José Manuel Salazar-Xirinachs foi nomeado Secretário-Executivo da CEPAL pelo Secretário-Geral da ONU em 1º de setembro de 2022 e assumiu suas funções em 2 de outubro do mesmo ano. Anteriormente, na Organização Internacional do Trabalho (OIT) – na qual ingressou em 2005 – foi Diretor Executivo do Setor de Emprego, Subdiretor Geral de Políticas (2013 a 2015) e Diretor Regional para a América Latina e o Caribe (2015 a 2018) (CEPAL, 2024b).

Antes de ingressar na OIT, atuou como Diretor da Unidade de Comércio da Organização dos Estados Americanos (OEA) (1998 a 2005). Além disso, foi Ministro do Comércio Exterior da Costa Rica (1997 a 1998), Presidente Executivo da *Corporación Costarricense de*

Desarrollo (1988-1990) e Economista-Chefe e Diretor Executivo da Federação de Entidades Privadas da América Central, Panamá e República Dominicana (1990-1996) (CEPAL, 2024b).

No âmbito acadêmico, ele é autor de numerosas publicações sobre políticas de desenvolvimento, comércio, transformação produtiva, competitividade e emprego. Foi professor em universidades na Costa Rica, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Salazar-Xirinachs é bacharel em Economia pela Universidade da Costa Rica e mestre em Economia do Desenvolvimento e doutor em Economia pela Universidade de Cambridge (CEPAL, 2024b).

O pensamento da CEPAL é dinâmico, seguindo as imensas mudanças das complexas realidades no âmbito global, regional, nacional e local. Desde os seus primeiros anos – como evidenciado no Capítulo 1 deste trabalho – a CEPAL desenvolveu um método analítico estruturalista próprio, reconhecido em toda a região e no mundo. Com a chegada de Salazar-Xirinachs ao posto mais alto da instituição, a CEPAL definiu dez áreas prioritárias de políticas para a transformação do modelo de desenvolvimento da região: (i) promoção da produtividade, desenvolvimento produtivo, emprego e crescimento inclusivo; (ii) redução da desigualdade; (iii) universalização da proteção social e melhoramento do Estado de bem-estar; (iv) melhoramento da educação e da formação profissional; (v) promoção da igualdade de gênero e da sociedade do cuidado; (vi) promoção da sustentabilidade e adaptação e mitigação da mudança climática; (vii) transformação digital; (viii) gestão adequada das migrações; (ix) promoção da integração econômica regional e no mundo; e (x) macroeconomia para o desenvolvimento. Tudo isso seria possível por meio do objetivo transversal do fortalecimento da governança, da gestão, da coordenação, do planejamento, da qualidade institucional, do diálogo social e da participação cidadã (CEPAL, 2024c).

Com esse pensamento, ainda no contexto da pandemia de Covid-19, com a geopolítica mundial voltada para a Guerra da Ucrânia, a CEPAL publicou em 2022 o estudo intitulado “Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: Produção, inclusão e sustentabilidade”. No prólogo desse trabalho, Salazar-Xirinachs destaca que se estava enfrentando grandes dificuldades e incertezas geradas por uma série de crises em cascata: crise climática, de saúde, de emprego, social, educativa, de segurança alimentar, energética e de custo de vida. Ele enfatiza que a situação social na América Latina havia se deteriorado, produzindo aumento considerável dos níveis de pobreza, que refletiam os efeitos da pandemia e da contração econômica que a acompanhou.

A CEPAL (2022) constata que a forma e a natureza das crises mudaram, sendo mais frequentes, mais profundas e de caráter mais global desde 2008. O documento pontua que em

2020 o PIB per capita mundial caiu 4,3%, resultando no aumento do desemprego e da pobreza. “Em 2009, durante a crise financeira mundial, 129 de 195 países (63%) informaram contrações de seu PIB per capita, cifra que aumentou, no marco de uma crise de origem muito diferente, a da pandemia de Covid-19, a 177 (91%) em 2020” (CEPAL, 2022, p. 20, tradução nossa). O texto segue, afirmando que o comércio internacional como porcentagem do PIB global ainda não havia retornado ao seu máximo de 2008.

Vale pontuar que a emergência sanitária se transformou em uma crise social prolongada, que ampliou as desigualdades tanto dentro dos países como entre eles. A CEPAL (2022) afirma que as três principais ferramentas para amenizar os impactos sanitários, econômicos e sociais da pandemia foram as restrições ao movimento de pessoas, as transferências fiscais e o desenvolvimento e a aplicação de vacinas. Nesse cenário, os efeitos da pandemia na oferta mundial – que rapidamente experimentou problemas tanto de produção como de distribuição nas cadeias globais de valor – e as respostas às pressões sociais derivadas do aumento do desemprego e da diminuição da renda se traduziram na aceleração da inflação. Em 2022, soma-se à pandemia a Guerra da Ucrânia, que foi um catalizador da inflação (CEPAL, 2022).

Assim, para mitigar as repercussões negativas da pandemia nas economias, estimular a demanda agregada, facilitar o financiamento das políticas sanitárias e proteger os grupos mais vulneráveis, foram adotadas políticas fiscais e monetárias expansivas a nível mundial (CEPAL, 2022). Nesse contexto, o documento enfatiza que ainda havia mais um agravante: a questão ambiental. Os impactos das mudanças climáticas obstaculizavam alcançar vários dos ODS, por exemplo:

A diminuição do crescimento econômico implica uma menor taxa de criação de emprego e uma menor capacidade para a erradicação da pobreza, ao passo que a redução dos rendimentos agrícolas afeta a disponibilidade e o preço dos alimentos e, portanto, os indicadores globais de nutrição (CEPAL, 2022, p. 41, tradução nossa).

Nesse sentido, continua o texto, se aprofundariam as desigualdades existentes, o que afetaria de forma desproporcional os países de menor renda e, dentro dos países, as classes mais vulneráveis. Dessa forma, os países que mais participavam na geração de emissões de gases do efeito estufa – quais sejam, os desenvolvidos – seriam os que estavam melhor preparados para enfrentar seus efeitos negativos, ao passo que os países que mais sofreriam esses efeitos e estariam menos preparados para enfrentá-los seriam os que produzem menos emissões. O texto destaca que algo similar acontece entre os grupos sociais dentro dos próprios países, com relação à participação nas emissões e seus efeitos: “os grupos mais ricos produzem mais

emissões per capita e estão mais bem preparados, enquanto que os grupos mais pobres se encontram na situação contrária” (CEPAL, 2022, p. 42, tradução nossa). Com esse mesmo raciocínio, a CEPAL (2022, p. 52, tradução nossa) pontua: “Os impactos de eventos negativos são quase sempre mais fortes para os mais vulneráveis e os impactos de eventos positivos são quase sempre mais fortes para os poderosos”.

O documento constata que a combinação de crises de médio e longo prazo havia feito com que o processo de globalização se encontrasse no seu pior momento desde o fim da Guerra Fria. O estudo chega a afirmar que tem havido uma tendência de regionalização do mercado mundial, citando que há três “fábricas mundiais” – quais sejam, Estados Unidos, Europa Ocidental e Ásia Oriental – que podem privilegiar a localização de seus investimentos em economias próximas geograficamente ou segundo critérios de segurança nacional (em países considerados “amigos” ou “aliados”). Nesse sentido,

É evidente uma nova etapa da globalização na qual a razão geopolítica prevalece sobre as razões de eficiência nas decisões de investimento com relação à organização das cadeias de abastecimento no âmbito global, e na qual também se pode antecipar um elevado dinamismo persistente do comércio de serviços associados à revolução digital e ao comércio eletrônico (CEPAL, 2022, p. 52, tradução nossa).

Para a CEPAL (2022), portanto, o sistema econômico internacional vinha passando por importantes transformações devido aos impactos da pandemia, da Guerra da Ucrânia e do esgotamento da hiperglobalização.

O estudo traz para debate as eficiências shumpeteriana e keynesiana. A eficiência shumpeteriana é definida pela CEPAL (2022) como o peso que têm os setores de maior intensidade tecnológica nas exportações totais. O único caminho aberto para alcançar uma taxa mais alta de crescimento seria, então, aumentar a eficiência shumpeteriana. Por outro lado, a eficiência keynesiana é definida pela CEPAL (2022) como o peso dos setores com maior elasticidade-renda da demanda mundial no total das exportações de um determinado país. Assim, uma maior eficiência keynesiana significaria mais espaço para crescimento sem que restrições externas atrapalhassem.

Segundo a tipologia de Pavitt (1984), se o padrão de exportação se move desde os recursos naturais e os setores dominados pelos provedores para os provedores especializados e os baseados em ciência, estaria aumentando a eficiência schumpeteriana. Nesse contexto, a CEPAL (2022, p. 64, tradução nossa) traz o seguinte dado: “No Japão e nos tigres asiáticos, 61% das exportações provêm dos setores de provedores especializados e baseados em ciência, ante 21% no caso da América Latina e do Caribe”.

Enquanto que o propósito da eficiência schumpeteriana seria captar oportunidades tecnológicas, o da eficiência keynesiana seria captar as oportunidades que se abrem devido a expansão da demanda e dos mercados. A eficiência keynesiana poderia ser estimada a partir da elasticidade-renda de cada produto e de seu peso no conjunto das exportações de cada país (CEPAL, 2022).

O fato de que os setores de maior intensidade tecnológica tenham também, em média, uma elasticidade-renda mais alta, implica que a eficiência keynesiana e a eficiência schumpeteriana tenham um alto grau de sobreposição. A eficiência keynesiana e a eficiência schumpeteriana podem interagir positivamente e gerar círculos virtuosos, e esta seria uma fonte importante de retornos crescentes entre inovação, mudança estrutural e crescimento (CEPAL, 2022).

Sobre essa análise das eficiências, a CEPAL (2022) conclui que diversificar a estrutura produtiva para bens com maior eficiência keynesiana define um caminho de maior crescimento e aprendizagem. Juntamente com a eficiência schumpeteriana podem gerar um círculo virtuoso de desenvolvimento na América Latina.

O documento também traz a questão ambiental para o debate, afirmando que o desenvolvimento da América Latina não deveria seguir os caminhos pelos quais as nações hoje desenvolvidas percorreram e tampouco os que as nações asiáticas seguiram mais recentemente, devendo buscar um desenvolvimento sustentável, capaz de impulsionar um novo ciclo de desenvolvimento, pois o aumento das emissões de gases do efeito estufa e o consequente aumento da temperatura global trariam consequências negativas para todo o mundo, em especial para a América Latina – apesar da região gerar apenas 10% das emissões mundiais –, podendo ter uma redução do PIB per capita no subcontinente de 1,3% em 2030 e de 3,3% em 2050 (CEPAL, 2022).

