Enrique V. Iglesias
(Fotografía perteneciente al archivo del BID).

5

A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CEPALINO E SEUS IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

CRISTINA SALAZAR PESSOA
JOÃO BOSCO MESQUITA MACHADO

«Recuerdo un hecho muy importante que fue la primera manifestación de fuerza de los familiares de los desaparecidos en Chile. Fue en junio de 1977, cuando 24 mujeres y dos hombres de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) tomaron la CEPAL e iniciaron una huelga de hambre. Enrique Iglesias, que estaba partiendo en ese momento, me llamó y me dijo: "Vas tú porque yo no puedo quedarme y a esa gente no se la puede dejar desamparada". Por un acto como éste, Enrique arriesgaba ser declarado persona non grata como hicieron con Harald Edelstam, el embajador de Suecia. Bajo la consigna de "Mi vida por la verdad", la ocupación duró 10 días. Era un juego muy difícil. Él también ayudó a muchas personas perseguidas poniéndolas en contacto con embajadas para que les dieran refugio. Era su preocupación constante. En 1978, cuando llegó la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, instaló a sus integrantes en un edificio contiguo a la CEPAL, donde recibieron el testimonio de centenares de personas».

BELELA HERRERA,
Fue Viceministra de Relaciones Exteriores de Uruguay y funcionaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
Entrevista realizada en febrero de 2012.

«Embora o grau de influência do pensamento cepalino varie de país para país, é inegável que ele foi capaz de abarcar tanto intelectuais e policy makers, como empresários industriais».

«Para além do apelo ideológico contido no argumento da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento, é possível afirmar que a grande influência exercida pela CEPAL na região decorre também da consistência e da relevância do seu referencial teórico».

5. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CEPALINO E SEUS IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Cristina Salazar Pessoa (IE-UFRJ/Scriba Consultores, Brasil)
e João Bosco Mesquita Machado (IE-UFRJ, Brasil)

1. INTRODUÇÃO

Neste artigo apresenta-se uma síntese das principais teorias formuladas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ao longo dos últimos 60 anos. Fundada no final da década de 1940 com o objetivo de prestar apoio aos governos e às principais forças sociais da região na construção das condições necessárias para alavancar o futuro das sociedades e das economias latino-americanas, essa instituição, sob a égide de Raúl Prebisch, um dos seus primeiros secretários executivos e mais importantes teóricos, rapidamente se converteu na principal referência do pensamento estruturalista na região.

O cerne da análise desenvolvida pela CEPAL residia no exame de um amplo conjunto de especificidades –produtivas, sociais, instituições e em matéria de inserção internacional– apresentadas pelos países latino-americanos, com o objetivo de entender suas dificuldades e apoiar a busca de soluções para viabilizar, a médio e longo prazo, o desenvolvimento e a superação da pobreza na região.

Em termos gerais, a evolução do pensamento cepalino, conforme apontado por Bielschowsky (2010, p. 16), contempla cinco fases principais. A primeira consiste na «concepção do sistema centro-periferia», um conjunto de ideias que foi proposto na década de 1950 e configurou uma nova visão global da realidade que se pretendia apreender, aliado à estratégia de desenvolvimento econômico baseado no processo de substituição de importações. A segunda fase, que emergiu nos anos sessenta, deu ênfase à necessidade de se promoverem reformas para aprofundar a industrialização e reduzir as desigualdades. A fase seguinte, que abrangeu principalmente a década de 1970, tem como objeto a necessidade de reorientação dos estilos de desenvolvimento. A quarta, que permeou os anos oitenta, buscou inter-

pretações para a crise da dívida e teve como principal foco a proposta de soluções para superá-la, com ênfase nas questões decorrentes do endividamento externo, da dependência econômica e da inflação. Por fim, a quinta e última fase, que se desenvolveu a partir dos anos noventa, retomou a busca de transformações de longo prazo, tanto preservando a necessidade de manutenção da estabilidade macroeconômica, como incorporando o novo contexto de maior integração regional, privatização e desregulamentação. Cada uma das fases citadas será objeto de análise nas seções que se seguem.

2. ANOS CINQUENTA: A CONCEPÇÃO DO SISTEMA CENTRO-PERIFERIA E O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A teoria sobre o desenvolvimento econômico formulada pela CEPAL nos anos cinquenta buscava elucidar as características do processo de acumulação de capital e de absorção de progresso técnico numa economia, ao se difundirem as técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial formado por centros e periferia. Subjacente a essa concepção teórica apresenta-se o conceito de um desenvolvimento desigual originário (Rodríguez, 1981, p. 37).

Segundo essa visão, os países centrais compreendiam aqueles que lograram industrializar-se no século XIX e tinham, como denominador comum, o fato de não só haver desenvolvido o modelo capitalista de produção, como contar com uma estrutura produtiva diversificada e homogênea. Neles, a incorporação de progresso técnico, contando com o papel ativo dos Estados Nacionais, deu-se de forma acelerada e originou estruturas produtivas cada vez mais integradas e dotadas de grande dinamismo tecnológico. Como resultado, a produtividade do trabalho e a renda real também cresceram intensamente.

A periferia, por sua vez, era formada pelas economias cuja estrutura produtiva permaneceu defasada em relação ao centro, ao manter-se pouco diversificada, com reduzido grau de integração vertical, baixa complementaridade intersetorial, heterogênea em termos dos níveis de produtividade e especializada na produção de bens primários voltados para o exterior.

Na visão da CEPAL, a explicação fundamental para a disparidade de desenvolvimento observada entre os países centrais e os periféricos em termos de renda e produtividade estava ligada à forma como o progresso técnico se propagou nos dois casos. Nos países centrais ele se irradiou por toda a economia de forma rápida, ao passo que nos países periféricos a incorporação de progresso técnico se deu de forma não só lenta como concentrada no setor exportador. Por conseguinte, no caso da periferia, a produtividade do trabalho e a renda real cresceram de maneira

geral a taxas inferiores às constatadas nos países centrais, enquanto vários segmentos, que abrigavam a maior parcela da população, continuavam baseados em processos produtivos arcaicos e relegados à condição de mera subsistência.

Essa diferenciação estrutural legava à periferia a função de produtora e exportadora de bens primários ou de baixo valor agregado. Já os centros passaram a responder pela produção e exportação de manufaturas para todo o sistema.

