

O pensamento da CEPAL síntese & crítica

Octavio Rodríguez

Tradução: José Geraldo Portugal Jr.

O pensamento da CEPAL é constituído pelas contribuições à teoria e à política econômica contidas nos documentos oficiais daquela instituição. No quadro da página 10, tem-se uma visão de con-

junto de seus múltiplos componentes. Seguindo uma breve referência introdutória à unidade do pensamento mencionado (item 1), apresenta-se uma síntese dos diversos aportes à teoria econômica (itens 2 a 5). Com base nesta

síntese, intenta-se mostrar que a concepção do sistema centro-periferia — origem e base do pensamento cepalino — possui um caráter estruturalista, transmitindo-o a todas as teorias que o compõem (item 6).

Sustenta-se, em seguida, que no caráter estruturalista radicam tanto os alcances quanto as limitações do pensamento em estudo (item 7). Seu mérito principal consiste em proporcionar uma descrição de como se transforma a estrutura produtiva, durante o processo de industrialização das economias periféricas, no marco de suas relações comerciais com os centros; e em conectar esta transformação estrutural aos desajustes e problemas que acompanham a expansão da indústria (as tendências ao desequilíbrio externo, ao desemprego da força de trabalho etc.)- A principal limitação se vincula ao fato de que, ao concentrar a análise na transformação da estrutura produtiva, o pensamento cepalino deixa de lado (ou só examina lateral e superficialmente) as relações entre as diferentes classes e grupos sociais, que são as que, em última instância, impulsionam tal transformação.

Sugere-se, ademais (item 8), que desconsiderar as relações sociais de produção reflete o caráter ideológico do pensamento da CEPAL: as diversas contribuições não as examinam porque estabelecem tacitamente suposições de cunho ideológico sobre as mesmas, o que, na verdade, significa adotar os pontos de vista e privilegiar os interesses de determinadas classes e grupos.

1. A unidade do pensamento da CEPAL

I. A revisão minuciosa das contribuições cepalinas revela que, certamente, não constituem uma mera justaposição de idéias genéricas sobre a evolução e o funcionamento das economias subdesenvolvidas; ao contrário, possuem um considerável desenvolvimento analítico e cumprem amplamente com os requisitos formais da teoria econômica. Em outras palavras, ainda que o rigor das diversas contribuições varie segundo o documento, o grau de coerência que cada uma delas alcança com o tempo resulta, sem dúvida, satisfatório. Além do mais, pode-se comprovar que as análises e recomendações de política econômica são, em geral, consistentes entre si e com os aportes teó-

ricos que lhes servem de base conceitual. As afirmações precedentes não implicam negar que subsistem inconsistências menores; sejam imprecisões no estabelecimento dos supostos, sejam imperfeições na lógica da argumentação. Tampouco pretende se sugerir que as distintas contribuições se encontrem interconectadas e compatibilizadas a ponto de constituírem aspectos parciais de uma só teoria perfeitamente coerente. Contudo, as contribuições, no que pese seu grande número e a amplitude dos campos que abrangem, possuem considerável unidade.

II. Esta unidade não é perceptível à primeira vista, devido a que os componentes do pensamento da CEPAL estão disseminados em múltiplos documentos, publicados ao longo de muitos anos. A dificuldade de captá-la depende, ademais, do modo pragmático por meio do qual o pensamento se foi estruturando.

Diversos aportes têm origem no exame de problemas concretos, sejam de toda a área latino-americana, sejam de algumas economias que a conformam. Em torno a tais problemas, vai-se articulando uma série de argumentos teóricos, reunidos *ad hoc* para explicar a causa dos mesmos e, especialmente, para justificar as medidas de política econômica que julga-se adequadas para resolvê-los. Existem casos em que as políticas são propostas em abstrato, isto é, sem relação direta e visível com qualquer economia específica. Mas, mesmo nesses casos, os argumentos teóricos se desenvolvem em conexão com as recomendações de política econômica, vinculados à discussão e à análise das mesmas. Assim, os trabalhos da CEPAL tendem a perfilar *ad hoc* os argumentos teóricos mais pertinentes para fundamentar determinadas ações no campo da política econômica, em detrimento do rigor e da precisão com que ambos se apresentam.

III. As notórias deficiências deste método pragmático não impediram que o pensamento cepalino alcançasse um grau de unidade muito maior do que habitualmente se reconhece. A chave desta unidade se encontra no estabelecimento inicial de uma concepção básica e no fato de que seus distintos aspectos foram sendo pouco a pouco incorporados e desenvolvidos nas posteriores contribuições teóricas e medidas de política econômica.

A concepção originária está constituída por uma série de idéias e hipóteses básicas sobre o desenvolvimento periféri-

Componentes do pensamento da CEPAL

	1- Âmbito da Teoria Econômica	2-Âmbito da Política Econômica				
		Política de Desenvolvimento	Política no Contexto das Relações Econômicas Internacionais	Política Agrária	Política Social, Trabalhista e de Rendas	Política de Curto Prazo
Contribuições Teóricas Fundamentais	a) A concepção do sistema centro-periferia (1949-1950)	a) Condução deliberada do processo de industrialização	a) Proteção ao mercado interno	a) Pesquisa e extensão		
	b) A teoria da deterioração dos termos de trocas — "versão contábil" (1949-1950)	b) Critérios de alocação de recursos	b) Integração latino-americana	b) Tributação e reforma agrária		
	c) A teoria da deterioração dos termos de trocas — "versão ciclos" (1949-1950)	c) Planificação do desenvolvimento	c) Financiamento externo			
	d) A interpretação do processo de industrialização (1949-1955)	d) Papel do Estado	d) Assistência técnica			
	e) A teoria da deterioração dos termos de trocas — "versão industrialização" (1959)		e) Política anticíclica (compensatória das flutuações da relação de trocas)			
Outras Contribuições Teóricas	f) A teoria da inflação (1958-1964)	e) Reforma Agrária		e) Reformas e incentivos	a) Redistribuição da renda	a) Política antiinflacionária
		f) Reformulação dos princípios e métodos de planejamento	f) Política anticíclica e compensatória da deterioração da relação de intercâmbio		b) Política social	
	g) A análise dos obstáculos estruturais ao desenvolvimento (1960-1963)	g) Intensificação do intervencionismo; reforma fiscal	g) Exportação de manufaturas		c) Política ativa de emprego	

co que, apesar de formuladas ao nível pré-analítico, estão articuladas umas às outras e são compatíveis entre si. Devido a isso, à medida em que os distintos aspectos desta concepção vão sendo formalizados e desenvolvidos com mais amplitude e rigor, tais formalizações não resultam contraditórias nem excludentes, mas harmônicas e complementares. Assim entendida, a unidade do pensamento da CEPAL significa que seus múltiplos componentes estão ligados por um conteúdo comum e conformam o esboço de uma teoria da economia periférica ou, em outros termos, o esboço de uma teoria do subdesenvolvimento.

Acaba-se de indicar que a unidade do pensamento da CEPAL depende de que um mesmo conteúdo foi sendo desenvolvido em distintas formalizações ao longo do tempo. Este nexos entre o conteúdo e a forma será retomado adiante a partir de uma outra ótica. O item seguinte trata de mostrar que a concepção originária possui um caráter estruturalista e, nos três seguintes, que o transmite aos aportes teóricos através dos quais se desenvolve. Com base nessas considerações, sustentar-se-á posteriormente que a natureza estruturalista do pensamento em estudo condiciona seu alcance e suas limitações de maneira decisiva.

2. A concepção originária

I. Esta concepção postula que a economia mundial está composta por dois pólos, o centro e a periferia, e que as estruturas produtivas dos mesmos diferem de modo substancial. A estrutura produtiva da periferia se diz *heterogênea*, para indicar que nela coexistem atividades onde a produtividade do trabalho é elevada, como no setor exportador, com outras de produtividade reduzida, como a agricultura de subsistência. Ademais, indica-se que dita estrutura é *especializada*, em um duplo sentido: as exportações se concentram em um ou em poucos bens primários; a diversificação horizontal, a complementariedade intersetorial e a integração vertical da produção possuem escasso desenvolvimento, de tal modo que uma gama muito ampla de bens — sobretudo manufaturas — deve obter-se mediante a importação.

Estas duas características fundamentais (a heterogeneidade e a especialização) se definem por contraste com aque-

las da estrutura produtiva dos centros, que se considera, comparativamente, homogênea e diversificada. As diferenças de estrutura servem de base às distintas funções que cada pólo cumpre no esquema tradicional da divisão internacional do trabalho. Tais funções se refletem em um tipo de comércio internacional caracterizado pelo intercâmbio de alimentos e matérias-primas por bens industrializados.

A concepção básica reconhece a existência de uma diferenciação originária: em certo ponto do tempo, o centro já havia logrado implantar técnicas modernas e elevar a produtividade do trabalho em muito maior medida que a periferia. Mas esta só adquire realmente suas características diferenciais através do desenvolvimento *para fora*. A heterogeneidade e a especialização se conformam e se consolidam nessa etapa, onde a periferia cresce primordialmente com base na expansão de atividades exportadoras de bens primários.

Ao aumentar o nível da renda da economia mundial e da própria periferia, o padrão de desenvolvimento desta se altera de forma espontânea. Na nova fase denominada desenvolvimento *para dentro*, a principal fonte de dinamismo provém da instalação e ampliação de um setor industrial, cuja produção se destina ao mercado interno.

A diferenciação estrutural entre centro e periferia não implica que esta permaneça separada e em estado de atraso. Ao contrário, supõe-se que em ambos os modelos e fases os dois pólos se interconectam e se condicionam reciprocamente e que em cada um deles ocorrem mudanças estruturais. Por exemplo: durante o desenvolvimento *para fora*, a expansão acelerada do setor exportador pode induzir o surgimento de diversos ramos industriais e provocar a reabsorção de grandes contingentes de força de trabalho em condições de alta produtividade, sem que a especialização chegue a se reduzir drasticamente, ou a heterogeneidade a desaparecer por completo. Tais características tampouco são erradicadas mediante o desenvolvimento *para dentro*. Apesar das importantes mudanças que este novo modelo traz consigo, a especialização e a heterogeneidade tendem a se perpetuar, ou, mais propriamente, a se reproduzir e a reaparecer sob novas formas.

Assim, pois, os conceitos de centro e periferia não se definem com base em

uma diferenciação estática de suas estruturas produtivas, mas envolvem as idéias já assinaladas de interconexão e mudança estrutural. Dito de outro modo: centro e periferia conformam um sistema único, que é dinâmico por sua própria natureza.

Os principais traços da evolução econômica a longo prazo do sistema centro-periferia podem resumir-se da seguinte maneira:

- A estrutura produtiva da periferia permanece atrasada. A persistência deste atraso impede de gerar progresso técnico e incorporá-lo à produção em medida similar ao centro. Esta disparidade serve de fundamento ao postulado segundo, que diz que a produtividade do trabalho se incrementa menos no setor primário-exportador da periferia do que na indústria cêntrica, e que seu aumento médio tende também a ser menor na primeira.