Nesse sentido, o texto constata que, apesar de que por definição as mudanças climáticas são um fenômeno global, elas têm impactos distributivos significativamente desiguais em diversos níveis. De fato, segue o documento, isso refletiria e reforçaria uma assimetria fundamental, tanto no plano internacional como no nacional: “os que mais contribuem a gerá-lo são os que menos sofrem seus efeitos ou têm mais possibilidades de minimizá-los” (CEPAL, 2022, p. 126, tradução nossa). Alguns dos principais impactos distributivos das mudanças climáticas seriam, segundo o texto, a maior vulnerabilidade das regiões menos desenvolvidas, a maior vulnerabilidade das pessoas mais pobres e o aumento da pobreza.

A CEPAL (2022) traz os dados de que, depois do desmatamento (38%), a pecuária era o emissor mais relevante na região, produzindo 13% do total das emissões, seguida pelo transporte rodoviário (9%) – intensivo em energia fóssil – e pela geração de energia elétrica (7%). Ao contrário do restante do mundo que tinha como principal setor emissor de gases do efeito estufa o setor energético, as atividades primárias eram as principais poluidoras na América Latina (CEPAL, 2022).

Observa-se que os produtos com maior intensidade de emissões de gases de efeito estufa eram aqueles caracterizados por recursos naturais. Os produtos menos intensivos em emissões desses gases nocivos, segundo a CEPAL (2022), pertenciam ao grupo de provedores especializados e ao setor baseado na ciência (eficiência schumpeteriana): “Na verdade, se observamos os 25 produtos com maior e menor intensidade de emissões, notamos que entre os produtos com maior intensidade predominam os recursos naturais, enquanto entre os produtos com menor intensidade predominam aqueles baseados na ciência” (CEPAL, 2022, p. 77, tradução nossa).

O documento segue, afirmando que não havia milagres de crescimento, mas sim, políticas de longo prazo que redefiniriam incentivos a favor dos setores mais dinâmicos. O texto aborda três fatores considerados como os mais relevantes que incidem nas trajetórias de desenvolvimento das nações. O primeiro seria que as políticas macroeconômicas – inclusive as que têm enfoque no curto prazo – afetariam a transformação produtiva e contribuiriam para definir trajetórias de longo prazo. Com esse raciocínio, haveria uma relação entre curto prazo e longo prazo que se materializaria nas decisões de investimento e que faria com que a taxa “natural” de crescimento fosse endógena às políticas (CEPAL, 2022).

O segundo fator mais relevante que incidiria nas trajetórias de desenvolvimento dos países latino-americanos seria que a abertura financeira e a maior integração aos mercados globais haviam tornado o investimento mais instável; a dívida pública e a corporativa cada vez mais teriam tido um papel depressor sobre a taxa de investimento (CEPAL, 2022). Por fim, o terceiro fator seria que as políticas industriais e tecnológicas seriam cruciais para definir a estrutura de incentivos e com ela a composição setorial dos investimentos. Essas políticas requereriam uma visão estratégica sobre como ir construindo novas capacidades a partir das existentes e como superar as armadilhas do lento crescimento do produto e da produtividade (CEPAL, 2022).

O texto pontua que a América Latina não chegou a se recuperar da década perdida:

Desde a crise da dívida externa (1980-1983), que inaugurou a “década perdida” (1980-1990), a América Latina e o Caribe experimentaram uma tendência de declínio na taxa de crescimento do seu produto interno bruto (PIB) regional per capita. A região entrou numa virtual estagnação econômica após a implementação das políticas associadas ao consenso de Washington [...] O impacto a curto e a longo prazo causado pela pandemia, a recuperação de 2021 e os efeitos combinados da guerra na Ucrânia com o aumento das taxas de juros internacionais reforçam a tendência decrescente (CEPAL, 2022, p. 80, tradução nossa).

Nesse cenário, o documento constata que mesmo o “superciclo” das matérias-primas de 2002-2007 – durante o qual a região registrou a maior taxa de crescimento do PIB em mais de quatro décadas – teve um efeito temporário sobre o crescimento, sem alterar sua tendência decrescente (CEPAL, 2022).

Desde a Grande Recessão de 2007-2008, tem havido um retorno do protagonismo da indústria nas economias avançadas: “O retorno das políticas industriais ao centro do cenário tem sido uma das principais respostas do mundo desenvolvido ante um contexto global em rápida transformação” (CEPAL, 2022, p. 96, tradução nossa). O documento segue, evidenciando que desde a crise financeira de 2008 os governos das principais economias do mundo colocaram em prática estratégias e políticas ativas para promover a atividade manufatureira e de outros setores estratégicos, como os que envolvem a questão ambiental e a economia digital. Apostam, dessa forma, na produção e na inovação tecnológica como meio de fortalecer e reposicionar suas economias (CEPAL, 2022). Diante disso, seria justamente a industrialização o caminho a ser seguido pelo subcontinente para se desenvolver: “Os países da América Latina e do Caribe estão enfrentando desafios maiúsculos, que somente podem ser superados sobre a base de ambiciosas políticas industriais de caráter sistêmico” (CEPAL, 2022, p. 99).

O documento enfatiza que, desde a década de 1980, os países da América Latina têm sofrido um marcado processo de atraso tecnológico e produtivo. Este processo, segundo a CEPAL (2022), compromete a capacidade de crescimento da região, tanto pelo lado da oferta como pelo da demanda. Com relação à oferta, a diversificação produtiva não teria sido suficiente para sustentar aumentos de produtividade e criar novos empregos em setores de mais alta produtividade. Por essa razão, permaneceria a heterogeneidade estrutural como uma característica distinta da estrutura de produção e de emprego na região. Com relação à demanda, a alta especialização da América Latina em produtos básicos, cuja elasticidade-renda é mais baixa que a dos setores de mais alta intensidade tecnológica, seria uma fonte persistente de desequilíbrios externos que freariam o crescimento (CEPAL, 2022).

Trazendo a pauta da desigualdade para o debate, a CEPAL (2022) evidencia que o trabalho informal foi o mais afetado pela crise multifacetada decorrente da pandemia. Nesse contexto, o documento pontua que a desigualdade social se manifesta em múltiplos âmbitos de direitos e de bem-estar, sendo um desses âmbitos o acesso ao trabalho decente. Assim: “Na região, a informalidade está cruzada pelos eixos da desigualdade social e se constata notórias desigualdades de gênero, socioeconômicas, etárias, étnicas e raciais, e territoriais” (CEPAL, 2022, p. 117, tradução nossa).

Nesse sentido, o texto problematiza o fato do aumento acentuado nos últimos anos dos trabalhos informais intermediados por plataformas digitais (como motoristas e entregadores por aplicativo), que seriam um desafio para um emprego decente. A esse respeito, a CEPAL se posiciona claramente contra esse aumento da informalidade no mercado laboral: “De qualquer forma é importante adaptar as políticas existentes ou desenhar novas ações para fomentar ativamente a formalização a fim de reduzir a precariedade e gerar condições de trabalho decente com mecanismos de acesso à proteção social” (CEPAL, 2022, p. 119, tradução nossa).

O documento evidencia que o Estado de bem-estar – e as políticas sociais associadas a ele – tinham sido inexistentes ou insuficientes nos países da região:

Amplios setores da população foram excluídos do acesso à educação, à saúde, à segurança e à justiça. A ausência de um Estado de bem-estar, ou sua existência de forma distorcida, reflete uma economia política construída em torno da concentração do poder político e econômico em uma reduzida elite, cujos benefícios frequentemente provêm das rendas obtidas dos recursos naturais, da mão de obra barata ou do acesso privilegiado ao poder político (CEPAL, 2022, p.130-131, tradução nossa).

Dessa forma, isso seria a manifestação da cultura do privilégio nas instituições do Estado, cujos efeitos poderiam ser observados nos níveis de distribuição do gasto social, assim como sua sustentabilidade ao longo do tempo (CEPAL, 2022).

A CEPAL (2022) reconhece que houve um aumento significativo com relação ao PIB nas despesas dos países da região com a proteção social e a saúde nos anos de 2020 e 2021. Contudo, apesar desse aumento com gastos sociais, houve um considerável retrocesso na América Latina com relação ao aumento da pobreza que, pela primeira vez desde 2012, havia alcançado mais de 200 milhões de pessoas (CEPAL, 2022).

A respeito das compras das vacinas contra a Covid-19, o documento enfatiza a desigualdade global que esse processo evidenciou: “em janeiro de 2021, a União Europeia, os Estados Unidos, o Reino Unido, o Canadá e o Japão, que em conjunto representam 12,9% da população mundial, concentravam 48,4% dos compromissos de compra” (CEPAL, 2022, p.

184, tradução nossa). Sobre a pandemia, a CEPAL (2022) conclui que colocou em evidência as vulnerabilidades sanitárias, econômicas, sociais e produtivas da região. Os episódios críticos de falta de acesso a equipamentos médicos e, em seguida, de vacinas, foram o resultado não apenas das assimetrias de acesso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também de problemas estruturais de longa data, em particular o desenvolvimento insuficiente das capacidades produtivas da região na indústria manufatureira da saúde (CEPAL, 2022).

Outro ponto foi que a pandemia evidenciou a dependência da vida contemporânea com relação ao acesso à internet. Nesse sentido, a CEPAL (2022, p. 197, tradução nossa) afirma que “[...] na era digital não existe bem-estar social sem bem-estar digital [...]”. Por isso, segundo a instituição, proporcionar acesso maciço da população à internet deve ser tratado como prioritário pelos países da região.

Além da pandemia de Covid-19, a desaceleração do crescimento econômico, a alta da inflação, o aumento da pobreza e a perda de empregos revelariam, segundo a CEPAL (2022), as profundas dificuldades do atual modelo de desenvolvimento, caracterizado pela desigualdade e pela degradação ambiental.

O documento enfatiza a questão do forte dualismo nas economias latino-americanas, onde haveria um setor dinâmico, de alta produtividade e projetado para suprir uma demanda externa, por um lado, e, por outro, uma porção relevante de atividades econômicas de baixa produtividade que operariam com modalidades precárias de organização, limitados recursos profissionais e tecnológicos, e reduzido acesso ao crédito. O texto segue, pontuando que este se tratava de um segmento produtivo que abarcaria uma grande porcentagem da força de trabalho e que estaria composto sobretudo por micro e pequenas empresas, em sua maioria informais. Nesse contexto, para avançar na mudança estrutural na região, seria preciso, segundo a CEPAL (2022), implementar medidas econômicas e sociais que visassem melhorar as capacidades produtivas dos segmentos de menor produtividade, com o propósito de criar as condições para que estes pudessem se integrar com os setores mais dinâmicos e inovadores.