Por trás dessa concepção havia o pressuposto de deterioração dos termos de troca, que refletia a tendência de queda do preço relativo dos produtos agrícolas e matérias-primas vis-à-vis os produtos industriais. Essa concepção também refletia o fato de que os aumentos de produtividade resultantes da incorporação de progresso técnico não se traduziam na queda proporcional dos preços, os quais, ao contrário do que se poderia supor, tendiam a aumentar em termos relativos em lugar de diminuir. Ocorre ainda que esses incrementos de preço costumavam ser proporcionalmente maiores nos produtos industriais dos centros do que nos produtos primários da periferia, evidenciando com isso que os frutos do progresso técnico tendiam a concentrar-se cada vez mais nos países centrais e que parte do progresso técnico periférico acabava sendo transferido para os centros via exportações. Tal fato contribuía para dificultar ainda mais o desenvolvimento das economias periféricas.

Nesse contexto, o processo de industrialização substitutiva de importações surgiu como o caminho encontrado pela CEPAL para a superação da «condição periférica», na busca de uma nova forma de inserção dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho. A lógica desse processo estava apoiada na avaliação de que a dinâmica interna das economias se renovaria graças à existência de uma demanda efetiva por produtos industriais, ainda que tal demanda estivesse permanentemente sujeita à escassez de divisas necessárias à importação desses bens. Essa dinâmica criava um mercado para a indústria doméstica, de modo especial para as de maior demanda e de fácil implantação, como era o caso da indústria de bens de consumo, principalmente os não duráveis.

2.1. As limitações e contradições do processo de substituição de importações

Ao longo do processo de substituição de importações iniciado pelos bens de consumo não duráveis foi surgindo a necessidade de se importarem os bens de capital para produzi-los, o que recriava o problema do estrangulamento externo. Além disso, como a demanda era restrita e a escala de produção reduzida, não havia como exportar esses bens que começavam a ser produzidos. Dessa forma, a pauta de importações dos países latino-americanos ao longo da década de 1950 foi-se tornando cada vez mais rígida, enquanto a pauta de exportação mantinha uma

participação preponderante de produtos primários, reproduzindo-se o problema de escassez de divisas. Assim, à medida que a industrialização se intensificava e os países da região evoluíam da produção de bens de consumo não duráveis para a produção de bens de consumo duráveis, a participação das importações na oferta interna tendia a aumentar, o que, por sua vez, tornava o processo de substituição de importações cada vez mais limitado.

A questão do excesso de mão de obra inerente à especialização e à heterogeneidade estrutural da periferia tampouco foi resolvida, pois os países viam-se na contingência de utilizar técnicas intensivas em capital desenvolvidas nos centros e logicamente pouco adequadas às suas dotações de fatores. Ademais, ao fazer com que a demanda por mão de obra crescesse a taxas inferiores às do aumento da oferta resultante do próprio processo e ao deslocar a força de trabalho dos setores produtivos mais atrasados, a industrialização passou a afetar os indicadores demográficos e contribuiu para acelerar o crescimento populacional das cidades, perpetuando dessa forma o problema do desemprego e originando «um processo de urbanização que criava empobrecimento e favelização crescente nas cidades» (Bielschowsky, 1988, p. 11).

Outra dificuldade inerente a esse processo está ligada à adoção inadequada, por parte dos países periféricos, de técnicas desenvolvidas nos países centrais intensivas em capital e baseadas no conceito de geração de escalas. A adoção de tais técnicas num contexto de atraso em relação aos níveis de renda e à capacidade de poupança dos países ensejou problemas de subutilização de capacidade produtiva e de acumulação de capital (Rodrígues, 1981, p. 15). Em consequência, a eficácia do sistema e a capacidade de poupar de tais países continuaram comprometidas.

Por fim, a condição estrutural da agricultura em que coexistiam a excessiva concentração da terra sob a forma de latifúndios –que são improdutivos ou utilizam forma de produção mecanizadas– e minifúndios incapazes de se capitalizarem e de elevarem a produtividade não só serviu para reforçar problemas de emprego, como inviabilizou a plena utilização da terra.

No início dos anos sessenta, tais características, embora revestindo diferentes graus de intensidade de país para país, permeavam o processo de industrialização de toda a América Latina.

3. ANOS SESSENTA: A NECESSIDADE DE REFORMAS ESTRUTURAIS PARA ELIMINAR OS OBSTÁCULOS À INDUSTRIALIZAÇÃO

O quadro adverso apresentado pelos países latino-americanos nesse período levou a CEPAL, em meados dos anos sessenta, a repensar o seu programa de desenvolvimento, com o intuito de buscar soluções para a eliminação dos gargalos –principalmente

a vulnerabilidade externa e a insuficiência de divisas, poupança e investimento– que obstaculizavam o processo de industrialização na região. Um elemento adicional foi então incorporado à sua análise: «a proposta de reformas institucionais –agrária, financeira, entre outras–, entendidas como indispensáveis para permitir a continuidade e o aprofundamento do desenvolvimento industrial (Bielschowsky, 2010, p. 22).

O objetivo da CEPAL continuava o mesmo,assegurar as condições necessárias para elevar os níveis de produtividade na América Latina e melhorar a alocação de recursos, a fim de possibilitar a consecução do almejado desenvolvimento econômico com justiça social, mediante a socialização para a maioria da população dos ganhos gerados pelo progresso técnico. Nessas circunstâncias, a adoção de uma política de desenvolvimento calcada no planejamento foi considerada pelos teóricos cepalinos como uma necessidade imperiosa para sanar a deficiência estrutural que permeava as economias periféricas.

Dos estudos e debates conduzidos naquele período surgiram novos conceitos, como o da heterogeneidade estrutural, proposto por Anibal Pinto, que «vinculava o grau de modernidade de cada setor, entre outros aspectos, à capacidade de gerar transbordamentos positivos para o seu entorno, às densidades tecnológicas e aos índices de produtividade interna» (Santos e Oliveira, 2008, p. 13). Na visão desse importante teórico cepalino, as peculiaridades históricas e estruturais dos países latino-americanos fizeram com que os frutos do progresso técnico se concentrassem em diferentes níveis, tanto em termos setoriais como regionais, o que inviabilizava uma irradiação maior dos benefícios gerados pelo processo de industrialização para um conjunto relevante de atividades, as quais, por essa razão, tendiam a manter-se menos dinâmicas que outras.

Uma vez que o modelo industrial não era capaz de produzir o desejado efeito homogeneizador na estrutura produtiva dos países periféricos, podia-se observar uma tendência à manutenção dos contrastes econômicos nos espaços nacionais causados pela presença de atividades mais produtivas em determinadas regiões relativamente a outras. Tais disparidades produziam reflexos na remuneração dos fatores e, por conseguinte, reforçavam a concentração setorial e regional da renda, de modo que os desequilíbrios internos eram agravados. Sem uma intervenção adequada, essa condição tenderia apenas a se perpetuar, não obstante o crescimento econômico e industrial (Pinto, 1965, pp. 44-46).

