

# O Desenvolvimentismo Cepalino: Problemas Teóricos e Influências no Brasil\*

Renato Perim Colistete

Departamento de Economia  
FEA – USP

Publicado em Tamás Szmrecsányi e Francisco da Silva Coelho (orgs). *Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007.

\* O autor agradece a Cláudia Heller, Maria Beatriz Lessa Guimarães, Renata Cipolli D'arbo, Maria Lúcia Lamounier e Maurício Coutinho pelos valiosos comentários a uma versão preliminar deste artigo.

## 1. Introdução

Passados mais de 50 anos desde a publicação do texto inaugural de Raúl Prebisch na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), ganha-se cada vez mais o benefício do tempo para avaliar o significado e o impacto das teses elaboradas pelo grupo de economistas e outros cientistas sociais reunidos em Santiago do Chile no então recém-criado órgão da ONU, a partir do final da década de 1940. Um dos consensos emergentes após todos esses anos é o de que, mais que um “manifesto” pelo desenvolvimento latino-americano, os autores cepalinos elaboraram uma estrutura conceitual própria que deu suporte e legitimidade às propostas de política econômica oriundas da CEPAL. Esse conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas deu substância ao que passou a ser chamado de desenvolvimentismo cepalino, referindo-se o termo às teses dos autores da CEPAL que propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano.

A teoria do subdesenvolvimento elaborada pela CEPAL alcançou um grande sucesso na América Latina. No Brasil em particular, tal sucesso ocorreu não só entre formuladores de política econômica mas também entre empresários industriais e, ao longo do tempo, no meio acadêmico. A influência cepalina atingiu seu auge durante a década de 1950 e 1960, quando as idéias e os técnicos da CEPAL estiveram no centro dos debates e, muitas vezes, das decisões econômicas no Brasil. Mesmo décadas depois, o papel proeminente exercido pela CEPAL no país ainda impressiona pesquisadores e observadores da história econômica da segunda metade do século XX. Uma primeira questão que continua gerando discussões relaciona-se ao fato da influência da CEPAL ter sido tão significativa: seria tal influência resultado simplesmente do apelo ideológico de uma proposta de industrialização acelerada em um país ansioso em superar seu passado colonial e subdesenvolvido? Ou o impacto da CEPAL teria sido também resultado da consistência e relevância de seu aparato analítico? Uma outra questão diz respeito à herança intelectual da teoria cepalina: em que medida o pensamento econômico brasileiro assimilou e incorporou métodos de análise e perspectivas da CEPAL?

Apesar dessas questões serem cruciais para a avaliação da influência da CEPAL no Brasil e na América Latina, elas têm sido relativamente pouco exploradas pela literatura. Boa parte dos numerosos trabalhos sobre a CEPAL publicados nos últimos anos tem se concentrado na

exposição da teoria do subdesenvolvimento cepalina, sem o propósito explícito de explorar as possíveis relações entre a teoria e o sucesso (bem como o posterior declínio) das teses da CEPAL. O objetivo deste artigo é exatamente discutir as questões indicadas antes: primeiro, até que ponto o sucesso do desenvolvimentismo cepalino esteve associado à estrutura teórica elaborada pelos autores da CEPAL; segundo, de que forma a teoria cepalina pode ter influenciado o pensamento econômico brasileiro subsequente.

O artigo está organizado em duas partes. Em primeiro lugar são discutidos os principais elementos do sistema conceitual e as peculiaridades na formulação da teoria cepalina do subdesenvolvimento que possam ter favorecido a receptividade da CEPAL. Em segundo lugar, procura-se identificar em quais aspectos mais gerais a teoria cepalina influenciou as correntes de pensamento econômico no Brasil. Por fim, a última seção resume as principais conclusões obtidas.

## 2 . A teoria cepalina do subdesenvolvimento: hipóteses e resultados

A primeira questão a ser tratada consiste em identificar os principais elementos da análise cepalina do desenvolvimento. Parte-se do pressuposto de que dificilmente a CEPAL alcançaria o impacto que obteve se as suas propostas de política econômica não estivessem fundamentadas em uma teoria razoavelmente consistente, plausível e relevante para a realidade latino-americana. Assim, o que se pretende fazer aqui é examinar brevemente as proposições teóricas básicas da CEPAL e procurar identificar quais foram os principais aspectos, no plano mais geral da teoria e de sua elaboração, que contribuíram para o sucesso do desenvolvimentismo cepalino não só entre formuladores de política econômica, mas também entre o pensamento econômico e social na América Latina e em outras partes do mundo. Em particular, o argumento apresentado adiante sustenta que não só os aspectos formais da teoria em si (hipóteses, conceitos, resultados), mas também as características de seu processo de formulação e a sua evolução foram cruciais para o sucesso e, ao mesmo tempo, para os problemas enfrentados pela CEPAL e o desenvolvimentismo cepalino.

O núcleo básico da teoria cepalina do subdesenvolvimento latino-americano e periférico em geral foi formulado entre a chegada de Prebisch em 1949 ao escritório da CEPAL em Santiago, no Chile, e o final dos anos 50. Possivelmente em parte por ter sido elaborada ao longo de vários anos em diversos trabalhos da CEPAL, e em parte por ter surgido no contexto de

estudos aplicados sobre as economias latino-americanas, a teoria cepalina manteve-se essencialmente como uma teoria não-formal, em que a elaboração de hipóteses, conceitos e implicações foi conduzida paralelamente à descrição de aspectos da realidade econômica da América Latina. Um dos efeitos dessa última característica foi que a especificação das hipóteses e definições básicas, relações causais entre variáveis e predições da teoria cepalina do subdesenvolvimento foi feita de maneira ambígua nos textos clássicos da década de 1950. Essa é uma característica importante e com significativas conseqüências para a teoria cepalina, como será visto adiante. Ainda assim, é possível identificar o núcleo básico da teoria cepalina do subdesenvolvimento a partir de duas proposições básicas:

i) as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e integradas, com um setor primário-exportador dinâmico mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e permitir o crescimento sustentado dos salários reais. Ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, esses efeitos negativos se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico, desde a Revolução Industrial Britânica pelo menos;

ii) o ritmo de incorporação de progresso técnico e aumento de produtividade seria significativamente maior nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente aos dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados.<sup>1</sup>