Na época de sua escrita, a inflação mundial estava em alta. Segundo o documento, a Guerra da Ucrânia havia reduzido a disponibilidade de produtos básicos que tanto a Rússia como o país invadido eram exportadores-chave. Isso incrementou, de acordo com o texto, a pressão sobre os preços dos mercados de matérias-primas devido a recuperação econômica da pandemia de Covid-19. Em 2021, a recuperação da demanda-agregada, os problemas de abastecimento e oferta, os altos custos do transporte internacional e a alta dos preços dos produtos básicos resultaram na aceleração da inflação em várias economias desenvolvidas e

emergentes: “Em particular, a alta dos preços dos alimentos e dos combustíveis nos mercados internacionais se traduziu num aumento da inflação mundial a níveis que não se tinha visto nos últimos anos” (CEPAL, 2022, p. 254, tradução nossa).

Para as economias latino-americanas, esse contexto externo adverso significaria uma menor demanda externa, a deterioração dos termos de intercâmbio na maioria dos países da região, pressões inflacionárias internas derivadas da crescente inflação mundial, maiores restrições ao financiamento externo e elevados custos, resultante da piora das condições financeiras mundiais, do endurecimento da política monetária nas economias desenvolvidas, de maiores flutuações cambiais e, em alguns casos, da fuga de capitais (CEPAL, 2022).

Em meio a esse ambiente hostil para o desenvolvimento, a CEPAL traz para o debate a questão da desigualdade. Segundo o documento, diante desse contexto incerto e de crises simultâneas, fazer frente à desigualdade seria uma tarefa urgente se o objetivo fosse apostar pelo fortalecimento das capacidades humanas e da coesão social. Tal tarefa, de acordo com o texto, requeria uma visão dupla que incorporaria tanto os novos desafios como os complexos processos estruturais que teriam perpetuado a desigualdade na região. Historicamente, segue a CEPAL (2022), essa situação teria persistido devido a uma estrutura produtiva pouco diversificada e de baixa produtividade, que não criava postos de trabalho decente suficientes, mas que, pelo contrário, tendia a gerar empregos informais, precários e sem acesso a mecanismos de proteção social. Para além da estrutura produtiva, a elevada desigualdade responderia em boa medida à ausência de políticas fiscais redistributivas e de sistemas universais de proteção social capazes de corrigir os níveis de desigualdade que emergiam dessa estrutura (CEPAL, 2022). Ao mesmo tempo, a pandemia teria exacerbado as grandes brechas estruturais da região, incluindo os elevados níveis de desigualdade e suas repercussões socioeconômicas (CEPAL, 2022).

Como pontuado anteriormente (CEPAL, 2018), a desigualdade, além de comprometer o bem-estar e os direitos da maioria das pessoas, seria ineficiente, pois geraria custos não apenas em termos de produtividade, mas também de deterioração do meio ambiente, e atentaria contra as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras. A desigualdade conspiraria contra a recuperação e contra a possibilidade de transitar de maneira justa rumo ao desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2022). O texto constata que, ante os dados disponíveis, seria possível verificar uma forte correlação entre valores elevados do índice de Gini¹⁵, altos níveis de

¹⁵ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença de rendimentos dos mais pobres e dos mais

desigualdade e baixo crescimento da produtividade, o que pareceria indicar que a desigualdade tenderia a frear o crescimento da produtividade. Historicamente, traz o documento, a desigualdade teria estado associada a estruturas de poder nas quais as classes dominantes e as elites impediriam ou bloqueariam as tentativas de realizar reformas fiscais redistributivas, assim como as transformações produtivas mais inclusivas.

Tal como havia pontuado em anos anteriores (CEPAL, 2010), o documento constata que o emprego seria a chave-mestra para a igualdade. Nesse sentido, a CEPAL (2022, p. 266, tradução nossa) afirma:

Para avançar rumo a sociedades com uma adaptabilidade cada vez maior a um entorno em mutação e que promovam e permitam uma transição justa em direção ao desenvolvimento sustentável, é preciso alcançar uma sinergia entre as políticas de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Assim sendo, alcançar uma maior igualdade requereria uma combinação de desenvolvimento produtivo inclusivo e de ampla base, porque a desigualdade estaria enraizada na estrutura produtiva heterogênea que caracterizaria a região (CEPAL, 2022).

O texto segue, afirmando que exigiria investimento social sustentável e políticas sociais de qualidade para financiar as capacidades das pessoas, incentivando políticas de inclusão no âmbito trabalhista, não apenas levando em consideração as brechas de qualidade e cobertura herdadas, mas também incorporando os desafios da mudança tecnológica e seus efeitos na educação, na saúde e no trabalho, assim como políticas fiscais, tanto pelo lado do gasto como pelo da arrecadação, que deveriam tender a reduzir as desigualdades, incluindo o desenvolvimento de sistemas tributários com maior efeito redistributivo (CEPAL, 2022).

Além disso, o documento afirma que o avanço em matéria de educação e saúde levaria a um benefício duplo: por um lado, o gozo efetivo de direitos humanos, que em muitos dos casos segue representando uma dívida histórica, e, por outro lado, um investimento com créditos para a produtividade, a adaptabilidade das economias e o desenvolvimento social inclusivo e sustentável (CEPAL, 2022).

A respeito da questão da industrialização da região, a CEPAL (2022, p. 286, tradução nossa) traz a pauta do bem-estar como cerne da nova realidade que deveria ser implementada nas políticas nacionais: “As limitações do atual modelo de desenvolvimento devem ser sanadas mediante um novo modelo baseado em um Estado de bem-estar, na mudança técnica e na

ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (IPEA, 2004).

transformação produtiva, que tenha em conta o cuidado ao meio ambiente e que fortaleça a inclusão social”. Essa transformação exigiria uma renovada articulação de políticas num grande impulso para a sustentabilidade, dentro da qual a política industrial desempenharia um papel-chave.

O documento conclui afirmando que o caminho em direção ao Estado de bem-estar e à sociedade do cuidado defendido ao longo do texto leva à conjunção de esforços em três áreas: (i) a sustentabilidade, pois sem ela seguiríamos numa trajetória rumo à catástrofe ambiental; (ii) a inclusão, pois seria imprescindível para avançar rumo a Estados de bem-estar em sociedades mais igualitárias; e (iii) a produção, pois sem ela não poderia haver nem recursos nem bons empregos para que essas aspirações se tornassem realidade (CEPAL, 2022).

Por fim, o último documento da CEPAL a ser analisado neste trabalho, publicado em outubro de 2024, é intitulado “A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: Transformações indispensáveis e como administrá-las”. Neste texto, a CEPAL apresenta uma nova proposta na qual se examinam três transformações indispensáveis para avançar rumo a um novo padrão de desenvolvimento: (i) uma transformação produtiva para alcançar um crescimento mais elevado, sustentado, inclusivo e sustentável; (ii) uma transformação para reduzir a desigualdade e promover a inclusão e a mobilidade social; e (iii) uma transformação que promova a sustentabilidade e combata a mudança climática.

Este relatório constata que a América Latina enfrenta três desafios para o seu desenvolvimento: (i) a baixa capacidade de crescimento; (ii) a alta desigualdade, a baixa mobilidade social e a frágil coesão social; e (iii) reduzidas capacidades institucionais e governança pouco efetiva. Diante desse contexto, o Secretário-Executivo da instituição afirma que se enfrenta na região uma crise do desenvolvimento:

Estas três armadilhas são obstáculos enormes para construir um futuro mais produtivo, inclusivo e sustentável, por isso não é exagero dizer que a região está passando por uma crise do desenvolvimento. Além dessas armadilhas, a região enfrenta o desafio da mudança climática e de promover um desenvolvimento ambientalmente sustentável (CEPAL, 2024, p. 13, tradução nossa).

O ponto de partida para compreender a questão regional é analisar o cenário internacional. Segundo o documento, o mundo está atravessando um período em que as regras da globalização estão mudando e se redefinindo, em consonância com as mudanças geoeconômicas e geopolíticas que estão ocorrendo. Dentre essas mudanças, a CEPAL (2024) cita as cinco mais relevantes: (i) as taxas de crescimento dos fluxos do comércio internacional e de investimento externo direto têm registrado uma desaceleração significativa nos últimos

anos, fenômeno que se relaciona com a reconfiguração geográfica das cadeias globais de abastecimento; (ii) a geopolítica e a segurança nacional se converteram em critérios centrais da política econômica das principais economias do mundo, o que tem repercutido nas regras de comércio e investimento; (iii) as políticas industriais ou de desenvolvimento produtivo voltaram a ocupar um lugar de proeminência nas economias desenvolvidas do Ocidente, o que também tem consequências nas regras e nas opções de comércio e investimento; (iv) as novas regras de tributação internacional reduzem o espaço para o uso de incentivos fiscais como instrumentos de políticas de desenvolvimento produtivo; e (v) estão sendo produzidas mudanças tecnológicas aceleradas que estão transformando profundamente as dinâmicas econômicas, sociais e políticas (CEPAL, 2024).

A respeito da dificuldade de crescimento que a região enfrenta, o texto traz o dado de que, nos últimos dez anos, as economias latino-americanas registraram uma taxa de crescimento significativamente baixa: “Entre 2015 e 2023, o PIB da região se incrementou a uma taxa anual ponderada média de 0,9%. Esta cifra é inclusive inferior à observada nos anos oitenta, durante a chamada ‘década perdida’ – quando se registrou uma expansão anual média de 2,3% [...]” (CEPAL, 2024, p. 17, tradução nossa). Como resultado, o documento informa que o PIB per capita médio na região em 2023 era igual ao de 2013.

Nesse contexto desfavorável, o texto pontua que a pandemia desencadeou a maior crise empregatícia dos últimos setenta anos na América Latina: “Em 2020, a cifra de criação de emprego foi negativa pela primeira vez desde 1950” (CEPAL, 2024, p. 161, tradução nossa). Apesar da rápida resposta que se deu à crise sanitária, por meio da implementação de políticas econômicas e trabalhistas, a recuperação pós-pandemia não foi suficiente para retornar aos níveis anteriores à crise: “A taxa anual média estimada de criação de emprego entre 2015 e 2024 chegará apenas a 1,2%, muito abaixo dos 3,2% registrados na década perdida de 1980, o que enfatiza a importância de dinamizar o crescimento” (CEPAL, 2024, p. 161, tradução nossa).