Sob esse novo enfoque, cumpria que a industrialização na América Latina fosse ao menos parcialmente verticalizada, a fim de possibilitar a redução das importações de bens de capital pela via do desenvolvimento simultâneo da indústria de bens de consumo e de bens de produção. Paralelamente, caberia ainda orientar o planejamento para a minimização da deficiência estrutural desse processo, mediante uma forte intervenção do Estado, com vistas a aprofundar a industrialização. Entre outras

atribuições, o Estado ficaria responsável por elaborar uma política industrial e tecnológica adequada, instituir mecanismos de proteção ao mercado interno e mecanismos fiscais e creditícios de incentivo aos investimentos, desenvolver os setores de infraestrutura básica e fornecer os insumos essenciais ao crescimento da indústria.

Acreditava-se então que o processo de desenvolvimento industrial precedido de planejamento e dotado de forte presença estatal seria capaz de vencer o atraso do setor tradicional por intermédio da transformação da estrutura econômica e social dos países da região, tornando-a mais equitativa em termos de distribuição de renda. A complementação dessa relação entre industrialização e melhoria socioeconômica se faria por meio da reforma agrária.

Nesse contexto, as principais contribuições teóricas elaboradas pela CEPAL ao longo da década de 1960 estão centradas em dois temas fundamentais: o estrangulamento externo e os obstáculos internos ao desenvolvimento (Pinto, 1970).

O estrangulamento externo. Ao analisar a industrialização substitutiva de importações empreendida pelos países latino-americanos ao longo dessa década, constatou-se que ela foi acompanhada por uma forte tendência ao desequilíbrio externo. Tal fato ocorreu porque, enquanto a capacidade de importar teve um lento crescimento, a industrialização substitutiva criou uma demanda adicional por novas importações que tendeu a superar o montante de importações economizado. Uma vez gerado o déficit e para que ele fosse corrigido, era necessário introduzir novas substituições, as quais, por sua vez, demandavam importações que eventualmente realimentavam as dificuldades do balanço de pagamentos. Em consequência, a substituição de importações parecia conduzir, de forma inexorável, à paralisação do processo de desenvolvimento que se buscava impulsionar.

Para evitar o desequilíbrio externo e permitir a continuidade do crescimento, a CEPAL argumentou que era necessário obedecer a certas condições de concomitância e proporcionalidade no tocante às taxas de variação dos distintos itens da produção periférica e às taxas de variação dos distintos itens das importações. Era imperioso combinar essas duas variáveis a fim de assegurar, ao longo do tempo, a compatibilidade entre as mudanças na estrutura produtiva e as mudanças na pauta de importações. Isso implicava a necessidade de promover transformações na estrutura produtiva, de maneira mais ou menos simultânea, nos seus vários níveis, de modo a fazer com que a integração vertical e a complementaridade intersetorial dos diferentes ramos impedissem a grande acumulação de demandas de meios de produção importados.

Na visão da CEPAL, a tendência ao desequilíbrio externo se manifestava na periferia devido à forma pela qual a industrialização substitutiva era levada a cabo, alternando períodos em que se produziam déficits no comércio exterior com outros em que esses déficits eram compensados. Esse comportamento era visto como fruto das condições de atraso estrutural em que o processo substitutivo foi iniciado.

A industrialização na periferia se processava em condições dinâmicas de atraso em relação aos níveis de produtividade e renda médias, enquanto o progresso técnico continuava inadequado para a dotação de recursos e para as dimensões do mercado e da demanda. Essas circunstâncias impeliam a periferia a expandir a produção nos ramos e setores de atividades tecnicamente mais simples, não só nas fases iniciais, como em todas as demais etapas do processo de industrialização. Desse modo, o grau de integração vertical e de complementaridade intersetorial se mantinha em um patamar incipiente, quando comparado com o dos centros. As necessidades de importação, por sua vez, tendiam a exceder sistematicamente a capacidade que os países possuíam de importar, não obstante as mudanças que se produziam na composição das importações.

O processo de industrialização substitutiva não podia, portanto, permanecer indefinidamente nas condições de atraso estrutural em que ele se realizava. No longo prazo, o desequilíbrio externo, provocado por limitações tanto tecnológicas como de mercado, acabaria por conduzir de forma inexorável ao estrangulamento externo das economias, colocando um freio nesse processo e subordinando o crescimento periférico ao ritmo lento de aumento da capacidade para importar.

Os obstáculos internos ao desenvolvimento. A análise dos obstáculos internos ao desenvolvimento está centrada no processo de poupança e investimento. Ela retoma e estende as interpretações sobre as estruturas agrária e industrial da periferia e, ao fazê-lo,

procura criar uma visão mais integrada dos aspectos econômicos e sociais do processo de desenvolvimento latino-americano. Nesse sentido, as mudanças estruturais que se produzem na indústria são estudadas em conexão com as mudanças ocorridas na estrutura social ao longo desse processo.

Com relação à estrutura agrária, essa linha de raciocínio considerava que as causas da perda de dinamismo do processo substitutivo não se deviam a problemas de oferta agrícola ou de absorção de excedente de mão de obra gerados na agricultura, mas, sim, devido ao reflexo da estrutura agrária na alocação de recursos do sistema econômico como um todo. Em outras palavras, essa linha de pensamento avaliava que a interação das economias periféricas com o sistema econômico mundial se deu, na sua quase totalidade, mediante a introdução de novas técnicas e a concentração do esforço de acumulação nos setores exportadores de bens primários. Todavia, esse padrão de desenvolvimento incidiu, em maior ou menor grau, sobre a estrutura agrária existente, reorientando o emprego da terra para a produção mercantil e introduzindo, ao mesmo tempo, novas técnicas de caráter muito extensivo. Por conseguinte, tais transformações contribuíram para a manutenção do baixo nível de salários reais e para a considerável elevação das margens de lucro e da renda da terra. Essa incidência da distribuição funcional da

renda redundou, por sua vez, em maior concentração da propriedade agrária e, de modo geral, da riqueza.

A transformação da estrutura social ocorreu de forma paralela. Com o crescimento direcionado para o exterior e com a concentração da riqueza, a estrutura social passou a ser integrada por um pequeno grupo de proprietários possuidores de altas rendas e por amplos setores que não só possuíam baixas rendas como se mantinham em precárias condições de vida.

Essa tendência à concentração de renda condicionava a expansão posterior da manufatura. Em etapas mais avançadas, ela se firmava de acordo com os padrões de demanda e consumo dos extratos de renda mais alta, que imitavam o padrão de consumo das economias desenvolvidas. Esse tipo de demanda sofisticada e diversificada subentendia o fato de que a industrialização continuava orientada para mercados restritos. Todavia, os salários baixos e as condições monopólicas e de superproteção asseguravam, por um período de tempo relativamente longo, a continuidade da industrialização, não obstante a crescente ineficiência com que ela era realizada.