- O atraso estrutural tem um papel-chave na interpretação da tendência à deterioração dos termos de trocas. Em última instância, esta se considera provocada pela geração contínua de um excedente de mão-de-obra nos setores de baixa produtividade, que pressiona persistentemente os salários da periferia e, através deles, os preços de suas exportações primárias.

- Ambos os fenômenos (a diferenciação da produtividade do trabalho e a deterioração da relação de troca) explicam por que os níveis de renda real média tendem a se diferenciar entre os dois pólos do sistema. Por sua vez, esta diferenciação contribui para explicar por que as condições de atraso da estrutura produtiva periférica não são superadas, mas se perpetuam.

- No sistema centro-periferia existe, pois, uma tendência ao desenvolvimento desigual dos dois pólos que o constituem. Desigualdade crescente entre os níveis de renda real média, por um lado; por outro, desigualdade quanto ao grau de penetração e difusão do progresso técnico (homogeneidade) e quanto ao grau de complementariedade intersetorial e integração vertical de suas estruturas produtivas (diversificação).

II. A natureza estruturalista da concepção originária pode ser apreciada claramente na síntese anterior. Com efeito, essa concepção privilegia as peculiaridades da *estrutura produtiva da periferia*, entre as quais destaca-se o nível de produtividade do trabalho dos distintos se-

tores produtivos e o grau de complementariedade existente entre eles; tais peculiaridades se estabelecem, em ambos os casos, por contraposição com as que possuem a estrutura produtiva dos centros, o que implica se estar, simultaneamente, definindo um sistema: o sistema centro-periferia; a desigualdade é considerada inerente à sua dinâmica: as estruturas produtivas dos pólos se fazem maiores e mais complexas, mas as diferenças entre elas (e entre os respectivos níveis de renda real média) tendem a perdurar¹.

III. O exame detalhado das contribuições cepalinas permite afirmar que sua ampla e complexa argumentação se ordena e se articula, essencialmente, em torno à explicação de três tendências que se consideram inerentes ao desenvolvimento da periferia, na fase de industrialização: o desequilíbrio externo, o desemprego da força de trabalho e a deterioração dos termos de intercâmbio. Ainda assim, as interpretações de tais tendências podem expressar-se mediante três modelos básicos que, por sua vez, sintetizam e mostram os traços mais gerais daquelas contribuições.

A seguir, resume-se os aportes teóricos da CEPAL, com o intuito de mostrar que o caráter estruturalista da concepção inicial a eles se transmite, e de precisar em que consiste tal caráter. Como se verá, este se associa a uma razão simples: a explicação das três tendências peculiares à industrialização periférica está estreitamente relacionada com a maneira pela qual vai-se transformando a estrutura produtiva, durante o desenvolvimento *para dentro*.

3. Especialização produtiva e desequilíbrio externo

I. Tentaremos descrever os argumentos cepalinos sobre o desequilíbrio externo de maneira breve e simples, para que o caráter estruturalista dos mesmos apareça em primeiro plano.

II. Por hipótese, em um sistema econômico bipolar, composto pelo centro e pela periferia, os preços dos bens elaborados em ambos os pólos permanecem constantes, assim como os preços dos bens que são objeto de seu comércio recíproco. Se admite, além disso, que não se produzem movimentos de capital entre tais economias.

A periferia é especializada no duplo

¹ Estas considerações sobre a concepção do sistema centro-periferia mostram que seu enfoque é compatível com a definição de *estrutura* como "as proporções e relações que caracterizam um conjunto econômico localizado no tempo e no espaço (F. Perroux); e de *sistema* como um "complexo coerente de estruturas" (J. Lhome), sempre que se entenda que tal conceito possui uma conotação dinâmica, isto é, que as estruturas vão se transformando e, com isso, transforma-se o próprio sistema (A. Marchal). Sobre estas definições veja-se A. Marchal, *Estructuras y Sistemas Económicos*, Editora Ariel, Barcelona, 1961, pp. 50-60. Contudo, é necessário ter presente que a mencionada concepção diz respeito, fundamentalmente, ao âmbito dos fenômenos econômicos e que se antecipa em vários anos ao surgimento das preocupações metodológicas que se farão freqüentes na chamada corrente estruturalista latino-americana, tendentes a integrar outros aspectos do acontecer social à interpretação do subdesenvolvimento.

sentido assinalado anteriormente: só exporta para o centro produtos primários; o grau de diversificação horizontal, complementariedade intersetorial e integração vertical de sua estrutura produtiva é incipiente. Em conexão com esta segunda característica, a demanda de importações de manufaturas produzidas pelo centro apresenta um grande dinamismo; sua elasticidade-renda é superior à unidade, de tal modo que na periferia as importações tendem a crescer com mais intensidade que a renda.

Com o centro sucede o contrário. Como só adquire alimentos e matérias-primas no exterior, a elasticidade-renda da demanda de importações resulta menor que a unidade e, portanto, as importações crescem num ritmo inferior à renda.

III. A disparidade de elasticidades e a taxa de crescimento da renda dos centros impõem um limite ao aumento da renda periférica; esta deverá ser inferior à do centro, e tanto menor quanto maior seja tal disparidade. Se se excede desse limite, geram-se sucessivos déficits comerciais na periferia, a menos que se consiga evitá-los mediante certo tipo de industrialização, caracterizado pela substituição de importações e pela mudança na composição das importações.

Os argumentos básicos da CEPAL sobre estes dois traços da industrialização periférica são claros. Para crescer a uma taxa superior àquela imposta pelos fatores anteriormente mencionados, evitando o desequilíbrio, requer-se, por um lado, empreender a elaboração interna de alguns bens industriais e, por outro, impedir as importações dos mesmos, assim como de outros bens prescindíveis, de modo a satisfazer a demanda de importações induzida pela produção substitutiva e, em geral, pelo crescimento da renda. A substituição de importações deve ser acompanhada por uma mudança na sua composição, dado que se faz necessário reduzir a importação de algumas categorias de bens (por exemplo, os bens de consumo de fácil elaboração, durante as primeiras etapas da expansão industrial) e aumentar a de outros tipos distintos (como os insumos intermediários e máquinas).

Estes argumentos contêm um padrão teórico de referência que estabelece as condições que a industrialização ou, mais

propriamente, a transformação da estrutura produtiva que a industrialização traz consigo, a fim de evitar a tendência ao desequilíbrio externo imposta pela disparidade de elasticidades. Admite-se como simplificação adicional que as exportações primárias da periferia aumentem a uma taxa definida e constante. Para preservar o equilíbrio da balança comercial, será necessário que as diferentes atividades, cuja produção se destina ao mercado interno, se expandam a ritmos tais que a complementariedade entre os produtos dessas atividades, unida à mudança na composição das importações² (a oportuna redução de algumas delas, para fazer frente às necessidades de importações dos setores que se expandem), limite o crescimento das importações globais ao ritmo em que crescem as exportações. Implicitamente, se requer, ademais, que a oferta de bens — em parte originada nas atividades internas e em parte composta por importações — se ajuste às mudanças na estrutura da demanda que acompanha a industrialização e o desenvolvimento da economia periférica.

O parágrafo acima mostra que as condições dinâmicas requeridas para preservar o equilíbrio externo consistem num conjunto de taxas de expansão da produção (e conseqüentemente da acumulação de capital) nas distintas atividades da economia periférica, as quais, por sua vez, supõem certos ritmos de aumento ou redução dos diversos componentes das importações. Em tais taxas setoriais e parciais, estão implícitas as taxas globais de acumulação de capital, de crescimento do produto e de incremento das importações, que não são nada mais do que médias das primeiras. De uma outra perspectiva, o mesmo modelo de equilíbrio pode representar-se mediante as proporções em que se devem distribuir os recursos produtivos e a produção total entre os distintos setores e ramos de atividade, bem como das divisas entre os diversos tipos de importações, durante um número arbitrário de período.

Nas considerações anteriores, aprecia-se claramente o caráter estruturalista do modelo: trata-se de um padrão ideal de transformação da estrutura produtiva da periferia, que estabelece as proporções que devem ser cumpridas entre seus diversos setores e ramos de atividades, a fim de evitar o desequilíbrio externo³. Na verdade, tal modelo constitui um dos aspectos-chave da concepção inicial (a es-

² A mudança na composição das importações da periferia reflete uma das características da transformação da estrutura produtiva do centro, ao indicar como se altera a composição de tal economia. Em linhas gerais: concebe-se que durante as primeiras etapas da industrialização periférica requerer-se-á um intenso crescimento das exportações de bens intermediários e bens de capital produzidos pelo centro, e um crescimento lento — inclusive nulo ou mesmo negativo — das de bens de consumo.

³ Logicamente, requerer-se-ia ter em conta, ademais, o padrão de transformação da estrutura produtiva do centro. Da evolução desta economia, só se considerou a mudança na composição de suas exportações, que equivale à das importações periféricas.

⁴ Em contraste com o modelo que se acaba de esboçar, é possível supor a existência de qualquer padrão de transformação da estrutura produtiva, compatível com o equilíbrio externo, que inclua as exportações de bens primários. Pode-se, em troca, conceber outro modelo que, de forma similar, implique aumentar o grau de diversificação e complementariedade da estrutura produtiva interna, com base na diversificação das exportações, inclusive de bens manufaturados, de demanda mais dinâmica que os produtos primários tradicionalmente exportados. O item seguinte faz referência a esse tipo de modelo.

⁶ Esta impossibilidade também se verifica em outros tipos de modelo, nos quais as exportações (e seu poder de compra) se expandem com relativa lentidão, ainda que não necessariamente permanentemente inferiores às taxas de crescimento do produto social.

⁷ Salvo quando se adotem hipóteses extremas, que carecem de todo interesse prático, no que diz respeito aos ingressos anuais de capital.

⁵ Entre si e com o ritmo de crescimento do centro e dos distintos setores componentes de tal economia. Veja-se, a esse respeito, nota 2.

pecialização da economia periférica), pois se consegue superar a tendência ao desequilíbrio mediante uma maior complementariedade intersetorial da produção desta economia, isto é, reduzindo o grau de sua especialização⁴.

IV. A tendência ao desequilíbrio externo se explica por contraste com um padrão de referência do tipo do que se acaba de resumir. Na periferia, a industrialização se inicia em condições de especialização primário-exportadora e de baixos níveis de produtividade das atividades denominadas heterogêneas, o que impede empreender a substituição de importações, de forma mais ou menos simultânea, nos distintos segmentos da cadeia produtiva (por exemplo, em bens de consumo, bens intermediários e bens de capital). Ao contrário, as condições aludidas induzem a realizar a substituição a partir dos bens cuja elaboração é mais simples, como os bens de consumo final da indústria leve. Isto, por sua vez, dá lugar a que a própria substituição gere crescentes requerimentos de importações, que tendem logo a exceder os limites impostos pelo lento crescimento das exportações e pelo esgotamento das possibilidades de comprimir importações prescindíveis.