A respeito do problema da elevada desigualdade nos países latino-americanos, o documento enfatiza que se trata da região mais desigual do mundo: “Durante os últimos 30 anos, a América Latina e o Caribe têm apresentado sistematicamente o nível de desigualdade de renda – medido mediante o índice de Gini – mais elevado de todas as regiões do mundo” (CEPAL, 2024, p. 18, tradução nossa). O texto destaca, ainda, que além da questão da renda, a desigualdade é um fenômeno multidimensional que abarca outros fatores, como o exercício de direitos, o desenvolvimento de capacidades e o acesso ao poder e à tomada de decisão (CEPAL, 2024).

Sobre a desaceleração da globalização, a CEPAL (2024) afirma que não é algo novo. Trata-se de algo constatado desde a crise econômica e financeira mundial de 2008-2009. O que é algo mais recente – aproximadamente desde 2018, quando começa a guerra comercial entre Estados Unidos e China, e com maior intensidade a partir da pandemia e o início da Guerra da Ucrânia – é a incorporação de critérios diferentes à eficiência no desenho das cadeias globais de valor e na fragmentação do comércio e dos fluxos de capital¹⁶ (CEPAL, 2024).

Desde então, segue o documento, estratégias para aumentar a resiliência das cadeias de abastecimento começaram a ser tratadas com maior intensidade e a dar prioridade à segurança nacional, energética e alimentar. Nesse contexto, o texto destaca o propósito de aumentar a capacidade de fabricação nacional, de estabelecer novas cadeias de abastecimento entre sócios estrangeiros alinhados com os próprios interesses e reduzir a dependência de sócios comerciais considerados não-alinhados com esses interesses (CEPAL, 2024).

Dessa forma, nesse novo contexto de intervenção pública na condução da economia, as questões da produtividade, do desenvolvimento econômico e da segurança nacional passam a ser considerados imperativos. Por isso, a CEPAL (2024, p. 25, tradução nossa) constata que estamos inseridos numa nova realidade global: “[...] seja qual for o nome que se dê a estas novas tendências mundiais – fragmentação geoeconômica, globalização descentralizada, poliglobalização, globalização redefinida, entre outros –, está claro que se trata de um novo cenário”.

Na década de 1980, como resultado, por uma parte, da combinação de avanços nas tecnologias da informação e no transporte e, por outra, do início da “grande liberalização”, começa um período de crescimento e acelerada integração da economia mundial. Como consequência desse processo, um conjunto importante de atividades manufatureiras se transferiu dos países avançados para países em desenvolvimento (CEPAL, 2024).

Contudo, a rivalidade geopolítica entre Estados Unidos e China tem mudado a natureza do sistema multilateral de comércio tal como se estava construindo na era da hiperglobalização. Era um sistema baseado em regras amplamente aceitas, numa alta fragmentação da produção e uma localização geográfica das cadeias globais de valor determinada pela eficiência produtiva e pelas vantagens comparativas. Tudo isso ocorria num ambiente de confiança na interdependência econômica (CEPAL, 2024).

¹⁶ Até então, a configuração das cadeias globais de valor tinha seguido fundamentalmente critérios de eficiência – ponderados por critérios de risco político, mas sem que os critérios de segurança tivessem um peso significativo (CEPAL, 2024).

Apesar desse cenário de transição, a CEPAL (2024, p. 27, tradução nossa) considera equivocado dizer que se está retrocedendo a uma realidade passada: “[...] seria errôneo, ou ao menos insuficiente, caracterizar a transformação que está experimentando a globalização simplesmente como uma transição do livre comércio ao protecionismo, ou da globalização à desglobalização”. Estas caracterizações aludem a uma parte do que está acontecendo, mas não captam o fundamental: a transição rumo a uma nova era no que se refere às regras do jogo para o comércio e o investimento (CEPAL, 2024).

Trata-se de uma transição de um conjunto de regras que privilegiava critérios de eficiência a um que incorpora as demandas e objetivos de segurança nacional, de desenvolvimento de capacidades produtivas nacionais, de criação de emprego, de proteção da natureza e do planeta, de resguardo ante os riscos da revolução digital e da inteligência artificial e da atenção aos impactos sociais negativos da interdependência e do investimento, dentre outros (CEPAL, 2024).

A política de desenvolvimento produtivo¹⁷, entendida como a intervenção pública orientada ao incremento da produtividade e à mudança na composição setorial da economia, foi amplamente relegada durante o período da hiperglobalização e do Consenso de Washington, apesar de, na realidade, nunca haver sido abandonada por completo; e sempre foi defendida pela CEPAL (CEPAL, 2024).

Essa instituição descreve seis fatores principais que explicam a desigualdade e a baixa mobilidade e coesão social nos países latino-americanos: (i) o baixo crescimento, que faz com que os mercados de trabalho sejam pouco dinâmicos e tenham altos níveis de informalidade, e altas disparidades de produtividade, que geram mercados de trabalho segmentados, com altas disparidades de remuneração; (ii) os sistemas fiscais regressivos; (iii) as políticas sociais e de proteção social frágeis, que não reduzem os efeitos da desigualdade arraigada na produção; (iv) os sistemas educativos com sérias debilidades, não apenas no que se refere à taxa de abandono na educação secundária, mas também com resultados deficientes de aprendizagem, que não respondem às novas necessidades vinculadas à revolução tecnológica e ao mercado de trabalho, além de estar segmentado, e que, portanto, não constituem o poderoso mecanismo de mobilidade social que deveriam ser; (v) a desigualdade de gênero; e (vi) as elevadas

¹⁷ A política de desenvolvimento produtivo também é conhecida como política industrial. A CEPAL (2024) preferiu denominá-la assim por duas razões: (i) para diferenciá-la de iniciativas dirigidas exclusivamente ao setor manufatureiro, dado que um novo enfoque também abarca o fomento de atividades primárias e de serviços; e (ii) porque há diferenças no tipo de instrumentos utilizados, a saber, as políticas industriais tradicionais fazem uso prioritário de tarifas e subsídios de vários tipos, ao passo que as políticas de desenvolvimento produtivo fazem uso de mecanismos de governança e cooperação entre os atores-chave de cada setor, e podem ou não incluir subsídios de maneira complementar.

desigualdades e segregação espacial nas zonas urbanas, onde vive 80% da população total da região (CEPAL, 2024).

Nesse cenário, a superação do litígio da elevada desigualdade e da baixa mobilidade e coesão social está intimamente ligada a estratégias que permitam avançar rumo a um desenvolvimento social inclusivo para superar os problemas do baixo crescimento e da baixa capacidade institucional e de governança, como parte de uma abordagem integral do desenvolvimento sustentável. Em especial, para superar a questão da alta desigualdade, o fortalecimento dos sistemas de proteção social, a ampliação do Estado de bem-estar e, em geral, o avanço em direção a políticas sociais de qualidade, têm um impacto positivo porque permitem mitigar múltiplas brechas de desigualdade, o que contribui a fixar as bases para um maior nível de produtividade e crescimento. A CEPAL (2024) destaca como elemento-chave a necessidade de melhorar o acesso à educação para os estratos pobres e vulneráveis da população, reduzindo ao mesmo tempo a desigualdade na qualidade educativa em todos os níveis. Também é necessário construir os alicerces de uma mobilidade ascendente e sustentável sobre as bases de uma resiliência fortalecida das moradias, com programas de proteção social não-contributiva em paralelo à expansão da inclusão laboral, com acesso à segurança social e à seguros de desemprego para proteger as rendas e o bem-estar durante conjunturas adversas (CEPAL, 2024).

A América Latina enfrenta uma crise de desenvolvimento que se resume nos três problemas de desenvolvimento anteriormente citados. Tais problemas são de particular importância para entender essa crise. Não se trata apenas de tendências negativas de médio ou longo prazo em diversos indicadores econômicos e sociais. São também círculos viciosos que se reforçam mutuamente e limitam a capacidade de avançar em direção a maiores níveis de desenvolvimento. O problema da baixa capacidade para crescer corresponde a uma dinâmica circular e auto reforçada de baixo dinamismo da produtividade, baixo investimento e insuficiente qualidade dos recursos humanos. O segundo problema abordado conforma um círculo vicioso entre alta desigualdade, baixa mobilidade e baixa coesão social, que inclui brechas na proteção social, nos quesitos gênero e educação. O terceiro problema, por sua vez, corresponde a uma dinâmica circular entre capacidades institucionais frágeis e governança pouco efetiva (CEPAL, 2024).

É notório que a década de 1980 para a América Latina entrou para a história como a década perdida. Contudo, mais recentemente houve outra década em que o desempenho das economias latino-americanas se equipararam ao mencionado período: “Lamentavelmente, a

América Latina e o Caribe registraram, claramente, uma nova década perdida entre 2011 e 2020, na qual tiveram um crescimento do PIB per capita negativo, o que deixou a população com rendimentos mais baixos do que, em média, tinha dez anos antes” (CEPAL, 2024, p. 110, tradução nossa).

Para alcançar o desenvolvimento produtivo, a questão da governança, de acordo com a CEPAL (2024), é fundamental. De maneira ampla, essa governança pode ser entendida como os mecanismos de coordenação e articulação das ações coletivas que permitem o alinhamento de múltiplos atores, recursos e esforços em torno de agendas estratégicas relativas ao desenvolvimento produtivo (CEPAL, 2024).

Essa nova década perdida pela qual a América Latina passou recentemente, se traduziu em dificuldades políticas e sociais decorrentes do baixo crescimento econômico. Para superar esse empecilho, a CEPAL (2024) afirma que é necessário implementar políticas de desenvolvimento produtivo que tenham como foco a transformação e a diversificação produtiva e o aumento da produtividade entre os principais meios para o aumento dos rendimentos e do bem-estar da população.