O desenvolvimento para dentro favoreceu, assim, a consolidação das situações de privilégio próprias da estrutura social que foi conformada. Isso ocorreu porque os frutos do progresso técnico não se distribuíram na mesma proporção entre os diferentes grupos sociais, dado o caráter concentrado e excludente com que a industrialização foi sendo processada.

A análise dos obstáculos ao desenvolvimento considerava, por conseguinte, que a estrutura social não se transformava de maneira significativa durante a fase de industrialização substitutiva. Ampliavam-se as dimensões e interesses dos grupos dominantes, mas a concentração da riqueza e da renda não diminuía. Assim sendo, as condições estruturais que imperavam na agricultura, somadas às características da estrutura social, produziam uma permanente expulsão de mão de obra do setor agrícola. Esse conjunto de condições e características, aliado à escassez de poupança e à subutilização de capital inerente ao desenvolvimento da indústria, limitava o crescimento a um ritmo insuficiente para absorver a população ativa deslocada do setor primário e de outros setores de baixa produtividade. O desemprego estrutural impedia, por sua vez, a elevação do nível de renda de grandes grupos sociais, reforçando as disparidades na distribuição da renda e da riqueza.

4. ANOS SETENTA: AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES E OS DIFERENTES ESTILOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

A tendência de manutenção do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamento, aliado ao aumento da pobreza e da heterogeneidade na estrutura produtiva

da América Latina à medida que a industrialização avançava fez com que, a partir do final da década de 1960, começasse a cristalizar-se no pensamento cepalino a ideia de que, para resolver a questão da insuficiência dinâmica do crescimento regional e alavancar as possibilidades de desenvolvimento econômico, era necessário superar obstáculos adicionais à industrialização. Entre esses, mereciam destaque a distribuição desigual da renda, a falta de estímulo à acumulação de capital, o pequeno tamanho dos mercados internos e a falta de concorrência.

A teoria cepalina se estruturou então em torno de dois temas principais: crescimento econômico e desenvolvimento industrial, por um lado, e distribuição de renda, por outro. No que respeita ao primeiro, ênfase foi dada «às limitações impostas pelo excesso de proteção e a ausência de um arcabouço institucional favorável ao investimento e à difusão do progresso técnico» (Bielschowsky, 2010, p. 23). Em relação ao segundo tema, a ênfase do debate recaiu sobre a necessidade de promover uma melhor distribuição da renda, para ensejar um estilo de crescimento socialmente mais justo.

Nesse período, contudo, ganhou força na América Latina um movimento voltado para a maior liberalização das exportações e que configurou em muitos países da região um novo estilo de política econômica. Três fatores concorreram para esse processo: (i) os principais países latino-americanos haviam mudado substancialmente as suas políticas cambiais, mediante a adoção de taxas de câmbio flexíveis ou de medidas efetivas para incentivar as exportações; (ii) a produção industrial e a capacidade de comercialização desses países, com a ajuda de empresas transnacionais, haviam atingido um estágio em que podiam conseguir um aumento considerável das exportações; e (iii) o contexto de mercado era então favorável, graças em parte às boas condições comerciais existentes tanto nos Estados Unidos como nos países da OCDE e ao efeito da liberalização das importações e das tarifas alfandegárias preferenciais (Rodríguez, 1981, pp. 32-34).

Como resultado, as exportações se desenvolveram com grande dinamismo e seu coeficiente em relação ao produto interno tendeu a crescer. Os aumentos de divisas oriundas de exportações passaram a cobrir uma parte considerável do total dos pagamentos do serviço da dívida externa dos países latino-americanos, cuja proporção se manteve relativamente baixa até 1974. Tal tendência, contudo, foi interrompida a partir de 1975, quando sobrevieram os impactos do primeiro choque do petróleo. Esse fato, conjugado à desaceleração da demanda de exportações manufaturadas em geral, aumentou o grau de compromisso representado pelos serviços financeiros externos em relação à renda nacional e ao valor corrente das exportações. O resultado mais visível desse processo foi o crescimento apreciável, em um curto espaço de tempo, da dívida externa dos países latino-americanos.

No que respeita aos problemas sociais, persistiu na maior parte da América Latina o ritmo acelerado de expansão populacional, ainda que a taxa de crescimento demográfico decrescesse a partir do final da década de 1970. A força de trabalho também cresceu de forma expressiva em função tanto do aumento populacional registrado nas décadas anteriores, como da maior presença de mulheres nas atividades econômicas. A continuidade do processo de migrações rurais, por sua vez, contribuiu para intensificar a concentração urbana. Esses fatores somados produziram efeitos imediatos sobre a disponibilidade da força de trabalho e aumentaram a pressão sobre a infraestrutura física e social das cidades, reforçando a tendência estrutural ao desemprego.

Por sua vez, a incorporação de tecnologia moderna ocorreu de forma bastante heterogênea entre os países. Como consequência, nessa etapa do desenvolvimento latino-americano, as diferenças de produtividade não só entre distintos segmentos da produção como entre países tenderam a aumentar.

Premida por um conjunto de circunstâncias históricas –o choque do petróleo que deu início a um longo ciclo recessivo na economia mundial e determinou o começo de um período igualmente longo de instabilidade macroeconômica na América Latina; a presença crescente do setor financeiro no centro do cenário econômico; a diminuição do espaço político da instituição, vista com antipatia por diversos regimes antidemocráticos; e a decadência gradual da teoria do desenvolvimento como forma de pensar as esferas econômica e social de forma concomitante–, a CEPAL passou a ter o seu modelo de desenvolvimento econômico seriamente questionado ao longo dos anos setenta. Mais grave ainda, com a ascensão do general Augusto Pinochet no Chile, em 1973, a própria sobrevivência da CEPAL esteve ameaçada. Seu fechamento chegou a ser cogitado pelo governo militar chileno e isso só não ocorreu devido à intervenção consistente e hábil do então secretário-executivo, Enrique Iglesias, que esteve à frente da instituição entre 1972 e 1985.