Em outras palavras — e da perspectiva do mencionado padrão de referência —, acrescenta-se que as transformações na estrutura produtiva e as mudanças na composição das importações que a acompanha não se dão na prática de acordo com as condições ideais de proporcionalidade requeridas para preservar o equilíbrio externo. O desequilíbrio também se explica, em última instância, por *desproporções* na composição setorial da produção ou, se se quiser, pelos ritmos de crescimento dos diversos setores produtivos da periferia⁵. Percebe-se, desse modo, que estas desproporções expressam a dificuldade de superar a especialização peculiar da periferia.

V. O modelo apresentado tem implicações quanto à propriedade dos ativos da economia periférica, que se relacionam com o capital estrangeiro e com os limites à sua participação no desenvolvimento dessa economia.

De acordo com os supostos anteriormente considerados, as exportações se expandem a um ritmo inferior ao da renda global, o que por sua vez supõe a paulatina diminuição dos coeficientes de exportações e importações. Trata-se,

pois, de um padrão de desenvolvimento no qual a periferia cresce de forma auto-centrada, num fechamento gradual.

Neste tipo de modelo, a quantia anual de empréstimos e investimentos estrangeiros não pode aumentar de maneira contínua e indefinida⁶. Isto se deve ao fato de que, com o tempo, as amortizações e o serviço ultrapassam os novos ingressos de capital, ocasionando, a longo prazo, um resultado crescentemente negativo⁷ nas transações financeiras correntes, fazendo com que este saldo tenda a representar uma porcentagem cada vez maior das exportações.

Os documentos da CEPAL postulam que durante certo tempo as entradas brutas de *K* (capital) poderão ou deverão ir aumentando, com dois propósitos fundamentais: incrementar a poupança sem maior sacrifício do exíguo nível de consumo, nas primeiras etapas da industrialização periférica; e remediar a escassez de divisas induzida pela própria substituição de importações, até que esta produza o efeito de reduzir a demanda externa dos bens substituídos.

Esta dupla função, atribuída ao financiamento externo, se concebe como necessariamente transitória. A longo prazo, os novos aportes terão que cessar ou diminuir; caso contrário, seus serviços comprometerão, crescentemente, a disponibilidade de divisas geradas pelas exportações, impedindo que se satisfaça os crescentes requerimentos de importação que acompanham o desenvolvimento da periferia. A respeito deste processo, derivam-se das considerações precedentes as seguintes conseqüências: a longo prazo, o coeficiente de poupança externa e de participação da propriedade estrangeira sobre o total dos ativos da periferia deverão reduzir-se; inversamente, os percentuais de poupança própria e da propriedade nacional deverão aumentar.

Assim, pois, por razões econômicas (ligadas às dificuldades enfrentadas por seu setor externo e à especialização da estrutura produtiva subjacente), o desenvolvimento da economia periférica deverá ter por força um caráter nacional.

4. Heterogeneidade estrutural e desemprego

I. Os argumentos da CEPAL sobre a tendência ao desemprego também podem ser apresentados, simplificadamente, de

modo a se apreciar claramente seu caráter estruturalista.

Nas economias periféricas, o problema do emprego apresenta dois aspectos principais: a absorção dos incrementos de população ativa em condições normais de produtividade e a reabsorção da mão-de-obra ocupada em setores atrasados, dotando-a de capital, de forma que sua produtividade também alcance níveis similares aos prevalentes nos centros. Assim sendo, a solução de tal problema não consiste somente em ocupar toda a força de trabalho, mas em aproveitar, além disso, a fronteira tecnológica disponível, superando a heterogeneidade estrutural.

II. Na periferia, a agricultura é o setor heterogêneo por excelência, já que aí se origina e concentra grande massa de trabalhadores de produtividade muito baixa. O primeiro pressuposto adotado toma em conta essa circunstância. Admite-se a existência de apenas três atividades produtivas: a indústria e a agricultura moderna, que compõem o setor moderno, e a agricultura atrasada, que constitui o setor atrasado, arcaico ou heterogêneo.

As seguintes hipóteses definem as condições técnicas da produção, nos três tipos de atividade: os recursos produtivos — trabalho, terra e capital — são perfeitamente homogêneos e divisíveis; nas duas atividades do setor moderno, o capital (K) e o trabalho (T) se combinam em uma única proporção que define a densidade de capital existente em ambas⁸; na agricultura moderna, a proporção em que esses dois recursos se combinam com a terra é também fixa; na agricultura atrasada, se dispõe igualmente de uma única técnica, cuja densidade de capital é mais baixa que a do setor moderno; nesta atividade, todos os recursos têm um nível de produtividade menor que o das demais, ou seja, a técnica prevalente é ineficaz e obsoleta⁹. Além desses, adotam-se os pressupostos que se seguem: a escassez de terra impede ao setor atrasado absorver os incrementos de sua própria população ativa, que são totalmente expulsos; a agricultura moderna compete com a atrasada, de tal modo que qualquer inversão que gera emprego na primeira origina, por sua vez, desemprego na segunda; o resultado líquido é negativo, devido à menor quantidade de trabalho por unidade de capital que a técnica avançada utiliza¹⁰.

III. Implicitamente, as análises da

CEPAL sobre o desemprego se baseiam num padrão de referência que estabelece as condições que devem ser cumpridas para que este fenômeno não se produza. Os pressupostos anteriores emolduram uma apresentação muito breve e simples, que busca revelar os traços essenciais da perspectiva cepalina.

De acordo com tais pressupostos, a demanda de força de trabalho é proporcional ao investimento e seu ritmo de crescimento está diretamente associado à taxa de acumulação de capital. Por definição, esta só se realiza no setor moderno, enquanto que no atrasado a quantidade de capital vai diminuindo.

Para se obter o pleno emprego, a níveis de produtividade normal, é necessário que as taxas de acumulação na indústria e na agricultura moderna sejam tais que permitam a essas atividades absorverem totalmente o crescimento da população ativa, tanto o que nelas se produz, quanto o que provém do setor atrasado e, ademais, que a ocupação deste último se reduza, até ser totalmente reabsorvida no setor moderno, ao cabo de um tempo determinado. Além disso, faz-se necessário que os aumentos da produção manufatureira e agropecuária se realizem de maneira compatível com as mudanças na estrutura de demanda de bens que acompanham a expansão do produto global e médio.

Como pode ser visto, as condições dinâmicas requeridas para o pleno emprego e para a plena utilização da capacidade produtiva da força de trabalho são estabelecidas de forma muito simples: definem-se com base nas taxas de acumulação de capital e de crescimento da produção (ou de desacumulação e de decrescimento) das distintas atividades; obviamente, tais taxas determinam, por sua vez, o valor das taxas globais, que são nada mais que valores médios. Implicitamente, este modelo de equilíbrio estabelece as proporções nas quais se deve distribuir a mão-de-obra, o investimento, a terra e a própria produção global entre as várias atividades e setores, ao longo do tempo.

Das considerações acima, surge com nitidez o caráter estruturalista do modelo apresentado, que consiste num padrão ideal de transformação da estrutura produtiva. Modelo, este, que estabelece certas leis de proporcionalidade que devem ser cum-

⁸ Em uma função de produção linear, como a que aqui é postulada, a densidade de capital equivale à relação entre a produtividade do trabalho (t) e a produtividade do capital (K): $K/T = t/k$.

⁹ Na agricultura atrasada, a produtividade do trabalho (t'), a produtividade do capital (k') e a densidade de capital (t'/K') são inferiores às do setor moderno. Ou seja, cumprem-se as seguintes relações: $t' < t$; $k' < k$; $t'/k' < t/k$.

¹⁰ Por cada unidade de capital investida no setor moderno, emprega-se mão-de-obra em quantidade equivalente a k/t (igual a T/K , ou relação trabalho/capital). Mas, se o investimento é realizado na agricultura moderna, cuja produção compete com a do setor atrasado, cada unidade de investimento gera, adicionalmente, desemprego tecnológico de uma magnitude equivalente a k'/t' . Como $k'/t' > k > t$, o resultado líquido é negativo.

pridas intra e entre os distintos setores e atividades que realizam a produção material, para que se absorva totalmente os aumentos de população ativa e se elimine por completo as ocupações de baixa produtividade. Note que tal paradigma está também estreitamente ligado ao conceito de heterogeneidade. Constitui, em última instância, uma expressão e um desenvolvimento deste conceito, pois indica as mudanças que deverão ser introduzidas na estrutura produtiva para que se possa superar sua heterogeneidade.

IV. O modelo que acaba de ser descrito foi apresentado com base em pressupostos que lhe impõem uma simplicidade extrema, a fim de tornar visível e de definir com precisão seu caráter estruturalista. Pode o mesmo ser reformulado em distintos níveis de complexidade, sem que se perca seu mencionado caráter. Assim, por exemplo, é factível reconhecer a existência de distintos tipos de atividades atrasadas (como as do "setor informal urbano"), ou mesmo considerar um número muito maior de atividades modernas. Para uma aproximação às análises contidas nos documentos da CEPAL, podem ser consideradas diversas opções tecnológicas, eliminando-se o pressuposto segundo, que dispõe de somente uma técnica eficiente, definida por uma densidade de capital uniforme em todo o setor moderno. Ao introduzir outras possibilidades técnicas, é necessário somente estabelecer leis de proporcionalidade algo mais complexas, que indiquem como distribuir os recursos entre as distintas atividades produtivas, ao longo do tempo, e, além disso, quais técnicas utilizar em cada uma dessas atividades. Em outras palavras, o padrão de transformação da estrutura produtiva que assegura condições de pleno emprego e produtividade normal deverá conter a solução do problema da seleção de tecnologia, conjuntamente com os da alocação intersectorial e intertemporal de recursos.

V. A tendência ao desemprego se explica por contraste com um padrão de referência como o que acaba de ser esboçado. A explicação consiste em mostrar que as regras ou leis de proporcionalidade estabelecidas por esse modelo não se cumprem e, conseqüentemente, que o desemprego crescente está relacionado com desproporções que surgem durante a transformação da estrutura produtiva periférica.

Dado o crescimento da população e da

população ativa, três elementos entram em jogo nessa tendência: a dimensão do setor heterogêneo, a inadequação da tecnologia e a acumulação de capital.

A influência do primeiro elemento é clara: se o setor atrasado abriga uma elevada proporção do total da população ativa, a taxa a que esta última cresce, calculada em relação com o emprego no setor moderno, resultará sumamente elevada¹¹.

Com relação à tecnologia, deve-se considerar em separado a inadequação da densidade de capital e a inadequação da escala. A primeira, que atua sobre a oferta de emprego, origina-se da disparidade entre a densidade de capital das técnicas avançadas e a que prevalece no setor atrasado. Quanto maior esta disparidade — ou, se se quiser, quanto maior o grau de heterogeneidade estrutural —, maior será o desemprego tecnológico (bruto e líquido) provocado pelas atividades modernas que concorrem com a produção preexistente. A inadequação da escala mínima de produção ao tamanho dos mercados periféricos obriga a que se deixe capital ocioso e, conseqüentemente, impactua negativamente a demanda de emprego¹².