A respeito da elevada desigualdade e dos baixos níveis de mobilidade e coesão social nos países da América Latina, a CEPAL (2024) pontua seis fatores principais: (i) baixo crescimento, que gera mercados de trabalho pouco dinâmicos e com elevados níveis de informalidade, e grandes disparidades de produtividade, que se traduzem em mercados trabalhistas segmentados, com diferenças significativas no quesito remuneração; (ii) sistemas fiscais regressivos; (iii) políticas sociais e de proteção social frágeis que não reduzem os efeitos da desigualdade arraigada no âmbito produtivo; (iv) sistemas educativos que apresentam graves fragilidades, não apenas devido às altas taxas de abandono da educação secundária, mas também devido aos resultados insatisfatórios de aprendizagem, que não respondem às novas necessidades do mercado de trabalho vinculadas à revolução tecnológica, e que, além disso, estão segmentadas, não desempenhando o papel que deveriam como mecanismo de mobilidade social; (v) a desigualdade de gênero; e (vi) o elevado nível de desigualdade e segregação espacial que existe nas zonas urbanas, nas quais vive 80% da população total da região – devido a falhas de planificação e gestão, as cidades da região podem ser consideradas “fábricas de desigualdade” (CEPAL, 2024).

Dessa forma, os três problemas para o desenvolvimento sustentável da região abordados no estudo de 2024 se reforçam, gerando um círculo vicioso. Isso ocorre porque a vida democrática é incompatível com uma economia estancada (problema um) e com uma alta

desigualdade e baixos níveis de mobilidade e coesão sociais (problema dois), o que gera frustração e falta de esperança entre os cidadãos, e reduz a confiança nas instituições e na própria democracia (problema três). Este círculo vicioso também pode ser considerado ao contrário: ao não ser capaz de gerar um crescimento mais elevado e inclusivo, e de reduzir a desigualdade, a democracia não cumpre com as expectativas de cidadania (CEPAL, 2024).

A questão da educação é peça-chave nesse processo de desenvolvimento defendido pela CEPAL. A instituição reconhece que nas últimas décadas os anos de escolaridade da população latino-americana cresceu consideravelmente. Contudo, tal aspecto não refletiu – como se imaginava – num crescimento econômico contundente. Isso se deve porque o aumento do tempo na escola não significa necessariamente um aumento na aprendizagem dos alunos: “A grande transformação educativa que os países devem implementar para alcançar uma maior prosperidade e produtividade e mais empregos de qualidade é na realidade uma transformação da qualidade da aprendizagem” (CEPAL, 2024, p. 176, tradução nossa). Por isso, o foco dos países da região não deve ser apenas em aumentar os anos de escolaridade da população: “O objetivo não deveria ser somente aumentar a quantidade de anos de educação recebidos, mas também melhorar a qualidade e os resultados dos processos de formação” (CEPAL, 2024, p. 180, tradução nossa).

A América Latina é, segundo a CEPAL (2024), a região em desenvolvimento mais urbana do mundo. Isso implica numa série de problemas que exacerbam as desigualdades e escancaram a incapacidade do Estado de promover um bem básico para a vida, a habitação:

Dado que a habitação constitui o maior patrimônio de grande parte das famílias, seu acesso em condições que infringem a lei e os regulamentos representa uma lamentável comprovação das fragilidades do modelo atual de desenvolvimento urbano, pois revela tanto a insuficiência do mercado como a falta de garantia pública de um direito (CEPAL, 2024, p. 185, tradução nossa).

Isso gera a segregação espacial, fazendo com que os mais pobres tenham que optar por moradias na periferia ou em zonas de risco.

A questão ambiental é uma parte consubstancial da nova estratégia de crescimento proposta, que busca ampliar o alcance das políticas de desenvolvimento produtivo, tendo como foco uma série de setores dinamizadores, oferecendo alternativas para o desenvolvimento do que a CEPAL (2024) denominou de “o grande impulso para a sustentabilidade”. A respeito da transformação que leve em consideração a sustentabilidade, a CEPAL (2024) considera sete setores como chave: (i) a eletromobilidade, (ii) os minerais críticos, (iii) a transição energética, (iv) a gestão hídrica, (v) a economia circular, (vi) a bioeconomia e (vii) o turismo sustentável.

Isso significa que as políticas, as ferramentas e as medidas para promover a sustentabilidade e enfrentar a mudança climática são parte do processo para alcançar a grande transformação produtiva que se propõe. Portanto, a promoção da sustentabilidade também apresenta desafios similares de governança, de fortalecimento das capacidades técnicas, operativas, políticas e prospectivas das instituições, e do diálogo social (CEPAL, 2024).

No geral, os países da região se caracterizam pela heterogeneidade na questão da governança nacional e enfrentam o desafio de fortalecê-la e adequá-la para facilitar o desenvolvimento dos setores dinamizadores com padrões de produção e consumo favoráveis ao meio ambiente (CEPAL, 2024).

Neste trabalho, portanto, analisa-se que os países latino-americanos enfrentam uma crise de desenvolvimento caracterizada por três problemas: (i) o baixo crescimento, (ii) a elevada desigualdade e (iii) a reduzida capacidade institucional e a pouca efetividade da governança. Esses problemas têm sua origem em um conjunto de falhas estruturais que com frequência se reforçam mutuamente e que caracterizam os modelos de desenvolvimento da região. Para superar as falhas estruturais identificadas, a CEPAL (2024) propõe algumas grandes transformações necessárias para criar um futuro mais produtivo, inclusivo e sustentável.

A formulação e a implementação de políticas para facilitar estas transformações demandam investimentos significativos, sendo necessário mobilizar recursos públicos e privados tanto no âmbito nacional como no internacional. Assim, a mobilização de recursos para o financiamento do desenvolvimento é um meio com potencial transformador para criar um futuro mais produtivo, inclusivo e sustentável na região (CEPAL, 2024).

Os principais obstáculos para a mobilização de recursos incluem o baixo crescimento econômico, o limitado espaço de políticas públicas e os elevados custos de financiamento. Para enfrentar os mencionados obstáculos e impulsionar o financiamento de setores-chave, incluídos os de energia, água e saneamento, infraestrutura, alimentação e agricultura, biodiversidade, saúde e educação, assim como outros setores impulsionadores e dinâmicos, a CEPAL (2024) propõe um conjunto de estratégias em torno de três eixos.

Em primeiro lugar, é crucial fortalecer as finanças públicas aumentando a capacidade de mobilização de recursos mediante uma melhora da arrecadação tributária. Isto supõe reforçar a tributação direta, especialmente o imposto sobre a renda das pessoas físicas, e combater a evasão e a elisão fiscais que resultam em grandes perdas de receitas para o governo. Além disso, é necessário construir um marco sustentável para as finanças públicas, permitindo uma gestão

eficiente da dívida pública, reduzindo os déficits fiscais e assegurando a estabilidade macroeconômica (CEPAL, 2024).

Outra estratégia essencial é o uso integral de ferramentas de estabilização macroeconômica. A implementação de políticas que a CEPAL (2024) denomina de “macroprudenciais” pode incrementar a resiliência do setor financeiro e atenuar a volatilidade macroeconômica, complementando outras políticas econômicas para melhorar a gestão do ciclo econômico. É necessário ajustar as políticas monetárias e fiscais para apoiar o investimento e o crescimento, evitando políticas pró-cíclicas que exacerbem as flutuações econômicas (CEPAL, 2024).

Além disso, é necessário reformular a arquitetura financeira internacional, que deve se articular em torno de quatro pilares: (i) fortalecer a governança econômica mundial, incrementando a participação de países em desenvolvimento na tomada de decisão das instituições financeiras internacionais; (ii) melhorar os mecanismos internacionais para o alívio e a reestruturação da dívida soberana, com a finalidade de fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento de manejar suas obrigações de maneira sustentável e evitar a crise da dívida; (iii) aumentar significativamente a disponibilidade de financiamento para o desenvolvimento, considerando que é fundamental reforçar as instituições financeiras para o desenvolvimento para que possam mobilizar mais recursos para o setor produtivo, o que inclui a criação de novos mecanismos que facilitem o investimento e o financiamento a longo prazo; e (iv) prover um acesso mais equitativo à rede de segurança financeira mundial, em que a reestruturação do papel e do uso dos direitos de saque especiais seja peça-chave (CEPAL, 2024).

O desenvolvimento e a implementação dessas estratégias exigem o fortalecimento das capacidades institucionais existentes, com ênfase especial nas capacidades operativas e de formulação, execução e monitoramento de políticas. Neste sentido, o fortalecimento da institucionalidade fiscal pode se articular em torno da adoção de regras fiscais coerentes com a sustentação da dívida e da estabilidade macroeconômica, apoiadas por conselhos fiscais independentes e por um amplo consenso político. Além disso, o desenvolvimento de mecanismos que facilitem a adoção de posturas comuns a nível regional com relação ao processo de reforma da arquitetura financeira internacional pode melhorar as perspectivas de financiamento para o desenvolvimento (CEPAL, 2024).

Em suma, o trabalho da CEPAL de 2024 constata que a América Latina enfrenta uma crise de desenvolvimento, num contexto internacional geoeconômico e geopolítico em mutação

e que é particularmente fluido. Nesse cenário, a globalização está se redefinindo; cito a seguir alguns exemplos mencionados pelo relatório analisado que evidenciam isso: (i) os fluxos mundiais de comércio de bens e de investimento crescem mais lentamente que nos anos anteriores à pandemia, e sua configuração em termos de origens e destinos está se modificando, ao mesmo tempo que o comércio de serviços cresce aceleradamente; (ii) a geografia das cadeias globais de valor estão se modificando; (iii) a política industrial baseada em subsídios de grande escala está retornando nas economias desenvolvidas do ocidente, e é um fator central nas políticas econômicas da China; esta é acompanhada de maneira crescente por políticas comerciais tecnológicas entre as grandes potências comerciais; (iv) a rivalidade tecnológica e industrial entre as principais economias do mundo tem se aprofundado, e já não tem apenas conotações econômicas mas também de segurança nacional; (v) a reforma da arquitetura financeira internacional tem se tornado um tema central da agenda internacional; (vi) as regras de tributação internacionais estão se modificando, o que limita alguns dos espaços tradicionais para a política pública, como os incentivos fiscais para fomentar o investimento e atrair investimento externo direto; (vii) a mudança do clima acarreta em custos e em consequências econômicas e sociais cada vez maiores, particularmente aos países em desenvolvimento, que são os que têm menos recursos e capacidade para enfrentá-la.

Esta série de transformações gera desafios e também oferece grandes oportunidades para o desenvolvimento dos países da América Latina, mas seu aproveitamento não é automático, dado que requer que políticas ativas de desenvolvimento produtivo sejam implementadas, muitas das quais têm retornado nos debates da política econômica mundial (CEPAL, 2024).

A crise de desenvolvimento que a região enfrenta se expressa não apenas em tendências negativas ou de crescimento insuficiente de diversos indicadores econômicos e sociais, mas também desafios de desenvolvimento, que se definem como dinâmicas circulares que se retroalimentam e que impedem que os países alcancem seus objetivos de desenvolvimento. Além dos três problemas principais abordados nesse trabalho sobre isso, a região também enfrenta o desafio das mudanças climáticas e o de promover um desenvolvimento ambientalmente sustentável (CEPAL, 2024).