Ante esse novo contexto, a notável uniformidade que havia caracterizado as políticas comerciais e cambiais da América Latina por mais de duas décadas começou a desfazer-se. Vários países, premidos pela crise da dívida, optaram por aplicar o enfoque monetário do balanço de pagamentos, o que configurou uma mudança radical em relação à substituição de importações[1]. Com isso, as análises

1 Um dos temas centrais do enfoque monetário do balanço de pagamentos compreendia a ênfase na suposta relação direta entre o desempenho exportador e o crescimento econômico, bem como na dependência do primeiro em relação às políticas governamentais. As modalidades iniciais de aplicação dessas políticas caracterizaram-se pela liberação externa da política comercial associada a uma política cambial restritiva, que terminou por desencadear crises externas e graves processos de desin-

de longo prazo, que tinham sido a tônica do pensamento cepalino nas duas décadas anteriores, foram sendo tolhidas.[2]

Confrontados com a necessidade imperiosa de se converterem em exportadores líquidos de recursos financeiros, diversos países latino-americanos viram-se forçados, por pressões tanto externas como internas, a abandonar definitivamente a estratégia de «desenvolvimento voltada para dentro». A pressão que essa necessidade exerceu sobre o resultado da balança comercial veio somar-se às dificuldades que os países defrontavam para aumentar e diversificar suas exportações orientadas para os países desenvolvidos, em virtude das barreiras comerciais com que se deparavam e do evidente atraso tecnológico de seus aparatos produtivos. Tudo isso voltou a condicionar a validade dos planos de política econômica em relação aos efeitos que poderiam produzir no setor externo.

No limiar dos anos oitenta, cabe destacar que, não obstante o fato de que as economias latino-americanas continuassem periféricas no esquema da divisão internacional do trabalho, visto que os bens primários ainda conformavam cerca de 80% de sua pauta de exportações, seu padrão estrutural havia se transformado e fortalecido. Tanto assim é que, no final da década de 1970, o produto per capita da região se tornara quase quatro vezes maior do que o correspondente ao resto do mundo em desenvolvimento. Em que pese esse fato, porém, esse produto ainda representava pouco menos de um quinto do correspondente às economias industrializadas (Pinto, 1980, p. 38).

5. ANOS OITENTA: AS MUDANÇAS NOS PADRÕES PRODUTIVOS E O CRESCIMENTO COM EQUIDADE

Apesar de todas as mudanças e avanços que ocorreram, ao longo das três décadas precedentes na estrutura produtiva dos países latino-americanos, em decorrência do aprofundamento da industrialização, a análise de outros pontos de vinculação da América Latina com as economias centrais deixava entrever um cenário de poucas mudanças. Na visão da CEPAL, a dificuldade que a região encontrava para lograr o objetivo de conciliar os dois temas fundamentais de suas análises –desen-

---

dustrialização na década seguinte, em virtude principalmente da fixação da taxa de câmbio e da sua consequente desvalorização.

2 Não obstante, vale destacar que apesar de todas as circunstâncias adversas, a CEPAL continuou a trabalhar em temas importantes como, por exemplo, a questão do endividamento externo. Diversos textos dos anos setenta chamam a atenção para a questão da dívida externa, quando esse tema era ainda muito pouco falado.

volvimento produtivo e igualdade–, tal como ocorria nos países desenvolvidos, decorria de cinco fatores principais. Eram eles:

a. O baixo nível de poupança interna prevalecente na região, aliado ao padrão inadequado de consumo e produção que resultavam numa demanda elevada por bens importados. Ademais, a dívida externa da região e o investimento externo eram proporcionalmente muito elevados.

b. A competitividade internacional da produção latino-americana, significativamente menor que a de outros países de industrialização recente, expressa no fato de que apenas uma parcela pequena da pauta de exportações da região era dotada de maior conteúdo tecnológico.

c. A demora na absorção da mudança técnica refletida na pequena proporção de atividades intensivas em tecnologia nas estruturas de produção e de exportação da região, no ritmo lento de mudanças dessas estruturas, na pouca ênfase atribuída às atividades de pesquisa e desenvolvimento, no nível educacional relativamente baixo e no reduzido aumento da produtividade.

d. A resistência de grupos de interesse à reorientação do desenvolvimento dos países latino-americanos quanto à forma de organização da produção, que dificultavam a promoção das mudanças desejadas.

e. O crescimento insuficiente e incapaz de absorver o aumento da mão de obra disponível, o que resultava na manutenção tanto de níveis elevados de desemprego ou subemprego como de uma estrutura de renda dotada de extrema iniquidade em toda a região (CEPAL, 1990, pp. 12-15).

A instabilidade macroeconômica e o contexto fortemente recessivo que permeou a América Latina durante a década de 1980, contudo, forçou a CEPAL a deixar em segundo plano as questões associadas ao desenvolvimento produtivo e à equidade social, para privilegiar a análise da estabilidade macroeconômica, com ênfase nos aspectos relacionados ao endividamento externo, à dependência econômica e à alta inflação. O fato é que a intensa e prolongada recessão que afetou a região nesse período, impôs aos países latino-americanos dificuldades crescentes para avançar na exportação de bens industriais que encerrassem maior conteúdo tecnológico. Também conferiu grande rigidez à pauta de importações, favoreceu a distribuição desigual da renda e ensejou desequilíbrios frequentes no balanço de pagamentos. Todos esses fatores somados contribuíram para colocar em cheque o

modelo anterior de desenvolvimento econômico. Como resultado, a visão da CEPAL que acabou prevalecendo nos anos oitenta combinava o controle da inflação com a renegociação da dívida, a fim de permitir a recuperação do crescimento e dos investimentos e, por decorrência, a expansão e a diversificação da produção e das exportações. «Essa foi a fórmula encontrada pela instituição para evitar no curto prazo os grandes sacrifícios exigidos pelos credores aos países da região, bem como possibilitar alcançar a médio e longo prazo a competitividade externa e o aumento das exportações» (Bielschowsky, 2010, p. 25-26).

Ao longo dos anos oitenta tem início um processo de revisão da proposta desenvolvimentista na CEPAL, que viria a ser aprofundado na década seguinte. A consecução ou a manutenção da competitividade preconizada pela instituição passou a envolver, entre outros aspectos, a transição para novas funções produtivas, implicando a absorção de mudança técnica e a habilidade de imitar, adaptar e desenvolver processos produtivos, bens e serviços antes inexistentes nas economias latino-americanas. A ideia subjacente era que a desejada mudança nos padrões produtivos da região dificilmente seria obtida apenas com a criação de um contexto macroeconômico estável. Ela também demandava a combinação de um gerenciamento macroeconômico com políticas setoriais, além da integração de políticas de curto e longo prazo. Ademais, eram necessárias mudanças institucionais sintonizadas com uma orientação estratégica de longo prazo que proporcionaria o fundamento para novas formas de interação entre os agentes públicos e privados que constituíam um ingrediente essencial para a consecução de harmonia social e equidade. Tal interação precisava de fato formar parte do novo sistema global de relações entre o Estado e os cidadãos (CEPAL, 1990, pp. 45-48).