A acumulação de capital num setor moderno relativamente exíguo traduz-se na adoção de técnicas de escala excessiva, causando desperdício parcial desse recurso. Mesmo quando a propensão a poupar seja elevada, a acumulação gera um ritmo insuficiente de aumento da demanda de emprego, se comparada com o ritmo da expansão da oferta. Isto não se deve somente a fatores demográficos, depende fundamentalmente da dimensão do setor heterogêneo, que expulsa os incrementos de sua própria população ativa e, além disso, do uso de técnicas de elevada densidade, que produzem desemprego tecnológico nesse setor.

Confirma-se, então, que, nas análises da CEPAL, a tendência ao desemprego é atribuída às desproporções na transformação da estrutura produtiva: basicamente, entre o crescimento do setor moderno — tendo em conta as atividades que o compõem e as técnicas utilizadas —, o crescimento demográfico e o ritmo de expulsão de mão-de-obra do vasto setor atrasado. Vê-se, ainda, que tais desproporções não são mais que uma manifestação da heterogeneidade peculiar das economias periféricas e da dificuldade de superá-la.

¹¹ Se em um ano qualquer a população ativa cresce 3% em ambos os setores, distribuindo-se igualmente entre os mesmos, sua taxa de aumento com relação ao emprego no setor moderno será de 6%. Se o setor atrasado ocupa quatro trabalhadores por cada um que o setor moderno emprega, neste primeiro ano, tal taxa se eleva a 15%. Dado o valor da relação produto/capital, o esforço de poupança requerido para ocupar o incremento de população ativa será duas vezes e meia maior no segundo caso; assim, por exemplo, sendo esta relação de 0,4, a taxa de poupança requerida aumenta de 15 a 37,5%.

¹² Para simplificar a apresentação, supôs-se implicitamente que a tecnologia está dada. Quando se tem em conta os postulados da CEPAL sobre o progresso técnico, tal fato em nada altera o caráter estruturalista da análise cepalina da tendência ao desemprego.

VI. Existe uma argumentação complementar à anterior, relativa à incidência da estrutura de propriedade e posse da terra nos problemas do emprego. Tal estrutura se caracteriza pela coexistência do latifúndio com o minifúndio e pela proliferação de formas precárias de posse do solo agrícola.

Em função do atraso tecnológico, da escassez de terras e dos baixíssimos níveis de produtividade, o minifúndio é incapaz de capitalizar-se e de reter os incrementos de sua população ativa.

No latifúndio e nas explorações realizadas sob arrendamento ou outras formas precárias de posse, tende-se a optar por técnicas mecanizadas, que utilizam pouca mão-de-obra por unidade de produto e de superfície, cuja densidade de capital é elevada. Mesmo que do ponto de vista privado se obtenha com essas técnicas maior rentabilidade, sua aplicação redundante em menos emprego face a outras opções disponíveis e mais desemprego tecnológico, quando concorrem com a produção preexistente.

O latifúndio desfavorece a acumulação de capital, seja pela subutilização de grandes extensões de terra, que permanecem ociosas ou mal utilizadas, seja pela alta propensão a consumir, que se vincula à grande concentração da propriedade e à condição social do latifundiário.

5. Especialização, heterogeneidade e deterioração

I. Este item se relaciona com a terceira tendência que as contribuições da CEPAL buscam explicar: a deterioração da relação de troca. Também aqui se trata de revelar que a explicação se encontra baseada em um padrão de referência implícito, que impõe as condições requeridas para que a deterioração não se produza. Esse paradigma é o de maior complexidade e amplitude dos três considerados, dado que, em linhas gerais, engloba os anteriores. Com efeito, como se poderá ver, entre as mencionadas condições se incluem o equilíbrio da balança comercial e o pleno emprego da força de trabalho a níveis normais de produtividade, que são justamente os objetos de análise dos modelos anteriores.

II. Para simplificar a apresentação, convém apoiar-se num conjunto de pressupostos que exclui a consideração do progresso técnico.

Num sistema econômico bipolar, composto pelo centro e pela periferia, prevalecem condições de livre comércio e livre mobilidade do capital, bem como de livre concorrência no interior de cada pólo.

Na periferia existem dois setores produtivos, o primário exportador e o industrial. A mão-de-obra de qualidade homogênea foi totalmente absorvida por tais setores, ao fim de um ano-base arbitrário.

Na indústria, a renda real por pessoa ocupada (medida em bens industriais) equivale, por definição, à produtividade física média do trabalho e se subdivide em salário real e lucro unitário, este último, a remuneração do capital. A renda média do setor primário-exportador equipara-se à da indústria, pois as forças do mercado igualam a remuneração dos recursos — trabalho e capital — em ambas as atividades. No gráfico que se segue, os níveis iniciais de renda média, salários e lucro unitário da economia periférica estão representados por $PC = OA$, $PD = OB$ e $DC = BA$, respectivamente.

A produtividade do trabalho, o salário e o lucro da indústria periférica equivalem aos do centro, de modo que os bens que elabora são competitivos com similares importados, sem qualquer proteção. A balança comercial e o balanço de pagamentos acham-se em equilíbrio na situação inicial.

No que diz respeito à evolução da economia periférica, postula-se que durante um número arbitrário (n) de períodos, a produtividade do trabalho permanece constante¹³ e a mão-de-obra, plenamente ocupada. O aumento total da população ativa, correspondente aos n períodos, está representado pelo segmento OP , no qual se mede o emprego no setor primário-exportador (desde O até P) e o da indústria (desde P até O). As forças do mercado impulsionam essa economia até uma situação final, ao cabo do período n , no qual o setor primário-exportador absorve a quantidade OR de mão-de-obra adicional e a indústria, a quantidade PR . Esta última é distribuída entre a produção para mercado interno e a produção de manufaturas para a exportação, nas quantidades PS e SR , respectivamente.

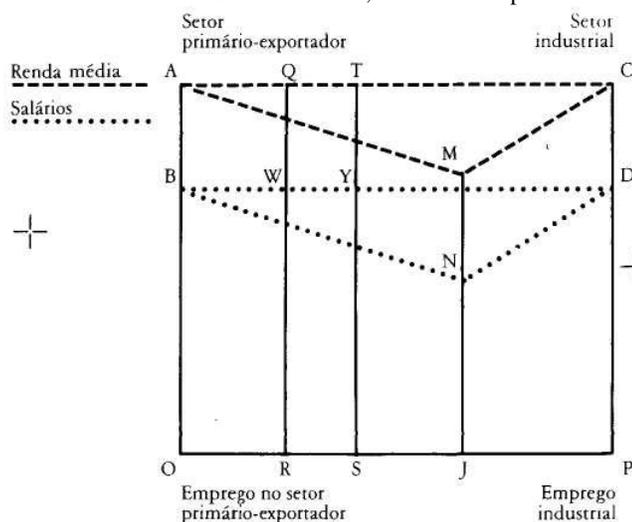
O aumento do emprego industrial (de P até R) supõe a instalação sucessiva de novas atividades manufatureiras. Em algumas delas, toda a produção se destina ao mercado interno, o que é suficiente

¹³ Este pressuposto deriva diretamente de outro, acerca da inexistência de progresso técnico e, portanto, estende-se também às atividades produtivas da economia central.

para utilizar plenamente a capacidade instalada. Em outras, a exportação complementa a demanda interna e corrige a virtual inadequação da escala mínima disponível¹⁴. Em cada período de renda, a concorrência assegura o equilíbrio dos mercados dos distintos bens industriais, o que, por hipótese, é conseguido sem variação dos preços relativos dos mesmos (tanto das manufaturas produzidas internamente como das importadas). A renda média ($PC=ST=RQ$), os salários ($PD = SV = RW$) e o lucro unitário do setor industrial mantêm seus níveis iniciais.

A oferta da atividade primário-exportadora da periferia aumenta no mesmo ritmo que a demanda que, por sua vez, expande-se à taxa determinada pelo crescimento da renda do centro e pela elasticidade-renda de sua demanda de importações primárias. O mercado desse tipo de produto mantém-se, pois, em equilíbrio, sem que varie o preço relativo vigente na situação inicial. Também nesse setor, a renda média ($OA = RQ$) e os salários ($OB = RW$) e, portanto, o lucro unitário, conservam as magnitudes do período-base.

Como foi dito, a indústria periférica



não se expande somente por meio da substituição de importações, mas também através da exportação de manufaturas. Junto com o aumento das exportações primárias, a expansão industrial permite manter o equilíbrio da balança comercial e do balanço de pagamentos, à taxa de câmbio vigente no ano-base.

Tratando-se de um sistema bipolar, está implícito nos pressupostos acima

que a evolução da economia periférica é compatível com a da economia central e que se produzem nas mesmas transformações complementares. Assim, por exemplo, às mudanças na composição das importações (e das exportações) da primeira devem corresponder outras que ocorram na composição das exportações (e das importações) da segunda.

III. Os pressupostos que acabam de ser descritos têm também um padrão de referência. De acordo com os mesmos, cumpre-se um conjunto de condições que impedem qualquer variação da relação de preços entre exportações primárias e importações industriais, capaz de provocar a diferenciação das rendas médias em ambas as economias.

Enfocando este paradigma da perspectiva da periferia e destacando seus aspectos dinâmicos, sintetiza-se suas principais características a seguir.

Os setores produtivos — o primário-exportador, a indústria de exportação e a indústria voltada ao mercado interno — acumulam e crescem a taxas compatíveis entre si.

Em primeiro lugar, essa compatibilidade expressa-se no pleno emprego da força de trabalho, a níveis constantes de produtividade. Nas atividades industriais a produtividade é equivalente àquela alcançada nos centros, de tal modo que os respectivos níveis de renda também se equiparam.

Em segundo lugar, as taxas são compatíveis porque asseguram o equilíbrio externo: o crescimento das exportações primárias e industriais e a expansão das atividades substitutivas implicam que as exportações e importações globais crescem num mesmo ritmo. No setor primário-exportador, a produtividade e os preços relativos não variam e a renda média respectiva permanece constante e igual àquela prevalecte na indústria periférica e na cêntrica.

Em terceiro lugar, dadas as condições de emprego, produtividade e preços nas quais se expandem as diversas atividades periféricas, as remunerações dos recursos também se igualam entre essas atividades, assim como as do centro. Esta igualdade dos salários reais e dos lucros indica, de outro ângulo, que não se produz diferenciação de rendas entre os dois pólos do sistema econômico.

Como os modelos anteriores, também este pode ser descrito mediante proporções em que a produção e os recursos produtivos devem ser distribuídos em cada um dos períodos de renda. No mesmo, se aprecia com clareza seu caráter estruturalista, dado que nada mais é que um padrão de transformação, sumamente simples, da estrutura produtiva periférica¹⁵. Este padrão estabelece as condições requeridas para evitar tanto o desequilíbrio externo quanto o desemprego, além de assegurar níveis de produtividade do trabalho (na indústria) e dos preços relativos (no setor primário-exportador) que assegurem a nivelção das rendas médias entre periferia e centro.