Esse documento procura também traçar os caminhos para que a América Latina consiga realizar a grande transformação produtiva para, assim, alcançar um crescimento mais alto, sustentado, inclusivo e sustentável. Nesse sentido, a CEPAL (2024) enfatiza o papel da governança e da colaboração público-privado e argumenta que é necessário incrementar os

recursos e aprofundar os esforços que os países e territórios da região estão fazendo nas políticas de desenvolvimento produtivo, assim como a melhora na gestão dessas políticas.

A priorização de setores é de importância central, de acordo com as condições específicas de cada país, tal como a potencialização da cooperação entre os atores públicos, privados, acadêmicos e da sociedade civil nos distintos níveis de governo (CEPAL, 2024).

Outro ponto abordado no trabalho é a grande transformação para reduzir a desigualdade e promover a inclusão e a mobilidade social. Para superar essa problemática, é necessário analisar suas causas fundamentais, quais sejam: (i) a desigualdade está enraizada no baixo crescimento e na heterogeneidade produtiva que caracterizam a região, que se associa com um mercado de trabalho pouco dinâmico, com elevada taxa de informalidade e grandes diferenças de produtividade entre setores; (ii) é necessário avançar em direção a sistemas tributários progressivos e que também gerem recursos adicionais para financiar as transformações, sobre a base de fortalecimento dos impostos diretos à renda, à propriedade e à riqueza, com os quais não apenas se teria acesso a mais recursos, mas que também aproveitaria o potencial redistributivo do sistema tributário; (iii) é preciso investir nos sistemas de proteção social, pois estes também são fundamentais para reduzir a desigualdade, aumentar a mobilidade e a coesão sociais; (iv) para que a educação possa desenvolver seu potencial de mobilidade social, é necessário não apenas altas taxas de escolaridade, mas sim de uma melhora na qualidade da aprendizagem; (v) é preciso investir na sociedade do cuidado, pois esta é essencial para reduzir a desigualdade e para promover a inclusão social; (vi) avançar na implementação de cidades inclusivas é parte fundamental da agenda para reduzir as desigualdades na região.

Portanto, neste relatório de 2024 se buscou evidenciar que trabalhar e incluir unicamente uma ou duas destas causas fundamentais da alta desigualdade, da baixa mobilidade social e da frágil coesão social não será suficiente para retirar os entraves que obstaculizam a superação dessa problemática: “é necessário uma abordagem integrada que incida simultaneamente em todas elas” (CEPAL, 2024, p. 294, tradução nossa).

4.3 – A FASE NEOESTRUTURALISTA DA MEPI

Como evidenciado pelo exposto neste capítulo, após a Grande Recessão de 2007-2008, os documentos centrais da CEPAL redirecionaram seu enfoque, deixando os preceitos da TPE em segundo plano e dando maior destaque para questões político-sociais sobre o tema da desigualdade e do privilégio na América Latina. Conforme afirmado por Moraes, Ibrahim e

Morais (2020), não se trata de uma mudança de método, mas sim, de retórica. O marco dessa mudança é o relatório de 2010 “A hora da igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir”. A partir desse documento, começa a nascer uma nova retórica cepalina embasada na MEPI.

A superação da TPE pela MEPI ocorre, segundo Moraes, Ibrahim e Moraes (2020), em consequência de diversos fatores, tais como a crise econômica, os novos estudos no campo da economia institucional, schumpeteriana e neokeynesiana, mas, sobretudo, em razão da transformação produtiva não ter conseguido obter efeitos multiplicadores na sociedade e na política, ficando restrita à criação de ilhas de alta tecnologia e produtividade. Nesse cenário, era preciso rever a retórica. Portanto, o conceito de “equidade” é substituído pelo de “igualdade”; o de “capital humano” é descartado e é operacionalizado o conceito de “capacidade humana”, além de se introduzir a expressão de “cultura do privilégio” para definir uma estrutura historicamente estabelecida e que determina e particulariza as relações sociais, políticas e econômicas na América Latina.

Nesse conjunto de novas ideias e de leitura da realidade, a MEPI tenta enfocar a questão da igualdade e do meio ambiente, além de incorporar uma visão de longo prazo para profundas mudanças estruturais. O fator político ganha maior destaque nessa fase da CEPAL, enfatizando a importância das instituições democráticas. A CEPAL, ademais, está tentando se articular com outros projetos da ONU, tais como a “Agenda 2030” e os “17 ODS”. Por fim, constata-se que a construção de um pensamento econômico ímpar pela Comissão se deve muito à criação do método histórico-estruturalista pelos precursores da instituição e que tem sido mantido ao longo de sua história. A retórica pode se modificar – ISI, TPE, MEPI –, no entanto, o método se mantém e até mesmo avança.

Concluindo, como se analisou neste capítulo, os documentos da década de 2010 – que tinha Alicia Bárcena como Secretária-Executiva da CEPAL – têm um enfoque predominante da igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Já os textos mais recentes – que têm Salazar-Xirinachs ocupando o posto mais alto da instituição – têm um enfoque maior na transformação do modelo de desenvolvimento em um mais produtivo, inclusivo e sustentável. Apesar dessa mudança sutil, considera-se neste trabalho que desde 2010 a ideia da MEPI tem norteado o pensamento cepalino. Portanto, a MEPI é uma nova concepção na CEPAL, mas continua compondo a fase neoestruturalista da instituição.

CONCLUSÕES

Como dito na introdução, o objetivo geral deste trabalho foi averiguar a nova fase das recomendações da CEPAL devido à perda de primazia do modelo econômico neoliberal nos últimos anos. Tendo isso em conta, discorreu-se sobre o desenvolvimento do pensamento cepalino ao longo das décadas. Evidenciou-se que a ideia original da CEPAL quando de sua criação não era, na verdade, original – uma vez que o que veio a ser reconhecido como pensamento cepalino já existia na América Latina de maneira difusa (como exemplificado com o caso brasileiro) desde finais do século XIX – e que, durante a sua história, a CEPAL assimilou ideias preponderantes no sistema econômico mundial.

Então, discorreu-se a respeito das teorias da dependência. As abordagens teórico-metodológicas reformista e marxista foram trabalhadas, mostrando suas semelhanças e divergências. Em seguida, por meio de revisão crítica da interpretação do desenvolvimento dependente-associado de Fernando Henrique Cardoso – que defendia que a via para o desenvolvimento da região era a inserção dos países latino-americanos na rota do capital internacional; ou seja, a América Latina deveria estreitar seus laços com o sistema econômico mundial e aproveitar as brechas do capitalismo para se desenvolver – constatou-se que tanto o neoliberalismo como o neoestruturalismo tinham significativa semelhança com essa abordagem.

Posteriormente, evidenciou-se que a década de 1990 foi um ponto de inflexão na história do pensamento cepalino. O receituário neoliberal – aglutinado, formalizado e difundido pelo Consenso de Washington – influenciou diretamente as recomendações da CEPAL. O estruturalismo que caracterizava essa instituição desde sua criação deu lugar ao neoestruturalismo, que pode ser interpretado como a versão neoliberal do estruturalismo cepalino. Como evidenciado pela análise da agenda central da CEPAL para os anos 1990 – “Transformação produtiva com equidade: A tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos noventa” –, essa instituição passou a defender aspectos que historicamente se opôs, como na questão do protecionismo econômico e do intervencionismo estatal. O neoestruturalismo defendia, por exemplo, a abertura comercial e a integração dos países latino-americanos ao mercado mundial de maneira mais incisiva, entendendo que a abertura comercial era um dos requisitos para se alcançar o desenvolvimento na região; assim como pregava que o Estado deveria enxugar severamente seus gastos, direcionando os recursos

para algumas poucas áreas específicas. Contudo, como evidenciado, o modelo econômico neoliberal vem perdendo primazia desde a Grande Recessão de 2007-2008.

Por fim, analisou-se oito trabalhos da CEPAL, que datam de 2010 a 2024. Por meio da análise desses documentos, constatou-se que desde a Grande Recessão de 2007-2008 a TPE tem cedido espaço para a MEPI. Apesar de ser um novo enfoque no pensamento cepalino, a MEPI ainda se enquadra na fase neoestruturalista da instituição.

Dessa forma, constatou-se que o CEPAL adequa suas recomendações conforme a realidade de cada época. A sua origem se deu num contexto onde a ISI já era amplamente defendida por diversos parlamentares, intelectuais e empresários latino-americanos. Por sua vez, o neoestruturalismo foi concebido num contexto hegemônico do neoliberalismo e da globalização, no pós-Guerra Fria. Por fim, com a perda de primazia do modelo econômico neoliberal desde a Grande Recessão de 2007-2008, a MEPI tem sido a base das recomendações da instituição na contemporaneidade.

Assim sendo, a resposta para a pergunta-problema deste trabalho – qual seja: “Devido à mudança do cenário econômico global, onde o neoliberalismo já não possui a mesma preponderância do final do século passado, a CEPAL tem adaptado suas recomendações conforme a nova realidade vigente?” – é afirmativa. Dessa forma, a hipótese de que “sim, tal como na época de sua criação e, também, tal como no contexto do pós-Guerra Fria, a CEPAL tem adequado suas recomendações conforme o contexto internacional no qual o mundo se encontra” é comprovada.

Conclui-se, portanto, que atualmente a CEPAL vive uma nova fase dentro do neoestruturalismo. Essa fase é a MEPI, que vigora nas recomendações da instituição desde a Grande Recessão de 2007-2008.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo P. Crise, crescimento e modernidade autoritária, 1930-1945. In: ABREU, Marcelo P. (org.). **A ordem do progresso**: Dois séculos de política econômica do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 79-103.

ALRS. **História**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://ww4.al.rs.gov.br/institucional/historia>. Acesso em: 25 jun. 2023.

ANDRADE, Rodrigo O. Teorias para o desenvolvimento. **Revista Pesquisa FAPESP**, [São Paulo], ed. 270, p. 90-93, ago. 2018. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/teorias-para-o-desenvolvimento/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith en Pekín**: Orígenes y fundamentos del siglo XXI. Madri: Ediciones Akal, 2007.

BÁRCENA, Alicia; BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel. El séptimo decenio de la CEPAL: Una reseña de su producción intelectual. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel (orgs.). **Desarrollo e igualdad**: El pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Santiago: CEPAL, 2018. p. 13-110. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/id/254527/S1800087_es.pdf. Acesso em: 25 jun 2023.