Nesse sentido, a questão do crescimento sustentado passou a ser considerada incompatível com a perpetuação de atrasos em matéria de equidade social. A necessidade de lograr uma melhor distribuição da renda na visão cepalina implicava que as mudanças dos padrões produtivos fossem acompanhadas por medidas redistributivas, de modo a superar a heterogeneidade estrutural existente nos países latino-americanos mediante a absorção de todos os setores marginalizados nas atividades mais produtivas[3].

Outra mudança importante percebida no pensamento cepalino nesse período está ligada a uma reorientação quanto ao papel do Estado, no sentido de priorizar

3 Dentre as medidas redistributivas defendidas nessa época pela CEPAL, as seguintes merecem destaque: a necessidade de se promover uma ampla revisão na regulamentação que dificultava o estabelecimento de pequenas empresas, a adaptação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres e a adoção de medidas destinadas a aproveitar ao máximo o potencial da política fiscal, tanto pelo lado da renda como pelo lado da orientação do gasto público.

uma forma de intervenção que privilegiasse a competitividade, mediante a criação de medidas que estimulassem a absorção do progresso técnico, juntamente com o direcionamento para a consecução de níveis razoáveis de equidade. Essa reorientação não deveria significar, necessariamente, o aumento ou a diminuição do papel do setor público. Ao contrário, poderia significar o aumento do seu impacto positivo na eficiência do sistema econômico como um todo. Esse efeito também pressupunha uma mudança nos procedimentos tradicionais do Estado na esfera do planejamento, de modo a criar laços mais estreitos entre os processos de decisão de curto, médio e longo prazo, promover a coordenação entre setores e dar suporte técnico aos esforços necessários à construção de um pacto social.

6. ANOS NOVENTA: UMA NOVA PROPOSTA DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA

O processo de revisão do estruturalismo na CEPAL teve como «estopim» um estudo publicado por Fajnzylber em 1983. Nele é apresentada uma análise comparada do setor industrial em três grupos de países –desenvolvidos, «tigres asiáticos» e latino-americanos–. Entre as principais conclusões apresentadas, três merecem destaque: (i) a importância da coordenação entre a intervenção do Estado e a operação das empresas no caso dos dois primeiros grupos; (ii) a forma equivocada como o Estado intervém no desenvolvimento no caso da América Latina («protecionismo frívolo» em oposição ao «protecionismo voltado para o aprendizado»); e (iii) a modalidade profundamente disfuncional de industrialização vigente na América Latina, que correspondia a uma versão incompleta tanto em termos setoriais como tecnológicos da matriz industrial presente nos dois outros grupos (Bielschowsky, 2010, p. 26)[4]. Esses três fatores somados limitavam a capacidade de crescimento da região e praticamente inviabilizavam o atendimento das necessidades básicas da população.

Um segundo trabalho publicado por Fajnzylber em 1990, que também compreendeu um estudo comparado entre as modalidades de crescimento nos países de-

4 Entre os elementos apontados por Fajnzylber (1983) como responsáveis pela disfuncionalidade da matriz industrial instalada na América Latina e que impunham sérias limitações à capacidade de crescimento dos países da região, os seguintes merecem destaque: o grande atraso do setor de bens de capital, a elevada aversão ao risco e a pouca vocação para o progresso técnico apresentadas pelo empresariado industrial nacional; a baixa propensão das filiais locais de empresas multinacionais para a execução de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação; a integração limitada entre a dinâmica industrial e a agrícola; as características adversas do mercado interno em termos de tamanho e concentração de renda.

senvolvidos e nos países em desenvolvimento, deixou entrever um quadro no qual nenhum país da América Latina foi capaz de lograr um patamar de desenvolvimento econômico mais acelerado conjugado a uma distribuição da renda melhor. Essa constatação ficou conhecida como «conjunto vazio».

Para Fajnzylber, o principal motivo para a ausência de crescimento econômico com equidade na região se devia à incorporação insuficiente de progresso técnico, uma vez que os países não eram capazes de descobrir novas formas de inovação tecnológica. Nesse sentido, «o conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a caixa preta do progresso técnico» (Fajnzylber, 1990, em: Bielschowsky, 2010, p. 857)[5].

A constatação de que o crescimento econômico não leva diretamente à melhor distribuição da renda motivou a CEPAL a publicar, em março de 1990, um documento que, apoiado nas contribuições de Fajnzylber, lançou as bases para a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento produtivo e social para a América Latina, centrada nos temas do crescimento de longo prazo e da justiça social.[6] Nesse trabalho foram colocados três grandes desafios para os países da região, a saber: (i) reencontrar o caminho do crescimento sólido e sustentável; (ii) fortalecer a democracia; e (iii) promover o ajuste das economias mediante, entre outros aspectos, a modernização do setor público, a implementação de políticas sociais em diferentes áreas, o reforço das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior, o saneamento das finanças públicas, o desenvolvimento de um

5 Como salientados ao longo deste texto, o problema do progresso técnico não era novo nem para a América Latina, nem para a CEPAL, em particular. No início dos anos 70, por exemplo, Prebisch já defendia a necessidade de autonomia do setor empresarial nacional no campo tecnológico, como meio de aumentar a produtividade e proporcionar incremento nas exportações industriais, a fim de possibilitar a melhoria do intercâmbio da periferia com os países centrais (Prebisch, 1973, pp. 210-257). O fato, porém, de a CEPAL reconhecer desde aquela época a necessidade de os países latino-americanos avançarem no campo da tecnologia não bastou para superar a situação de atraso estrutural que caracterizava a produção de bens manufaturados na região.

6 Conforme destacado por Torres (2006, pp. 65-67), algumas questões levantadas por Fajnzylber em seus estudos foram instrumentais para a renovação da teoria cepalina do desenvolvimento. São elas: (i) a equidade é considerada necessária para melhorar a competitividade; (ii) o progresso técnico é fundamental para incrementar a produtividade e a competitividade; (iii) existem dois tipos de competitividade, a autêntica (que surge da aplicação constante e crescente do progresso técnico, da qualificação da mão de obra e da equidade) e a espúria (que resulta de vantagens cambiais, salariais e de recursos naturais); (iv) a indústria é essencial para o progresso técnico, mas deve estar articulada com os demais setores para possibilitar spillovers e encadeamentos produtivos; (v) é preciso haver uma mobilização social ampla em torno dos objetivos de inovação e progresso técnico; (vi) as instituições desempenham um papel considerado chave nesse processo; e (vii) a democracia compreende um marco que deve ser valorizado para possibilitar a concretização da transformação produtiva e social.

novo padrão de relacionamento global entre o Estado e a sociedade civil, a ênfase na educação e o aumento da poupança.