Também se pode observar que esse modelo incorpora os conceitos de especialização e heterogeneidade. A diversificação da estrutura produtiva e das exportações alcançada com o desenvolvimento industrial (que permitem manter o equilíbrio externo) indica que a especialização estrutural foi superada. O pleno emprego em condições de produtividade normal reflete que a heterogeneidade estrutural não mais subsiste. Assim, consegue-se evitar a deterioração dos preços das exportações primárias, evitando, desta forma, a diferenciação de rendas. No sistema centro-periferia não existe, pois, tendência ao desenvolvimento desigual, seja no que concerne às características das estruturas produtivas, seja quanto aos níveis de renda real média dos dois pólos que o constituem.

IV. Implicitamente, a deterioração se explica por contraste com um modelo como o que se acaba de descrever, postulando que a acumulação e o crescimento não se realizam na periferia de acordo com as condições de proporcionalidade requeridas para evitá-lo. Isso pode ser visualizado claramente, recolocando a explicação deste fenômeno, com base no gráfico anterior, contrapondo-a, passo a passo, com o aludido modelo.

Admite-se, em primeiro lugar, que as exportações da periferia não se diversificam. Ao manterem seu caráter primário, o funcionamento do sistema em seu conjunto se vê afetado pelo diferente dinamismo que possui a demanda de importações em seus dois pólos. Segundo se concebe, a disparidade de elasticidade dá origem a sucessivos déficits comerciais no pólo periférico que, por sua vez, implicam sucessivas desvalorizações no pa-

drão cambial. Estas trazem consigo uma série de elevações nos preços internos das exportações primárias e das importações, impulsionando a expansão da produção primário-exportadora e da produção industrial substitutiva. Este mecanismo de estímulo leva a economia periférica da situação inicial até a situação definida pelo ponto *J*, na qual se destina à indústria a quantidade *PJ* do incremento da força de trabalho e ao setor exportador a parcela *OJ*.

Interessa, particularmente, examinar as características com que se vai produzindo a expansão de ambas as atividades. A indústria não se expande em condições de produtividade constante, como descrito anteriormente. Por hipótese, isso depende de que os novos ramos instalados destinem sua produção exclusivamente ao mercado interno, cujas dimensões impõem margens crescentes de ociosidade. O aumento dos custos de depreciação por unidade de mão-de-obra reflete-se na diminuição da produtividade líquida do trabalho e da renda industrial média. No gráfico anterior, esta cai paulatinamente de acordo com *CM* (desde *PC* até *JM*). Como o lucro unitário é suposto constante, para que a produção manufatureira mantenha sua competitividade, faz-se necessário que os salários se reduzam paralelamente: estes diminuem ao longo de *DN* (desde *PD* até *JN*).

As exportações tampouco se comportam como no paradigma anteriormente esboçado: as de manufaturas não chegam a se realizar e as primárias aumentam a um ritmo maior que sua demanda respectiva. Conseqüentemente, os preços das exportações primárias se reduzem de maneira contínua e, embora a produtividade do setor que as gera permaneça constante, a renda média diminui ao longo de *AM*, e os salários, de acordo com *BN*, paralelamente aos do setor industrial, até alcançar as magnitudes *JM* e *JN*, respectivamente.

Em síntese: na indústria, a redução da renda média se associa à diminuição da produtividade; no setor primário-exportador, à deterioração dos preços relativos. Dada a constância da remuneração do capital, a queda da renda se reflete exclusivamente nos salários, cuja diminuição se faz possível em virtude da mão-de-obra disponível na economia periférica.

As considerações precedentes permitem destacar os elementos que atuam na

¹⁵ Como já se indicou, e mesmo que o modelo só se refira ao pólo periférico, seus pressupostos implicam que a transformação estrutural e a evolução econômica do pólo central do sistema se produza de forma compatível e complementar com as do primeiro.

explicação da deterioração. Por um lado, opera a disparidade de elasticidades e o desequilíbrio externo que tende a gerar. Mas, se estes fatores são enfocados sob o ângulo da estrutura produtiva, observa-se que neles se reflete sua especialização, entendida nos dois sentidos já assinalados: o caráter primário do setor exportador, com uma lenta expansão de sua demanda externa e a baixa diversificação do aparato produtivo destinado a satisfazer o mercado interno e o modo pelo qual o mesmo vai-se ampliando (mediante uma substituição que se realiza do simples ao complexo), gerando uma crescente demanda de bens importados. Por outro lado, influem a queda do nível de produtividade industrial e a disponibilidade de mão-de-obra, permitindo que tal diminuição seja compensada com menores salários. Em outras palavras, atuam fatores que representam, de maneira simplificada, as condições de heterogeneidade peculiares da estrutura produtiva periférica: a existência de atividades de tecnologia atrasada (expressada pela redução da produtividade industrial) e o excesso real ou virtual de população ativa (expressado pela flexibilidade de oferta de trabalho subjacente na contração dos salários).

Como se pode notar, a explicação do fenômeno da deterioração e da diferenciação de rendas constitui, em última instância, um desenvolvimento analítico dos conceitos de especialização e heterogeneidade. As desproporções na estrutura produtiva que servem de base a essa explicação implicam que ambas subsistem, ou melhor, implicam que, mesmo em se produzindo transformações na economia periférica, permanece a desigualdade no que diz respeito ao grau de diversificação e de homogeneidade face à estrutura produtiva do centro. Em suma, a mencionada interpretação incorpora e desenvolve as idéias da concepção originária da CEPAL acerca do caráter desigual do desenvolvimento do sistema centro-periferia, no seu duplo sentido: desigualdade de estruturas e desigualdade de rendas.

V. Como se observou, o modelo descrito neste item consiste num padrão ideal de transformação da estrutura produtiva, combinando taxas de crescimento dos distintos setores e ramos da produção, de modo que se atinja o pleno emprego a níveis normais de produtividade, se mantenha o equilíbrio externo e se

impeça qualquer variação dos preços relativos das exportações periféricas, capaz de proporcionar transferências de renda ao exterior. Este modelo possui implicações no que diz respeito à estrutura do comércio exterior que convém destacar em separado.

Considere-se tal modelo, em primeiro lugar, sob a perspectiva da preservação do equilíbrio externo. Para obtê-lo, será necessário certos ritmos adequados e compatíveis de expansão das exportações primárias, de manufaturas e da produção industrial substitutiva, destinada ao mercado interno. Este modelo parcial exige certas mudanças na estrutura do comércio: que as exportações se diversifiquem, incluindo certas porcentagens de manufaturados; as importações, mesmo que totalmente constituídas de bens industriais, devem mudar de composição, no sentido de incorporar proporcionalmente mais bens intermediários e de capital e, em conseqüência, proporcionalmente menos bens de consumo. Obviamente, tais mudanças supõem que se produzam transformações complementares na estrutura do comércio do centro e que, subjacente às mesmas, se verifiquem as mudanças correspondentes em sua estrutura produtiva.

Além das já assinaladas, existem mudanças adicionais que devem ser efetivadas na estrutura do comércio, de forma a se evitar a deterioração na relação de preços e, conseqüentemente, conter a tendência à diferenciação de rendas.

Quanto às exportações primárias, é necessário que elas cresçam em adequação ao aumento da demanda, de modo que a relação de seu preço com o das importações não varie, mantendo constante o nível da renda real média (medido em termos de bens industriais) do setor que as produz.

As exportações de manufaturas devem ser elaboradas por uma indústria eficiente, capaz de produzir em condições de produtividade e salários constantes; este é um requerimento para que o nível de renda média tampouco varie, seja nos ramos que destinam sua produção ao mercado interno, seja naqueles que exportam. Implicitamente, os aumentos das exportações industriais são compatíveis com a constância da relação de seu preço com o das importações¹⁶.

As considerações anteriores reafirmam que, para evitar variações dos preços relativos das exportações e, conseqüente-

¹⁶ Como os preços relativos e a produtividade do trabalho dos dois subsectores que exportam se supõem constantes, tacitamente se admite que as relações de troca de fator único não se alteram. Como a produtividade da indústria cêntrica também é dada, as relações de troca de fator duplo tampouco variam. Trata-se de outras formas de expressar que não se produzem perdas nem diferenciação de rendas.

mente, diferenciação de rendas se fazem necessárias, em última instância, transformações na estrutura produtiva que corrigam a heterogeneidade e a especialização da periferia. Também necessita-se introduzir certas transformações na estrutura do comércio, implícitas nas primeiras. Em síntese, trata-se de expandir as exportações primárias a um ritmo adequado, de diversificar as exportações, incluindo entre estas bens industriais produzidos com eficiência e de modificar, concomitantemente, a composição das importações. É claro que a tais transformações correspondem outras complementares na estrutura do comércio dos centros.

Como dos dois paradigmas anteriores, deriva-se também do presente uma recomendação de política econômica característica da ótica cepalina: impulsionar a industrialização da periferia, a fim de dar emprego e elevar a produtividade do trabalho, além de superar o obstáculo externo. Para além desta proposição industrialista, este modelo reconhece a necessidade de alterar o esquema tradicional da divisão internacional do trabalho e de modificar a estrutura do comércio mundial. Tais transformações são concebidas com o intuito de redinamizar o comércio em benefício do sistema em seu conjunto, eliminando as desvantagens que o padrão de intercâmbio atual apresenta para o pólo periférico.

6. A natureza estruturalista do pensamento da CEPAL

I. Os itens anteriores trataram de revelar o caráter estruturalista da concepção do sistema centro-periferia e de mostrar como este caráter se transmite aos diversos componentes do pensamento cepalino. Em seguida, destacam-se os aspectos da argumentação anterior que permitem, breve e conjuntamente, caracterizar a natureza estruturalista desse pensamento.

II. Fundamentalmente, as definições e hipóteses básicas da concepção originária dizem respeito às peculiaridades da estrutura produtiva periférica e de sua transformação. Essa estrutura é considerada heterogênea e especializada, em contraste com a do centro, homogênea e diversificada. Tais estruturas produtivas não permanecem imutáveis. Assim, por exemplo, o desenvolvimento *para den-*

tro, na periferia, consiste em uma gradual ampliação e diversificação da atividade manufatureira, que, eventualmente, torna possível absorver mão-de-obra de setores atrasados, elevando a produtividade média do trabalho. Contudo, apesar da industrialização, a heterogeneidade e a especialização se reproduzem em outros níveis, subsistindo o atraso estrutural em relação ao centro. A disparidade dinâmica entre o grau de avanço das estruturas produtivas dos dois pólos do sistema garante a diferenciação de suas rendas médias; esta, por sua vez, contribui para dificultar que tal disparidade diminua ou desapareça.

Vejamos, em seguida, por que e de que forma este nítido caráter estruturalista da concepção originária reaparece nas várias contribuições teóricas da CEPAL.

III. O primeiro modelo considerado constitui um desenvolvimento analítico do conceito de especialização estrutural e se refere à tendência ao desequilíbrio externo. Estabelece as leis de proporcionalidade que deveriam ser cumpridas para que tal tendência não se verifique: indica como transformar a estrutura produtiva interna, a fim de que a complementariedade entre seus diferentes ramos, aliada a uma mudança na composição das importações (que corresponde a uma mudança na composição das exportações do centro), limite o aumento das mesmas ao ritmo de crescimento das exportações primárias. O desequilíbrio se explica por desproporções que surgem ao longo da transformação da estrutura produtiva, as quais, na verdade, expressam a dificuldade de superar a especialização. Devido às condições de atraso estrutural, a industrialização da periferia começa pelos ramos tecnologicamente mais simples e mais próximos aos mercados de bens de consumo final para, gradativamente, atingir atividades tecnologicamente mais complexas. Este padrão de transformação, do simples ao complexo, não é o idealmente requerido, gerando demandas crescentes por importações, que excedem, a cada etapa, a disponibilidade de divisas originada pela lenta expansão das exportações primárias.