BATISTA, Paulo N. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: MRE. **Paulo Nogueira Batista**: Pensando o Brasil. Brasília: FUNAG, 2009. p. 115-161. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/331-Paulo_Nogueira_Batista_Pensando_o_Brasil.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

BEIGEL, Fernanda. Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”. In: BEIGEL, Fernanda et al. (eds.). **Crítica y teoría en el pensamiento social latino-americano**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 287-326. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/10687/1/critica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Una reseña. In: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (org.). **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL**: Textos seleccionados. Santiago: CEPAL, 1998. p. 9-61. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2038/S33098N962Cvol1_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 26 maio 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Do “Manifesto latino-americano” de Raúl Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na CEPAL. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 1-25, 2020. DOI: 10.1590/198055272411. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/jLtLx335tRMr6yhMFYySBhL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.11.Tres_interpretacoes_dependencia.Perspectivas_26.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

CANO, Wilson. América Latina: Do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, José L. (org.). **Estados e moedas nos desenvolvimentos das nações**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 287-326.

CARCANHOLO, Marcelo D. Dialética do desenvolvimento periférico: Dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008. DOI: 10.1590/S1415-98482008000200003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/R3DpCGtLmtpBvjDx63vPD6f/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 out. 2024.

CARDOSO, Fernando H. **A soma e o resto**: Um olhar sobre a vida aos 80 anos. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

CARDOSO, Fernando H. Dependent capitalist development in Latin America. **New Left Review**, Londres, v. 1, n. 74, jul./ago. 1972.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

CARDOSO, Fernando H. **O modelo político brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S. A., 1993.

CARDOSO, Fernando H. Os rumos da oposição. **Ensaio de Opinião**, [São Paulo], n. 13, ago./set. 1979.

CARDOSO, Fernando H. **Xadrez internacional e social-democracia**. São Paulo: Editora Paz e Terra Ltda., 2010.

CARONE, Edgard. **O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)**. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977.

CAVALCANTE, Mariana C. **Economia brasileira e o avanço da agroexportação**: Análise crítica do desenvolvimento capitalista à luz da teoria marxista da dependência. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas) – Departamento de Estudos Latino-americanos, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.unb.br/jspui/bitstream/10482/48534/1/2024_MarianaCostaCavalcante_DISERT.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

CEPAL. **A hora da igualdade**: Brechas por fechar, caminhos por abrir. Santiago: CEPAL, 2010. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2973/LCG2432_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 set. 2024.

CEPAL. **Alicia Bárcena**. Santiago: CEPAL, 2024a. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/equipe/alicia-barcelona>. Acesso em: 22 nov. 2024.

CEPAL. **América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo:** Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Santiago: CEPAL, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ddaf4444-dcbc-48a9-afd2-06306ac3e5c3/content>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CEPAL. **Cohesión social:** Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2007. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1e3b997b-2ec9-49be-903a-0ef9b797d5a8/content>. Acesso em: 24 set. 2024.

CEPAL. **Construir um novo futuro:** Uma recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade. Santiago: CEPAL, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6beeed36-4c79-4e7c-8103-066549127816/content>. Acesso em: 26 set. 2024.

CEPAL. **Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe:** Producción, inclusión y sostenibilidad. Santiago: CEPAL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cfdffbfc-660a-4b8c-86e8-532bcf884af5/content>. Acesso em: 6 nov. 2024.

CEPAL. **História da CEPAL.** Santiago: CEPAL, 2024c. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre/historia-cepal>. Acesso em: 22 nov. 2024.

CEPAL. **Horizontes 2030:** A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Santiago: CEPAL, 2016. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40161/S1600654_pt.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 24 set. 2024.

CEPAL. **José Manuel Salazar-Xirinachs.** Santiago: CEPAL, 2024b. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/equipo/jose-manuel-salazar-xirinachs>. Acesso em: 22 nov. 2024.

CEPAL. **La ineficiencia de la desigualdad.** Santiago: CEPAL, 2018. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/S1800059_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 24 set. 2024.

CEPAL. **La matriz de la desigualdad social en América Latina.** Santiago: CEPAL, 2016a. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

CEPAL. **Mudança estrutural para a igualdade:** Uma visão integrada do desenvolvimento. Santiago: CEPAL, 2014. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37939/LCG2604_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 set. 2024.

CEPAL. **Pactos para a igualdade:** Rumo a um futuro sustentável – Síntese. Santiago: CEPAL, 2014a. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/70ae69ca-50a2-4917-ad94-e6da7af05b3e/content>. Acesso em: 24 set. 2024.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina, 2018**. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5a4765e3-47c5-4ed2-bf2d-273af7927e4f/content>. Acesso em: 26 set. 2024.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago: CEPAL, 1996. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2102/1/S9181285_es.pdf. Acesso em: 26 maio 2023.

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. **The Macroeconomics of Populism in Latin America**. Washington: Banco Mundial, 1989. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/823061468776408577/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 26 set. 2024.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 323-339.

ECLAC. **About**. [Santiago]: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/about>. Acesso em: 23 jun. 2023.

FAJNZYLBBER, Fernando. **Industrialización en América Latina**: De la “caja negra” al “casillero vacío”: Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago: CEPAL, 1990. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27955/S9000502_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 jun. 2023.

FED. **Creation of the Bretton Woods System**. Washington: Federal Reserve, 2013. Disponível em: <https://www.federalreservehistory.org/essays/bretton-woods-created>. Acesso em: 26 nov. 2024.

FERREIRA, Rafael L. Não esqueçam o que ele escreveu: O sociólogo Fernando Henrique Cardoso e a (prática da) Teoria da Dependência. **Temporalidades**: Revista discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 469-486, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/5693/3626>. Acesso em: 2 out. 2024.

FIORI, José L. **Brasil no espaço**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2001.

FIORI, José L. De volta à riqueza de algumas nações. In: FIORI, José L. (org.). **Estados e moedas nos desenvolvimentos das nações**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1999. p. 11-46.

FIORI, José L. Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, José L.; TAVARES, Maria C. (orgs.). **Poder e dinheiro**: Uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1998. p. 87-147.

FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2001.

FONSECA, Pedro C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/Nf7SVtHcPVdzdLkXqzpn3Kv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2023.

FONSECA, Pedro C. D. **Vargas: O capitalismo em construção (1906-1954)**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FOUSKAS, Vassilis K.; ROY-MUKHERJEE, Shampa; HUANG, Qingan; UDEOGU, Ejike. **China & the USA: Globalisation and the decline of America's supremacy**. Londres: Palgrave, 2021. p. 1-8; 9-18; 39-47.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

GOLDENSTEIN, Lúcia. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GUIMARÃES, Samuel P. **Quinhentos anos de periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional**. 2. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora da Universidade/Contraponto, 2000.

GURRIERI, Adolfo. A economia política de Raúl Prebisch. In: GURRIERI, Adolfo (org.). **Raúl Prebisch: O Manifesto Latino-americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2011. p. 15-92.

HARMER, Tanya. Brazil's Cold War in the Southern Cone, 1970-1975. In: **Cold War History**. Londres, v. 12, n. 4, p. 659-681, 10 maio 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14682745.2011.641953>. Acesso em: 25 jun. 2023.

IPEA. **História – Bretton Woods**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 26 nov. 2024.

IPEA. **O que é? – Índice de Gini**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 6 nov. 2024.

KAY, Cristóbal. Enfoques reformistas e marxistas da dependência. In: SEABRA, Raphael L. (org.). **Dependência e marxismo: contribuições ao debate crítico latino-americano**. Florianópolis: Insular, 2016. p. 157-201.

LAMBERT, Jacques. **Os dois Brasis**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967. Disponível em: <https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/383/1/335%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

LIST, Georg F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LUZ, Nícia V. **A luta pela industrialização do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1978. Disponível em: http://brasilindependente.weebly.com/uploads/1/7/7/1/17711783/luz_a_luta.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

MARINI, Ruy M. Brazilian subimperialism. **Monthly Review**, Nova Iorque, v. 23, n. 9, 1972.

MARINI, Ruy M. **Dialética da dependência**. Lisboa: Ulmeiro, 1981.

MARINI, Ruy M. Processo e tendências da globalização capitalista. In: SADER, Emir (org.). **Dialética da dependência**: Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis/Buenos Aires: Vozes/CLACSO, 2000. p. 269-295.

MARINI, Ruy M. **Subdesarrollo y revolución**. Cidade do México: Siglo XXI, 1969.

MARTINS, Carlos E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, Carlos E. O pensamento latino-americano e o sistema mundial. In: BEIGEL, Fernanda et al. (eds.). **Crítica y teoría en el pensamiento social latino-americano**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 153-216. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/10687/1/critica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

MELLO, João M. C. **O capitalismo tardio**: Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MORAES, Isaías A. A interpretação do desenvolvimento dependente e associado de Fernando Henrique Cardoso: Uma revisitação crítica. **Revista Mundo e Desenvolvimento**, [São Paulo], v. 5, n. 6, p. 30-54, 2021. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoDesenvolvimento/article/view/91/106. Acesso em: 3 out. 2024.

MORAES, Isaías A.; IBRAHIM, Hermano C.; MORAIS, Leandro P. O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: O enfoque na mudança estrutural produtiva para igualdade (MEPI). **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 1-26, 2020. DOI: 10.1590/198055272413. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/PmRjqgptbw66wNZ9MvbgS9L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2024.

MORAES, Reginaldo C. C. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

NERY, Tiago. **A economia do desenvolvimento na América Latina**: O pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990. 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio

de Janeiro, 2004. Disponível em: http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=5213@1. Acesso em: 26 maio 2023.

OCDE. **Taxing wages in Latin America and the Caribbean**. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264262607-en.pdf?expires=1727379752&id=id&accname=guest&checksum=0B291A184F2E97076A1EDEE2908F07FF>. Acesso em: 26 set. 2024.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PASSET, René. **A ilusão neoliberal**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

PAVITT, Keith. Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, [Amsterdam], v. 13, n. 6, p. 343-373, dez. 1984.

PNUD. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova Iorque: PNUD, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

PNUD. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque: PNUD, 2015a. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 24 set. 2024.

PRATEADO, Henrique F. **O pensamento cepalino dos anos 1990 e as políticas econômicas do Governo Fernando Henrique Cardoso: Convergência por meio dos ideais neoliberais**. 2021. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021.

PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago: CEPAL, 2012. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 25 jun. 2023.