Dada a magnitude dos desafios que os países latino-americanos deveriam enfrentar durante a década de 1990, o documento da CEPAL recomendava ainda que a transformação produtiva com equidade devesse ser buscada no contexto de maior competitividade internacional, a qual adviria, fundamentalmente, da incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico no processo produtivo, a fim de induzir aumentos de produtividade. A estratégia a ser seguida centrava-se numa abertura dirigida do comércio, orientada para a competitividade «fortalecedora da capacidade produtiva e da inovação» (Almeida Filho, 2003, pp. 105-106).

Em síntese, com essa abordagem neoestruturalista, a CEPAL procurou, à luz do novo contexto histórico de abertura, desregulamentação, globalização e privatização, «conciliar as demandas sociais com o saneamento das finanças públicas e o equilíbrio macroeconômico, em condições de progressivo amadurecimento das práticas democráticas e de sustentabilidade ambiental (Bielschowsky, 2010, p. 30). A instituição fez isso mantendo a mesma base analítica anterior, qual seja, a busca das transformações necessárias pra superar a situação de atraso econômico e social dos países latino-americanos.

6.1. A inserção latino-americana pela via do regionalismo aberto

Em 1994, juntamente com a proposta de transformação produtiva com equidade, a CEPAL sugeriu uma nova forma de inserção internacional para a América Latina, denominada «regionalismo aberto». Mediante esse conceito, que tinha subjacente uma proposta de integração internacional gradativa e regionalizada, a região procuraria ampliar a integração econômica de modo coletivo e em bloco, buscando as vantagens de contar com um mercado regional ampliado.

Essa proposta não revestia um caráter protecionista. Ela visava, por um lado, à organização coletiva da pauta de abertura latino-americana, mediante a concessão de preferências aos países do bloco, e, pelo outro, à criação de um mercado interno ampliado, com o objetivo de aumentar o poder da região para negociar maiores vantagens comerciais junto a terceiros mercados. Em outras palavras, tratava-se de conciliar os seguintes fenômenos: «a interdependência nascida da herança histórica dos acordos especiais de caráter preferencial existentes ou em processo de estabelecimento na região e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas» (CEPAL, 1994, p. 943).

Por meio desse enfoque, a CEPAL reconheceu a importância de se promover maior abertura da pauta comercial das economias latino-americanas ao investimento estrangeiro, como forma de estimular o próprio investimento interno. A expectativa era de que esse movimento serviria para tornar os serviços e a produção mais competitivos. Além disso, ao propor a criação de um mercado regional, a CEPAL esperava tornar as transações mais eficientes e a produção mais competitiva, tendo em vista a eliminação ou a redução de determinados impostos, custos e barreiras associados ao comércio. O resultado esperado era que a abertura regional trouxesse crescimento, motivado pelo aumento do dinamismo comercial e produtivo (Bielschowsky, 2000, p. 945).

7. A CEPAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI[7]

Desde a década de 2000, o núcleo central da teoria cepalina tem girado em torno de quatro temas principais, conforme discutido por Bielschowsky (2010, pp. 44-78): (i) macroeconomia e finanças, (ii) desenvolvimento produtivo e inserção internacional, (iii) desenvolvimento social e (iv) sustentabilidade ambiental.

No campo *macroeconômico e financeiro*, as análises por ela conduzidas abrangem um conjunto amplo de questões. Em termos macroeconômicos merecem destaque a análise dos processos de privatização, a consolidação das dívidas dos países, a introdução de novas formas de gestão pública, a descentralização da ação do Estado, a necessidade de aplicar reformas frente à crise financeira internacional e o manejo da política econômica em períodos de volatilidade de capitais. Na área financeira, os temas mais recorrentes compreendem a consolidação do ajuste fiscal, o aumento da produtividade da gestão pública, a necessidade de maior transparência, o fomento da equidade, o fortalecimento da institucionalidade democrática e a importância da gestão financeira anticíclica.

No campo da *transformação produtiva e do comércio internacional*, a CEPAL tem privilegiado uma nova estratégia de mudança estrutural que se articula conceitualmente com as ideias de diversificação produtiva e exportadora mediante a agregação de valor, proporcionada tanto pela inovação como pela ampliação e fortalecimento do tecido produtivo. Um enfoque eminentemente schumpeteriano sobre o progresso técnico no tocante às condições específicas da região também foi incorporado aos estudos cepalinos, representando um avanço interessante em relação à concepção estruturalista.

7 Esta seção está baseada em Bielschowsky (2010).

No campo do *desenvolvimento social*, a CEPAL tem priorizado os conceitos de cidadania, coesão social e heterogeneidade estrutural nos diversos estudos que vêm sendo conduzidos sobre a realidade social na América Latina. As análises estão organizadas em torno de sete temas principais: (i) emprego, (ii) educação, (iii) pobreza, (iv) distribuição da renda, (v) proteção social e outras políticas sociais, e (vii) demografia e gênero. É possível constatar que há uma tendência de conferir um caráter estrutural tanto para a pobreza como para a distribuição da renda. Isso porque ambas são vistas como produto da má distribuição dos ativos produtivos e sociais e do acesso desigual a estes sob um amplo conjunto de aspectos (crédito, tecnologia, educação, sistema de saúde, etc.), da heterogeneidade estrutural, da abundância de mão de obra, além da insuficiência e da precariedade das redes de proteção social, para citar os aspectos mais importantes.

No campo da *sustentabilidade ambiental*, por sua vez, os trabalhos da CEPAL desde a década de 1990 têm focado a questão do desenvolvimento sustentável, em conexão com a proteção dos recursos naturais e a erradicação da pobreza. O objetivo da instituição no tocante a esse tema consiste em contribuir para a construção de uma base de conhecimento sobre as relações existentes entre o meio ambiente e as tendências econômicas e sociais dos países latino-americanos. São oito os temas centrais de seus estudos: (i) a governabilidade ambiental, (ii) o financiamento da sustentabilidade ambiental e a institucionalidade correspondente; (iii) a relação entre pobreza e meio ambiente nos espaços urbanos; (iv) as atividades econômicas e seus efeitos sobre o meio ambiente; (v) a regulação e a preservação dos recursos hídricos; (vi) os aspectos ambientais da atuação de pequenas e médias empresas; (vii) a produção científica e tecnológica em relação à problemática ambiental, e, com maior ênfase nos últimos anos, (viii) as mudanças climáticas.