IV. O segundo modelo desenvolve o conceito de especialização e trata dos problemas do emprego. Estabelece, também, leis de proporcionalidade necessária para que a estrutura produtiva periférica atinja o pleno emprego da força de trabalho, em condições normais de produtividade.

O desemprego é explicado por contraposição a tal paradigma, com base em desproporções intra e entre o crescimento dos distintos setores produtivos. Em última instância, esse fenômeno se atribui ao tipo inadequado e ao ritmo insuficiente de expansão das atividades modernas, *vis-à-vis* as necessidades de absorção e reabsorção da oferta de trabalho do vasto setor atrasado.

V. O terceiro modelo, referente à deterioração da relação de troca e ao seu significado em termos de renda, incorpora simultaneamente os conceitos de heterogeneidade e de especialização. Este modelo estabelece as leis de proporcionalidade que devem ser cumpridas para que se atinja o pleno emprego da força de trabalho a níveis normais de produtividade, superando a heterogeneidade, e, para evitar o desequilíbrio externo, superando a especialização; e, ainda, com base nestes resultados, para impedir que ocorram quedas nos preços relativos das exportações periféricas, que resultem na diferenciação de rendas. O fenômeno da deterioração é explicado por contraste a esse padrão de referência. O crescimento das atividades destinadas ao mercado interno é tal, que as diferenças de produtividade e de salários em comparação com o centro perduram ou se ampliam — a heterogeneidade subsiste. A especialização também subsiste, em seu duplo sentido: a falta de complementariedade intersetorial das atividades que produzem para o mercado interno e o caráter primário do setor exportador. A especialização gera desequilíbrio externo, que, por sua vez, estimula uma expansão excessiva das exportações primárias, reduzindo os preços relativos das mesmas. Esta queda compensa a menor diferenciação da produtividade que se verifica no setor primário-exportador, igualando a remuneração dos recursos nos dois setores componentes da economia periférica. A diferenciação dos níveis de produtividade do trabalho (na indústria) e a deterioração da relação de troca (no setor primário-exportador) implicam que as rendas, em ambos os setores, se diferenciam em relação ao centro. Dessa forma, na explicação da deterioração se incorporam as idéias da concepção básica com relação ao caráter desigual do desenvolvimento do sistema centro-periferia: a desigualdade no grau de avanço das estruturas produtivas de seus pólos e nos seus respectivos níveis de renda real média.

VI. As considerações anteriores permitem alcançar uma generalização que mostra em que consiste e de que depende o caráter estruturalista da CEPAL. Em todos os casos, os modelos considerados são desenvolvimentos analíticos de aspectos da concepção originária, relacionados com a estrutura produtiva (e com as diferenças da mesma em comparação com o centro). Com efeito, o primeiro modelo desenvolve o conceito de heterogeneidade e o segundo, o de especialização; ambos são incorporados no terceiro modelo que, ao conectá-los e utilizá-los conjuntamente, dá conta, ademais, da desigualdade inerente à dinâmica do sistema. Em todos os casos, os modelos estabelecem as leis de proporcionalidade que devem ser cumpridas durante a transformação da estrutura produtiva periférica, a fim de evitar as tendências que constituem os respectivos objetos de análise: o desemprego, o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de troca (e a diferenciação de renda implícitas neste fenômeno). Finalmente, em todos os casos, as tendências mencionadas se explicam por desproporções que se produzem entre as magnitudes e taxas de crescimento da produção e da utilização dos recursos produtivos, nos diversos setores internos e externos (periféricos e cênicos).

7. Alcance e limitações

I. Os alcances do pensamento da CEPAL não dependem, somente, da amplitude e unidade destacadas no primeiro item deste trabalho. Dependem, também, de sua natureza estruturalista, dado que este tipo de enfoque permite revelar uma série de problemas e fenômenos específicos do subdesenvolvimento, alcançando, assim, uma interpretação *sui generis*, diversa e mais complexa que as diretamente derivadas da economia convencional. O caráter estruturalista constitui, pois, o traço de originalidade e o mérito principal das contribuições cepalinas. Contudo, como se verá adiante, dele também depende uma das limitações fundamentais que as mesmas apresentam.

II. Convém reiterar que tais contribuições podem ser resumidas através da interpretação das três tendências consideradas inerentes à industrialização das economias periféricas: o desemprego, o

desequilíbrio externo e a deterioração. Em cada caso, a interpretação se apóia em algumas das hipóteses da concepção inicial e em certos pressupostos adicionais que, em conjunto, delimitam o raciocínio. Sobre estas bases, são elaborados, implícita ou explicitamente, padrões ideais de referência que indicam as condições de proporcionalidade que devem ser cumpridas entre os setores produtivos periféricos, para evitar que aquelas tendências se manifestem, durante a expansão industrial. Tais tendências se explicam por contraposição a tais paradigmas, indagando-se quais desproporções as provocam.

Mas, se ao invés de centrar a atenção nas tendências, que são objeto direto da análise, nos preocuparmos em como explicá-las — com base nas desproporções que acompanham a transformação da estrutura produtiva —, o alcance das contribuições teóricas da CEPAL aparece em primeiro plano. Com efeito, como pode ser observado nos itens anteriores, independentemente da relevância das tendências mencionadas ou mesmo de sua própria existência¹⁷, as características da estrutura produtiva periférica são ordenadamente apresentadas em torno de tais tendências, oferecendo uma imagem de sua transformação e das dificuldades que a acompanham, bem como do condicionamento exercido pelas relações comerciais mantidas com os centros¹⁸.

III. A amplitude desta temática e, sobretudo, o modo de analisá-la fazem com que o enfoque cepalino do subdesenvolvimento difira significativamente dos que são desenvolvidos por contraste com modelos de crescimento de inspiração neoclássica ou pós-keynesiana, ou com variantes muito simples desses.

Como se sabe, tais modelos estabelecem a taxa de acumulação de capital e de crescimento da renda necessária para preservar o pleno emprego da força de trabalho e para manter a utilização plena da capacidade instalada, virtuais expressões do equilíbrio dinâmico do sistema econômico. Frequentemente se deixa de lado os objetivos específicos e os pressupostos de comportamento próprios deste tipo de modelo, deles se deduzindo uma concepção "estilizada" do crescimento, extremamente simples, que destaca alguma das condições necessárias para expandir a renda, em particular o aumento da quantidade de fatores produtivos e de sua produtividade.

O subdesenvolvimento é julgado por contraposição a esse simples padrão de referência, perguntando-se que fatores impedem de alcançar e manter uma elevada taxa de crescimento da renda social. Assim, por exemplo, refere-se com frequência à existência de um duplo círculo vicioso: o atraso e a pobreza diminuem, de um lado, as possibilidades de poupança e acumulações; e limitam, por outro, o tamanho do mercado e as oportunidades de inversão, requisitos para se chegar à superação da pobreza e do atraso.

As contribuições cepalinas não negam a existência de distintos tipos de situações de atraso, nas sociedades de menor desenvolvimento, nem mesmo os entraves que os mesmos representam às mudanças nestas mesmas sociedades. Contudo, tais contribuições não encaram o subdesenvolvimento como um mero estado de atraso, senão como um processo de transformação a longo prazo da estrutura produtiva da periferia (condicionado pelo marco das relações comerciais com o centro).

Com efeito, as contribuições que integram a interpretação da industrialização periférica (sintetizadas nos itens 3 e 4 deste trabalho) mostram que a mesma, além de apresentar certas tendências e contradições (como o desemprego e o desequilíbrio externo), caracteriza-se por determinados padrões de transformação estrutural: a conformação do setor manufatureiro a partir dos ramos tecnologicamente mais simples e mais próximos ao mercado de bens de consumo final; a falta de complementariedade intersetorial da produção que acompanha este tipo de expansão industrial; a baixa taxa de aumento das exportações primárias; o lento crescimento dos setores modernos frente às necessidades de absorção de mão-de-obra impostas pela imensidão dos setores atrasados; o agravamento deste desajuste, devido à inadequação de tecnologia originada nos centros ou devido à relativa rigidez da estrutura agrária periférica etc. Ademais, as várias versões da teoria da deterioração dos termos de trocas (resumidas no item 5), além de examinar o significado e as causas deste fenômeno, mostram que, com a expansão industrial, a heterogeneidade e a especialização da estrutura produtiva periférica se atenuam, sem que se elimine o atraso estrutural com relação ao centro e às dife-

¹⁷ Uma análise mais detalhada das contribuições cepalinas permite demonstrar que, estritamente, suas hipóteses sobre o caráter desigual do desenvolvimento não requerem que se postule a deterioração da relação de troca de mercadorias mas, tão-somente, a das relações de troca de fator duplo.

¹⁸ De outro ângulo, as contribuições da CEPAL se referem a certos aspectos do desenvolvimento das forças produtivas nas economias ditas subdesenvolvidas, onde o capitalismo e as técnicas que traz consigo penetraram com atraso ou de forma desigual e unilateralmente. Entre tais aspectos se destacam: a dotação de meios de produção por pessoa ocupada, que condiciona a produtividade do trabalho; a baixíssima produtividade nos setores atrasados; a diferenciação dos níveis de produtividade frente às economias capitalistas do centro, mesmo nas atividades modernas; os desajustes e incongruências que surgem intra e entre os distintos setores da produção material, condicionados pelo tipo de comércio exterior, e a própria reiteração do atraso frente ao centro, dependente em parte de tais desajustes.

renças entre os níveis de renda média de ambas as economias.

Assim, pois, a análise cepalina do subdesenvolvimento é, por sua vez, mais abstrata e mais ampla que aquelas que se estabelecem por contraposição direta, ou quase direta, com a teoria convencional. Mais abstrata, porque considera separadamente a transformação da estrutura produtiva periférica, deixando de lado a influência que fatores do tipo social ou cultural eventualmente exercam sobre tal transformação. Mais ampla, não só porque leva em conta uma grande variedade de aspectos da estrutura produtiva periférica e de sua transformação, mas porque, ademais, considera a inserção desta economia no sistema econômico mundial e o condicionamento imposto por suas relações comerciais¹⁹.

IV. Como foi assinalado no item 1, além de subsistirem inconsistências menores, as diversas contribuições cepalinas não chegaram a ser claramente conectadas e compatibilizadas. Existe entre elas uma unidade: se apóiam em um conjunto comum de hipóteses básicas, de modo que suas análises e suas conclusões não são contraditórias e excludentes, mas harmônicas e complementares. Mas, tais contribuições não chegam a conformar um todo coerente, não se podendo afirmar que constituam aspectos parciais de uma mesma teoria global.