PREBISCH, Raúl. Crescimento, desequilíbrio e disparidades: Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: GURRIERI, Adolfo (org.). **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda./Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. 1. ed. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28400/S3389R696EL2009.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 maio 2023.

SACHS, Jeffrey D. Conflito social e políticas populistas na América Latina. **Revista de Economia Política**, [São Paulo], v. 10, n. 1 (37), p. 3-28, jan.-mar. 1990. DOI: 10.1590/0101315719900515 . Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rep/a/pT5TGWhL956tBj8NDrCYGhk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2024.

SADER, Emir. A nova toupeira. In: SADER, Emir. **A nova toupeira**: Os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 31-56.

SALOMÃO, Ivan C. Influências do positivismo na formação do pensamento desenvolvimentista brasileiro. **Revista Econômica**, [Rio de Janeiro], v. 18, n. 1, jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/35000>. Acesso em: 25 jun. 2023.

SANTOS, Fábio P. “Formação econômica do Brasil” de Celso Furtado em três dimensões: História, economia e horizonte de expectativas. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 1-24, dez./mar. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/77941/45136>. Acesso em: 25 jun. 2023.

SANTOS, Theotonio. Capitalismo, subdesarrollo y dependencia. **El Trimestre Económico**, Cidade do México, v. LXXXVIII (1), n. 349, p. 249-274, jan./mar. 2021. DOI: 10.20430/ete.v88i349.1209. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v88n349/2448-718X-ete-88-349-249.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024.

SANTOS, Theotonio. **Socialismo o fascismo**: El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano. Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1972.

SEABRA, Raphael L. Do *dependentismo* à teoria marxista da dependência: Uma síntese crítica dessa transição. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 261-283, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/z9cXfjmNFJsXkhmCWvzRNVF/?format=pdf>. Acesso em: 2 out. 2024.

TAVARES, Maria C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: FIORI, José L.; TAVARES, Maria C. (orgs.). **Poder e dinheiro**: Uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. p. 27-53.

TAVARES, Maria C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TEIXEIRA, Rodrigo A.; PINTO, Eduardo C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: Dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, n. 3 (46), p. 909-941, 2012. DOI: 10.1590/S0104-06182012000400009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/WRPZxp3LrymkXcqsR6gmNXD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 dez. 2024.

TOOZE, Adam. Introdução. In: TOOZE, Adam. **Portas fechadas**: Como a Covid abalou a economia mundial. São Paulo: Todavia, 2021. p. 9-31.

TOOZE, Adam. Introduction: The first crisis of a global age. *In*: TOOZE, Adam. **Crashed**: How a decade of financial crisis changed the world. Nova Iorque: Viking, 2018. p. 1-22.

TRASPADINI, Roberta. **A teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil**. v. 4. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

Disponível em:

<https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/singlepage/index.php?pubcod=10014947&parte=1>.

Acesso em: 25 jun. 2023.

VITAGLIANO, Luís F. **A CEPAL no fim do milênio**: A resposta aos “programas de ajustes” neoliberais. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

WATKINS, Susan. Paradigm shifts. **New Left Review**, Londres, n. 128, mar./abr. 2021. 24p.

WEISS, Linda. The myth of the neoliberal state. *In*: KYUNG-SUP, Chang; FINE, Ben; WEISS, Linda (eds.). **Developmental politics in transition**: The neoliberal era and beyond. Londres: Palgrave, 2012. p. 27-42.

WERNECK, Rogério L. F. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. *In*: ABREU, Marcelo P. (org.). **A ordem do progresso**: Dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 331-356.

APÊNDICE

QUADRO 2 – Produtos primários x Produtos industrializados¹⁸

Período	Quantidade de produtos finais da indústria que podem ser obtidos com uma determinada quantidade de produtos primários
1876-1880	100,0
1881-1885	102,4
1886-1890	96,3
1891-1895	90,1
1896-1900	87,1
1901-1905	84,6
1906-1910	85,8
1911-1913	85,8
-	-
1921-1925	67,3
1926-1930	73,3
1931-1935	62,0
1936-1938	64,1
-	-
1946-1947	68,7

Fonte: Adaptado de Prebisch (2012, p. 15).

QUADRO 3 – Centro x Periferia

Centro	Periferia
Economias em que as técnicas capitalistas de produção penetraram primeiro	Economias que permanecem atrasadas do ponto de vista tecnológico e organizacional
Produz e exporta bens industriais	Produz e exporta bens primários
Estrutura produtiva diversificada	Produção especializada em um ou poucos produtos de exportação
Difusão homogênea do progresso técnico pela totalidade do aparelho produtivo	Difusão heterogênea do progresso técnico e economia dual
Desenvolvimento <i>para dentro</i>	Desenvolvimento <i>para fora</i>
Desenvolvido	Subdesenvolvido

Fonte: Adaptado de Rodríguez (2009, p. 77-90).

¹⁸ Neste quadro evidencia-se a relação entre os preços dos produtos primários e dos produtos finais da indústria (preços médios de importação e exportação, respectivamente, de acordo com os dados da “Board of Trade”). Tem-se o período base de 1876-1880 como referência inicial.



Aos onze dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, instalou-se a banca examinadora de Dissertação de Mestrado do aluno HENRIQUE FREIRE PRATEADO, matrícula 222108919. A banca examinadora foi composta pelos professores Dr. JALES DANTAS DA COSTA/Externo ao Programa/UnB, Dr. ISAÍAS ALBERTIN DE MORAES/Externo à Instituição/UFU, Dr. JORG NOWAK/Externo ao Programa/UnB (Suplente) e Dr(a). ROBERTO GOULART MENEZES/interno/UnB (orientador(a)/presidente). O discente apresentou o trabalho intitulado A NOVA FASE DO NEOESTRUTURALISMO NO PENSAMENTO CEPALINO: MUDANÇA ESTRUTURAL PRODUTIVA PARA IGUALDADE (MEPI). Concluída a exposição, procedeu-se a arguição do(a) candidato(a), e após as considerações dos examinadores o resultado da avaliação do trabalho foi (x) Pela aprovação do trabalho; () Pela aprovação do trabalho, com revisão de forma, indicando o prazo de até 30 dias para apresentação definitiva do trabalho revisado; () Pela reformulação do trabalho, indicando o prazo de (Nº DE MESES) dias para nova versão; () Pela reprovação do trabalho, conforme as normas vigentes na Universidade de Brasília. Conforme os Artigos 33, 39 e 40 da Resolução 0080/2021 - CEPE, o(a) candidato(a) não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Dr. ISAÍAS ALBERTIN DE MORAES, UFU

Examinador Externo à Instituição

Dr. JALES DANTAS DA COSTA, UnB

Examinador Externo ao Programa

Dr. JORG NOWAK, UnB

Examinador Externo ao Programa

Dr. ROBERTO GOULART MENEZES, UnB

Presidente

HENRIQUE FREIRE PRATEADO

Mestrando



Universidade de Brasília

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE
AS AMÉRICAS**

FOLHA DE CORREÇÕES

ATA Nº 1

Autor: HENRIQUE FREIRE PRATEADO

Título: A NOVA FASE DO NEOESTRUTURALISMO NO PENSAMENTO CEPALINO:
MUDANÇA ESTRUTURAL PRODUTIVA PARA IGUALDADE (MEPI)

Banca examinadora:

Prof. ISAÍAS ALBERTIN DE MORAES

Examinador Externo à Instituição

Prof. JALES DANTAS DA COSTA

Examinador Externo ao
Programa

Prof. JORG NOWAK

Examinador Externo ao
Programa

Prof. ROBERTO GOULART MENEZES

Presidente

Os itens abaixo deverão ser modificados, conforme sugestão da banca

1. ☐ INTRODUÇÃO
2. ☐ REVISÃO BIBLIOGRÁFICA
3. ☐ METODOLOGIA
4. ☐ RESULTADOS OBTIDOS
5. ☐ CONCLUSÕES

COMENTÁRIOS GERAIS:

Declaro, para fins de homologação, que as modificações, sugeridas pela banca examinadora, acima mencionada, foram cumpridas integralmente.

Prof. ROBERTO GOULART MENEZES

Orientador(a)



TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UNB

1. IDENTIFICAÇÃO		
Autor: Henrique Freire Prateado		
RG: 5376360	CPF: 042.784.071-65	Telefone: —
E-mail: henrique.prateado@aluno.unb.br	Seu e-mail pode ser disponibilizado na página? (X) Sim () Não	
Afiliação (Instituição de vínculo empregatício): —		
Orientador: Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes		
Coorientador: —		
Título do trabalho: A nova fase do neoestruturalismo no pensamento cepalino: Mudança Estrutural Produtiva para a Igualdade (MEPI)		
Data de defesa: 11/03/2025	Área do conhecimento: Ciências Humanas	
Palavras-Chave: CEPAL; Neoliberalismo; Neoestruturalismo; Pensamento Econômico Latino-americano; Mudança Estrutural Produtiva para a Igualdade (MEPI).		
Programa/Curso: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas		
Titulação: Mestre	Agência de fomento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES	
Tipo de material: (X) Dissertação () Tese		

2. INFORMAÇÃO DE ACESSO AO DOCUMENTO

Liberação para disponibilização:

(X) Total

() Parcial ^{1,2,3,4,5}

Em caso de disponibilização parcial, especifique os capítulos a serem retidos:

Observações:

¹ É imprescindível o envio do arquivo em formato digital do trabalho completo, mesmo em se tratando de disponibilização parcial.

² A solicitação de disponibilização parcial deve ser feita mediante justificativa lícita e assinada pelo autor do trabalho, que deve ser entregue juntamente com o termo de autorização e documentos que comprovem a necessidade da restrição da parte do conteúdo do trabalho.

³ A restrição poderá ser mantida por até um ano a partir da data de autorização da disponibilização.

⁴ A extensão deste prazo suscita justificativa formal junto à Biblioteca Central (BCE) e ao Decanato de Pós-Graduação (DPG).

⁵ O resumo e os metadados ficarão sempre disponibilizados.

3. LICENÇA DE PERMISSÃO DE USO

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Universidade de Brasília e o IBICT a disponibilizar por meio dos sites www.unb.br/, bdtd.ibict.br, www.ndltd.org/, em ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o texto integral da obra supracitada, conforme permissões assinaladas, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

Referência: Processo nº 23106.006837/2023-84 SEI nº 9223877 Endereço eletrônico: <http://www.saa.unb.br/gradua/188-editais-alteracao-de-opcao>
Telefone: 3107-0513



Documento assinado digitalmente

HENRIQUE FREIRE PRATEADO

Data: 31/03/2025 12:55:02-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>