Adicionalmente, constata-se que desde a última década, cinco inovações teóricas ou conceituais foram incorporadas como novidade no pensamento cepalino, conforma sintetizado por Bielschowsky (2010, pp. 38-44). A primeira delas compreendeu *o balanço crítico dos resultados das reformas no que respeita ao desempenho dos países latino-americanos na década de 1990*. Entre os aspectos positivos, a instituição destacou o controle da inflação, a redução dos déficits fiscais, a dinamização das exportações, o aumento dos fluxos de investimentos externos diretos, o aumento da produtividade das empresas e dos setores líderes, a ampliação do gasto social, a maior atenção conferida às questões inerentes ao desenvolvimento ambiental sustentável e os avanços em matéria de respeito aos direitos humanos. Entre os aspectos negativos, a CEPAL chamou atenção para a instabilidade do crescimento econômico, a diversificação insuficiente das exportações, a manutenção de grandes déficits externos, a reduzida taxa de poupança e de investimentos, a elevação do desemprego e da informalidade, a heterogeneidade estru-

tural, a dificuldade para reduzir a concentração da renda, além da manutenção de uma capacidade inovadora insuficiente.

A segunda inovação consistiu na elaboração de uma *agenda para a era global*, que contém propostas relativas ao papel crítico do espaço regional e de estratégias nacionais frente à globalização. Entre os temas que estão atualmente em discussão cabe citar as assimetrias internacionais presentes em três grandes áreas (produtiva e comercial, macroeconômica e financeira, e mobilidade de capitais e da mão de obra), os desafios da globalização no tocante a quatro campos considerados caros à tradição cepalina (macroeconomia e finanças, transformação produtiva, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental), além das recomendações quanto à institucionalidade e às políticas que podem ser implementadas em âmbito regional para apoiar a estabilidade macroeconômica e a integração financeira, produtiva e comercial dos países.

A terceira inovação introduzida pela CEPAL na década passada compreendeu a ênfase no *enfoque sobre os direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), o pleno exercício da cidadania e a coesão social*. Os temas centrais das análises conduzidas nesse campo têm recaído sobre o exame dos problemas sociais que afetam a região –pobreza, exclusão social, desigualdade da renda e da riqueza, acesso desigual aos mecanismos de proteção existentes, discriminação (racial, étnica e cultural)–; as políticas sociais e a luta contra a pobreza; o desenvolvimento de uma institucionalidade e de uma prática democrática que reforcem o sentido de «pertencimento» dos cidadãos e a organização social necessária para que possam exercer pressão ideológica e política; e a necessidade de integração dos benefícios sociais às políticas econômicas.

A quarta inovação diz respeito à fusão entre as abordagens estruturalista e schumpeteriana, que teve origem nos trabalhos publicados por Fajnzylber na década de 1980 e que vêm sendo aprofundados por outros autores desde então. Entre as contribuições formuladas nesse sentido, com o objetivo de compreender as transformações das estruturas produtivas em circunstâncias de subdesenvolvimento e heterogeneidade estrutural, cabe destacar a avaliação crítica dos efeitos das reformas no comportamento produtivo dos países da região e de seus efeitos sobre o ritmo de crescimento das economias (Katz, 2000); a análise da relação entre a dinâmica das estruturas produtivas e o crescimento econômico dos países em desenvolvimento (Ocampo, 2002, 2005); e a importância do comércio exterior como determinante do potencial de crescimento sustentável a médio e longo prazo (CEPAL, 2007).

Por fim, a quinta e última inovação no pensamento cepalino recente está ligada à *ênfase em políticas macroeconômicas anticíclias frente à volatilidade dos capitais financeiros observada durante a década de 1990*. Sob esse aspecto, a instituição vem se dedicando à construção de uma institucionalidade financeira internacio-

nal e regional, bem como na elaboração de políticas anticíclicas adequadas para a condução de uma macroeconomia estável na região.

8. CONCLUSÃO

Durante várias décadas, as ideias preconizadas pela CEPAL estiveram no centro dos debates sobre o desenvolvimento econômico na América Latina. Embora o grau de influência do pensamento cepalino varie de país para país, é inegável que ele foi capaz de abarcar tanto intelectuais e *policy makers*, como empresários industriais. Para além do apelo ideológico contido no argumento da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento, é possível afirmar que a grande influência exercida pela CEPAL na região decorre também da consistência e da relevância do seu referencial teórico.

Com efeito, a análise do pensamento cepalino ao longo dos últimos sessenta anos permite tecer algumas considerações importantes nesse sentido. Em primeiro lugar, que os fundamentos da análise estruturalista do subdesenvolvimento foram mantidos durante todo esse período, não obstante terem sofrido adaptações à luz das mudanças observadas no contexto macroeconômico, sobretudo por causa da abertura comercial e da globalização. Em segundo lugar, que a produção da instituição permaneceu elevada em todas as décadas e logrou incorporar muitos temas novos com o passar dos anos, como assinalado na seção anterior.

Com relação ao futuro, é possível antever que os trabalhos de análise da CEPAL vão se defrontar com alguns desafios importantes. Um exemplo nesse sentido consiste em avaliar os efeitos da crise global sobre a configuração macroeconômica e o perfil produtivo, social e ambiental da América Latina, tanto sob a ótica da região como um todo, como dos países separadamente, visto que eles encerram muitas especificidades, o que demandará respostas específicas.

BIBLIOGRAFIA

Almeida Filho, N. (2003). O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de perspectiva? Em Ferraz, J. C. et al. Liberalização econômica e desenvolvimento. São Paulo: Editora Futura.

Bielschowsky, R. (coord.), (2010). Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008 (1ª ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

— (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. Revista de la Cepal. Santiago de Chile, número especial.

CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Serie Libros de la CEPAL, nº. 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.

— (1990). Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Serie Libros de la CEPAL, nº. 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.

Fajnzylber, F. (1990). Industrialization in Latin America. From the «Black Box» to the «Empty Box». A Comparison of Contemporary Industrialization Patterns. Serie Cuadernos de la CEPAL, nº. 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile.

— (1983): La industrialización trunca de América Latina. México D.F.: Editorial Nueva Imagen.

Pinto, A. (1980). La internacionalización de la economía mundial. Una visión latinoamericana. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.

— (1970). Naturaleza y Implicaciones de la 'Heterogeneidad Estructural' de América Latina. El Trimestre Económico. México D.F., nº. 145, v. 37, jan./mar.

— (1965). Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano. El Trimestre Económico. México D.F., nº. 125, jan./mar.

Prebisch, R. (1973). Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina. Rio de Janeiro: FGV.

Rodríguez, O. (1981). Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária.

Santos, U. e Oliveira, F. H. (2008). Três Fases da Teoria Cepalina: uma Análise de suas Principais Contribuições ao Pensamento Econômico Latino-Americano. Revista Análise, Porto Alegre, v. 19, nº. 2, jul./dez.

Torres, M. (2006). Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.