Contudo, a limitação do pensamento cepalino não depende destes requisitos de forma, mas do próprio enfoque que utiliza, isto é, de sua natureza estruturalista. Em suma, a limitação que se deseja destacar deriva de que os aportes teóricos da CEPAL (referentes essencialmente ao modo como se transforma a estrutura da produção de bens e serviços durante a industrialização periférica) não consideram nem analisam as relações sociais que estão na base do processo de industrialização e das transformações de estrutura que este traz consigo²⁰.

V. Com o objetivo de esclarecer esta limitação, convém tomar como ponto de partida a falta de compatibilidade plena entre os distintos componentes do pensamento cepalino. Pode-se pensar que para se chegar a uma maior articulação lógica entre os três modelos que o sintetizam — e, através deles, entre as múltiplas contribuições que o constituem —, seria imperioso elaborar um padrão ideal de crescimento setorial (e, conseqüentemente, de crescimento global), onde as ten-

dências peculiares da industrialização periférica não se produzam; e, além disso, que estivesse apto para identificar, por contraposição, as desproporções que surgem ao longo das transformações da estrutura produtiva e sua vinculação com tais tendências. Conseqüentemente, compreende-se que, devido à sua grande amplitude e à sua maior complexidade, para estabelecer coerentemente tal paradigma, será preciso estabelecer condições globais e setoriais de acumulação de capital que assegurem um crescimento proporcional das várias atividades produtivas, evitando-se, assim, o surgimento daqueles desequilíbrios e tendências. No tipo de modelo em questão, resultará eficiente ter em conta certas condições de acumulação "necessárias" para que as diferentes regras de proporcionalidade do crescimento setorial se cumpram simultaneamente. Tais condições são, pois, da mesma natureza e em nada diferem das que estão implicitamente presentes nos modelos mais simples, anteriormente considerados.

O estabelecimento explícito de condições de acumulação "necessárias" ou "requeridas" permite virtualmente estabelecer, com maior grau de coerência, as regras de proporcionalidade que devem ser cumpridas pelos distintos setores da produção material; também permite, em princípio, examinar com mais precisão os desajustes que caracterizam a transformação da estrutura produtiva periférica e sua ligação com os desequilíbrios peculiares desta economia (o déficit externo, o desemprego etc.). Entretanto, mesmo alcançando os limites de suas possibilidades de coerência interna, o enfoque estruturalista é inadequado para analisar a evolução a longo prazo do sistema econômico em seu conjunto, que envolve mais do que a transformação da estrutura produtiva.

Uma análise como esta requer centrar a atenção no processo de acumulação de capital. Diferentemente do conceito de acumulação necessária implícito nas teorias da CEPAL, neste tipo de análise faz-se necessário que se considere e se integrem as relações econômicas estabelecidas entre as distintas entidades componentes do sistema. Trata-se de descrever como a acumulação se processa, a partir das motivações e do comportamento dos agentes econômicos, grupos de interesses e grupos sociais, cujas ações (por exemplo, decisões de poupança e investimen-

¹⁹ As contribuições da CEPAL não só são alternativa às interpretações correntes do subdesenvolvimento, mas também à teoria tradicional da divisão internacional do trabalho. Esta — que pressupõe graus semelhantes de desenvolvimento nas economias que comerciam — adota um conjunto de pressupostos adicionais para demonstrar as vantagens da especialização e do intercâmbio sobre o isolamento comercial. As várias versões da teoria da deterioração dos termos de trocas partem da aceitação de que no centro e na periferia existem características estruturais e níveis de produtividade e renda média substancialmente diferentes; estabelecem, além disso, uma série de pressupostos adicionais para demonstrar que, na dinâmica do sistema, os frutos do progresso técnico tendem a se concentrar nas economias centrais e a desigualdade estrutural tende a perpetuar-se. Em linhas gerais, pode-se dizer que a inadequação das críticas feitas às teorias da CEPAL sob a perspectiva ortodoxa se baseiam no desconhecimento da substancial modificação que as teorias cepalinas realizam nos pressupostos das teorias convencionais, adquirindo, com isso, características e alcance distintos.

²⁰ De um outro ângulo, pode-se dizer que as contribuições teóricas da CEPAL examinam diversos aspectos do desenvolvimento das forças produtivas das economias ditas subdesenvolvidas, sem considerar as relações sociais de produção. Mais exatamente, só fazem referências laterais — não integradas no seio das análises — a algumas das relações econômicas que fazem parte das relações de produção (especialmente aquelas mencionadas nos itens 3, ponto V e ponto VI, e 5, ponto V).

to, adoção de novas técnicas, reivindicações salariais etc.) a dinamizam ou a freiam, ou ainda, lhe imprimem determinada orientação. Ainda assim, é factível fazer referência ao modo pelo qual tais ações induzem a determinado padrão de transformação da estrutura produtiva, sofrendo, por sua vez, influência dessa transformação.

A mesma limitação pode ser estabelecida de uma outra perspectiva. As teorias cepalinas descrevem e examinam certos aspectos do desenvolvimento das forças produtivas sem se referir, a não ser lateralmente, às relações de produção, e, tampouco, à forma em que ambas interatuam. Para abordar esta interação, existem dificuldades consideráveis, sendo que as análises do subdesenvolvimento que o fizeram são, sem dúvida, incompletas. Contudo, em linhas gerais, pode-se afirmar que para incorporar e integrar as relações de produção nesta análise, superando o caráter unilateral do enfoque estruturalista, além de se articular a argumentação em torno da acumulação de capital, faz-se necessário encará-lo como um processo de geração, apropriação e utilização do excedente econômico. A adoção de tal perspectiva exige reconhecer a existência de uma relação econômica básica de exploração entre capital e trabalho, que imprime um caráter antagonico às relações das classes sociais, o qual, por sua vez, condiciona a evolução e o funcionamento do sistema econômico-social em seu conjunto.

VI. Existe, adicionalmente, uma outra limitação do pensamento cepalino que também é atribuída ao caráter estruturalista de seu enfoque. A teoria da deterioração dos termos de trocas, sintetizada no terceiro dos modelos anteriormente considerados, incorpora o núcleo fundamental das hipóteses constituintes da concepção originária. De acordo com estas hipóteses, o sistema centro-periferia evolui de forma desigual: as diferenças entre os níveis de produtividade e renda média e entre as estruturas produtivas de seus dois pólos influenciam-se reciprocamente e tendem a se reproduzir através do tempo.

O enfoque estruturalista impede às teorias cepalinas aprofundar este aspecto crucial de suas próprias hipóteses originárias. Com efeito, a desigualdade do desenvolvimento possui um claro vínculo com as distintas possibilidades de poupança e acumulação que, por um lado,

derivam da diferenciação de produtividade e renda e, por outro, impulsionam desigualmente as transformações das estruturas produtivas. A análise da desigualdade não pode realizar-se somente com base nas pautas de acumulação "necessária" ou "requerida" para evitar o surgimento de certas desproporções entre os setores da produção material, posto que não está unicamente relacionada com tais desproporções; depende, também, das condições gerais em que se produz a acumulação em escala mundial e da medida em que tais condições favoreçam, entorpeçam ou bloqueiem o crescimento da produção de um e de outro pólo.

Encarando esta limitação sob outro ângulo, pode-se dizer que, para analisar a bipolaridade do sistema centro-periferia, não basta postular a desigualdade do desenvolvimento das forças produtivas (expressada nas teorias cepalinas pelas diferenças entre os dois pólos, no que diz respeito ao nível da produtividade do trabalho e ao grau de diversificação e homogeneidade de suas estruturas produtivas). É necessário ter em conta que as mesmas se desenvolvem nos marcos de um processo de geração, apropriação e utilização do excedente econômico, e que tal processo — bem como as relações de exploração em que está baseado — não se produz só no interior de cada pólo, mas também entre eles, ou seja, entre as economias avançadas e atrasadas do sistema capitalista mundial.

8. O caráter ideológico

I. As contribuições teóricas anteriormente resumidas sustentam uma modalidade política de desenvolvimento enfaticamente industrialista, complementada, por sua vez, por uma série de análises e recomendações de política econômica. Quando a atenção se volta para essas contribuições de política — nas quais é inevitável a referência ao comportamento dos agentes econômicos e dos grupos sociais e a adoção de uma postura prospectiva —, nota-se que o pensamento cepalino contém pressupostos sobre as relações entre grupos e classes sociais e sobre as mudanças que nelas se produzem ao longo do processo de industrialização da periferia.

Tais pressupostos constituem, em seu conjunto, um projeto sócio-político. Trataremos, em seguida, de evidenciá-lo, não

para demonstrar cabalmente, mas ao menos para se chegar, com algum fundamento, à conclusão de que o pensamento da CEPAL possui um caráter ideológico.

Segundo se admite, com a industrialização, as relações sociais vão se alterando de tal forma que esta mudança favorece sua continuidade e sua aceleração. Nesta transformação, a burguesia industrial nacional exerce uma liderança que a habilita a redefinir sua participação nas relações sociais de acordo com seus próprios interesses. As relações que se estabelecem entre os distintos grupos da classe capitalista transformam-se, em parte, sob a pressão e em benefício da burguesia industrial nacional; mas, num prazo maior, na medida em que são difundidas suas atitudes sócio-psicológicas, tendentes a dar mais eficácia à produção e mais racionalidade à gestão empresarial, os interesses dos grupos capitalistas, *grosso modo*, se tornam convergentes, o que atenua seus conflitos.

Também sob esta mesma liderança, mudam as relações entre os grupos capitalistas e os não-proprietários. Como se supõe que estes últimos são amplamente absorvidos por um sistema econômico em que os níveis de produtividade e de vida aumentam de maneira contínua, se concebe que os conflitos existentes entre tais grupos vão, pouco a pouco, encontrando mais fácil solução, nos marcos de padrões de conduta e formas de relacionamento social que se modernizam e se renovam. Estes pressupostos se complementam com os que se referem ao Estado, ao qual se atribui um importante papel. Para cumpri-lo, é necessário ampliar consideravelmente o âmbito de seus próprios interesses, o que deverá ocorrer, contudo, dentro dos limites compatíveis com o das distintas classes e grupos; é missão do Estado promover e tutelar as transformações sociais a que se acaba de fazer referência e arbitrar os conflitos emergentes; finalmente, cabe ao Estado representar e defender os interesses da nação em suas relações externas (impulsionando sua transformação) e frente ao capital estrangeiro, assegurando o caráter nacional do desenvolvimento.

À primeira vista, as contribuições à teoria econômica da CEPAL parecem destinadas a delinear as peculiaridades do processo espontâneo de industrialização da periferia e das transformações na estrutura produtiva que o acompanha,

enquanto que as contribuições à política econômica se destinam a estabelecer as políticas mediante as quais é possível e desejável conduzir esse processo deliberadamente. Para além desta aparente neutralidade, o projeto que subjaz neste pensamento revela seu caráter ideológico, ao tornar visíveis seus vínculos com os pontos de vista e interesses de determinados grupos e classes sociais.

O mencionado projeto — assim como o pensamento em epígrafe, que o contém — atribui alta prioridade aos interesses da burguesia industrial nacional e, portanto, resulta compatível e convergente com os mesmos. Possui, ademais, um cunho "policlassista", pois pretende resguardar os interesses das camadas médias, dos setores trabalhadores e, em geral, dos vastos grupos despossuídos, com base na absorção econômica e integração social que supostamente vão ocorrendo com a industrialização deliberada. Enfoca as relações sociais, segundo as evidências, sob uma perspectiva específica e coincidente, em geral, com a dos estamentos ligados ao aparato estatal; propõe a ampliação de suas funções e do grau de sua intervenção, postulando ser, o mesmo, capaz de conciliar interesses dos distintos grupos e classes, além de privilegiar os da nação em seu conjunto.

II. Foi dito anteriormente que o pensamento cepalino não leva em conta as relações sociais, ou só as examina lateral e superficialmente. É possível afirmar, com maior precisão, que esta limitação está vinculada ao caráter ideológico desse pensamento, pois ao se desprezar as relações sociais estar-se-á, implicitamente, estabelecendo para com as mesmas pressupostos de cunho ideológico.

Estes pressupostos podem, sintética e abstratamente, assim ser descritos. O Estado é concebido como uma entidade externa ao sistema sócio-econômico, capaz de apreendê-lo de forma consciente, imprimindo-lhe uma racionalidade que, por si só, não possui. Uma segunda idéia geral complementa esta forma de ver o Estado; sob sua tutela, é factível conseguir a consolidação e a livre expansão das relações sociais capitalistas nas áreas ditas periféricas ou subdesenvolvidas.

Assim recolocados, tais pressupostos permitem considerar o caráter ideológico do pensamento cepalino de uma nova perspectiva e num plano mais geral. Com efeito, os mesmos revelam que este pensamento postula, ideologicamente, a re-

produção de relações capitalistas de produção nas formações sociais conhecidas como periféricas; e assim o faz, sem reconhecer a existência de uma relação básica de exploração entre capital e trabalho, nem o caráter antagônico que a mesma imprime ao conjunto das relações sociais. Deste modo, é prescindível examinar as características específicas que assumem tais relações no interior das formações sociais periféricas, bem como entre estas e as formações avançadas do sistema capitalista mundial.

Em outras palavras, as contribuições estudadas realizam uma incisiva análise dos sintomas do subdesenvolvimento que são perceptíveis na esfera da produção material, ou seja, ao nível das forças produtivas e de sua transformação. Mas, devido ao seu caráter ideológico, não conseguem captar estes sintomas como expressão do processo sócio-econômico global no qual se inscrevem, nem vinculá-los ao conteúdo de classe da exploração econômica existente na periferia e entre esta e os grandes centros capitalistas.

Conclui-se pois que, apesar do pensamento da CEPAL alterar significativamente os pressupostos da economia convencional, brindando-nos com uma interpretação *sui generis* do subdesenvolvimento, não supera os limites dessa economia, dentro dos quais, definitivamente, se inscreve.

III. O intento de detectar o caráter ideológico do pensamento cepalino mediante somente sua análise e a de seus pressupostos implícitos resulta, sem dúvida, unilateral e insuficiente. Para demonstrar cabalmente a existência deste caráter, é necessário ter-se em conta as circunstâncias históricas em que o mesmo se originou e se desenvolveu, examinando-as com um grau de detalhamento que excede as possibilidades de um trabalho de cunho analítico, como este. Contudo, a fim de complementar minimamente as considerações que acabamos de fazer, é conveniente revelar o significado ideológico das modificações que sofreram as contribuições cepalinas nos anos 50 e 60.

O projeto sócio-político implícito nas contribuições cepalinas dos anos 50 pode ser comparado com as ideologias populistas que tiveram vigência nos diversos países latino-americanos, naquele decênio e nos dois anteriores²¹. Tal comparação mostra

que os pontos de vista do projeto cepalino são similares aos dessas ideologias, se bem que estas os apresentem de modo mais explícito e extremo. Por exemplo, ao realçar a contraposição dos interesses nacionais com os do capital estrangeiro e com os dos países desenvolvidos com os quais tradicionalmente se mantiveram laços econômicos estreitos; além disso, reconhecem e enfatizam a existência de confrontação e conflito entre os grupos sociais que compõem as alianças populistas — e os grupos opostos às mesmas, vinculados ao latifúndio e aos interesses comerciais e financeiros do velho sistema primário-exportador.

Não somente o projeto implícito, mas também o próprio pensamento da CEPAL da década de 50, resultam compatíveis e convergentes com as ideologias mencionadas. Em outras palavras, tanto estas como aquele parecem fazer parte de um mesmo movimento geral de idéias, marcado por uma clara tendência progressista. Ambos propunham realizar transformações econômicas e sociais que, além de supor a consolidação dos grupos mais dinâmicos da classe capitalista, também pretendiam a gradual absorção econômica e integração social dos vastos grupos perententes às classes despossuídas. Observa-se, contudo, que, naqueles anos, as mudanças propostas apresentavam indícios de viabilidade, pois, com distintas variações e graus de êxito, segundo cada caso, inúmeras alianças de poder de corte populista intentaram efetivá-las na prática.

IV. No começo dos anos 60, os documentos da CEPAL destacam uma série de fatos e problemas que então se faziam mais visíveis. Entre estes, cabe mencionar a lenta transformação da agricultura, o aumento contínuo do desemprego e do subemprego, a proliferação das condições de marginalidade, a concentração da renda e da riqueza, a pertinaz tendência ao déficit comercial e o conseqüente aumento da dívida externa, a presença do capital estrangeiro na produção manufatureira e, em diversos casos, a manifesta intensificação das tensões sociais e políticas. Segundo se alega, tais fenômenos revelam a crise do chamado "processo de industrialização por substituição de importação". Os esforços de reintegração teórica empreendidos nos anos 70 se destinam a explicar essa crise. As análises de política econômica de então buscam

²¹ De acordo com a perspectiva de Francisco C. Weffort, os populismos são sistemas políticos em que sobressaem as seguintes características: "estrutura institucional de tipo autoritário e semicorporativo; orientação política de tendência nacionalista antiliberal e antioligárquica; orientação econômica de tendência nacionalista, estatística e industrialista; composição polielassista, mas com apoio majoritário nas classes populares" (F. Weffort, "Clases Populares y Desarrollo Social", in A. Quijano e F. Weffort, *Populismo, Marginalización y Dependencia*, Editora Universitaria Centroamericana, Costa Rica, 1973, p. 23). Tais características são deduzidas a partir dos casos de Argentina e Brasil, onde as mesmas se perfilam de maneira mais nítida e completa. Em outros países, como Chile, México e Uruguai, estas se apresentam atenuadas, de modo que o termo populismo só pode ser aplicado por extensão e aproximadamente. Mediante a expressão "ideologias populistas", este trabalho faz referência aos traços comuns daquelas ideologias que correspondem aos sistemas políticos populistas e seus similares e às alianças e movimentos políticos que os sustentaram.

delinear uma política global de desenvolvimento sobre bases mais amplas, e encarar os distintos problemas parciais com instrumentos mais adequados.

Com frequência se afirma que as ideologias populistas possuem um caráter nacional e popular, além de uma marcada tonalidade estatizante. Como já se observou, mesmo que de maneira sensivelmente mais cautelosa, os dois primeiros traços estão presentes nas contribuições cepalinas dos anos 50. Também o estatismo ganha no seu corpo forma atenuada de uma posição, em geral, intervencionista. Brevemente, as novas colorações adquiridas por tais contribuições na década posterior podem ser descritas em torno dos três traços acima referidos.

Sem chegar ao estatismo, o caráter intervencionista do pensamento cepalino se intensifica de maneira considerável. Esta variação está vinculada a um elemento-chave, ainda que não exclusivamente: o papel protagonista que é atribuído ao Estado como impulsor e gestor da reforma agrária que, por sua vez, passa a ser considerada, juntamente com a industrialização, um pilar básico da política de desenvolvimento.

O reformismo das posições cepalinas se acentua notoriamente, aproximando-as das ideologias populistas. Neste sentido, as propostas destinadas a modificar a estrutura da propriedade agrária e a garantir uma distribuição mais equitativa da renda se fazem muito mais diretas e incisivas; aumentam, além disso, as preocupações sociais do desenvolvimento, dando lugar a novas recomendações no âmbito das políticas trabalhista e social.

As contribuições cepalinas dos anos 50 sustentam que a fração ideal da propriedade estrangeira sobre o total de ativos da periferia, assim como a participação dos recursos externos na poupança global, devem ser decrescentes e sujeitas à previsão e ao controle. Em outras palavras, sem negar a importância da colaboração transitória do capital estrangeiro, estas contribuições propunham um tipo de industrialização e de desenvolvimento eminentemente nacional. Ainda que esta posição não tivesse sido negada ou revista, ainda que se tivesse aumentado, nos anos 60, a importância atribuída à necessidade de transformar a estrutura do comércio internacional, o caráter nacional do pensamento cepalino tende a diluir-se. Isto se deu em função da presença cres-

cente do investimento privado estrangeiro e das empresas transnacionais nos setores mais modernos e dinâmicos das economias latino-americanas, fenômeno que, ainda que não seja ignorado nos documentos da CEPAL, não se acha integrado na interpretação teórica, nem tampouco é objeto de propostas de política definidas claramente.

Em suma, durante os anos 60, se acentua o reformismo e o intervencionismo do pensamento cepalino. Estes são dois dos traços que lhe imprimiram, na década anterior, um caráter nitidamente progressista. Observa-se, contudo, que os pressupostos acerca das transformações nas relações sociais e sobre o plausível papel do Estado, sintetizados por tais traços, não tinham, nos 60, os mesmos indícios de viabilidade que antes. Dito de outra maneira, o pensamento da CEPAL do segundo decênio não registra nenhum avanço significativo na interpretação do processo global de desenvolvimento e, simultaneamente, torna mais explícitas e incisivas suas propostas de transformação econômica e social, em circunstâncias em que, em vários casos, se rompem as alianças de poder de corte populista que pareciam conceder-lhes sentido histórico.

V. A crítica precedente pode ser estruturada num plano mais geral, que nos possibilita estendê-las às contribuições dos 70 ou, com mais propriedade, ao pensamento cepalino considerado como estrutura conceitual já constituída, com o grau de desenvolvimento que chegou a alcançar em anos recentes. Devido ao caráter ideológico que traz desde suas origens, este pensamento não examina as relações sociais de forma satisfatória e, implicitamente, postula o sentido geral de suas transformações. Por esta razão, tende a visualizar as mudanças que de fato vão ocorrendo, sob o impulso das relações entre classes sociais e de seu caráter antagônico, não como uma manifestação da realidade em si mesma, mas como uma anomalia, propondo reiteradamente adequar a realidade aos padrões ideais de normalidade estabelecidos, implícita ou explicitamente, em suas contribuições à teoria econômica.

Octavio Rodríguez é economista e pesquisador do CINVE.

**Novos Estudos CEBRAP, São Paulo
n.º 16, pp. 8-28, dez. 86**