Essas duas proposições são altamente ilustrativas da força do argumento cepalino em termos de lógica, abrangência e relevância – elas geram implicações (reprodução da condição periférica e deterioração dos termos de troca) a partir da articulação de aspectos estruturais

---

<sup>1</sup> Sobre esses pontos ver Otávio Rodriguez. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense, 1981 e Adolfo Gurrieri. “La economia política de Raúl Prebisch”, in: Adolfo Gurrieri (org.). *La obra de Prebisch en la*

domésticos e internacionais reconhecidamente típicos das estruturas econômicas latino-americanas (heterogeneidade econômica, baixa produtividade, salários reduzidos e instabilidade dos preços de bens primários). Apesar disso, a consistência dessas proposições depende de hipóteses adicionais que não foram explicitamente identificadas nos textos cepalinos, sem as quais os resultados antecipados pela teoria não são necessariamente alcançados. Vejamos algumas dessas hipóteses adicionais.

A primeira das proposições acima afirma que os efeitos dinâmicos da especialização primária-exportadora sobre o conjunto da economia periférica seriam necessariamente limitados, de modo que somente a industrialização poderia dar origem a um ciclo virtuoso de crescimento da produtividade, emprego e renda. Essa é uma das implicações centrais da teoria cepalina do subdesenvolvimento – ou seja, a de que a diversificação industrial constituiria o principal meio através do que seria possível a reversão dos efeitos negativos da especialização primária-exportadora na América Latina. Nos textos clássicos cepalinos, contudo, esse resultado não foi precisamente definido em um aspecto importante: em que consistiria a diversificação industrial vista como capaz de reverter o ciclo vicioso do atraso periférico? O simples crescimento extensivo da indústria seria suficiente ou, em vez disso, seria necessária uma diversificação industrial em setores de produção específicos, intensivos em capital, tecnologia e com amplos efeitos de encadeamento por exemplo?

A resposta da CEPAL a tais perguntas é ambígua se forem tomados os textos cepalinos clássicos da década de 1950. É possível encontrar passagens em que se sustentou que a expansão industrial traria seus resultados positivos, primeiro, através da absorção do excedente populacional, reduzindo pressões sobre salários e preços do setor exportador; segundo, através da elevação gradativa da produtividade e renda resultante da introdução de métodos mais eficientes de produção associados às atividades industriais. Nessa perspectiva, a condição periférica seria superada de acordo com o avanço da diversificação industrial e o fim da especialização produtiva – sem maiores qualificações sobre tal processo.<sup>2</sup> Por outro lado, é possível também identificar nos textos da CEPAL uma outra interpretação, que aponta especificamente os setores industriais

---

*Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982, vol. 1.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Raúl Prebisch. “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”(1949), in: Ricardo Bielschowsky (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000, vol. 1, p. 78.

que permitiriam internalizar os impactos da difusão da técnica moderna. Para Prebisch, de fato, a expansão das indústrias de bens de capital nos países centrais estaria relacionada a inovações técnicas e reduções de custo que teriam um efeito positivo sobre produtividade, lucros, demanda de emprego, gerando novos investimentos em máquinas e equipamentos. Sob essa perspectiva, portanto, o núcleo da geração e difusão do progresso técnico seria menos a indústria em geral do que a indústria de bens de capital, tornando-se o desenvolvimento dessa última um requisito importante para a superação da condição periférica.<sup>3</sup>

Aparentemente, em nenhum momento da década de 1950 a ambigüidade mencionada acima foi resolvida ou mesmo reconhecida de forma explícita. Implicitamente, porém, todo o edifício da teoria cepalina estava fundado na hipótese de que a indústria seria capaz de tornar-se o núcleo gerador e difusor de progresso técnico e produtividade. Como isso dificilmente seria alcançado por setores tradicionais, com baixa intensidade de capital e tecnológica, uma hipótese adicional do argumento cepalino foi a de que a industrialização teria de incorporar setores de bens de produção mais complexos e capazes de gerar e difundir progresso técnico por toda a estrutura industrial. Essa hipótese adicional passou a ser explicitada já no início dos anos 1960, quando houve um esforço de qualificação do argumento original cepalino, especificando os requisitos para que a diversificação industrial pudesse ser considerada efetiva.<sup>4</sup> Esse ajuste na teoria foi realizado sem referências diretas às teses originais (em quaisquer de suas versões), mas antes argumentou-se que a industrialização observada na América Latina havia demonstrado suas “falhas” e “distorções”. Na prática, porém, tal ajuste na teoria cepalina representou o abandono da hipótese mais simples de que a mera diversificação industrial promoveria o fim da condição periférica.

A segunda proposição da teoria cepalina do subdesenvolvimento apresentada anteriormente – ritmos desiguais de incremento de progresso técnico/produtividade entre centro e periferia e tendência à deterioração dos termos de troca – igualmente requer hipóteses adicionais a fim de que os resultados descritos pela CEPAL possam ser observados. As hipóteses não-explicítas, embora básicas, do argumento são que, primeiro, a produção primária-exportadora é

---

<sup>3</sup> Raúl Prebisch. “Estudo Econômico da América Latina - 1949”, in: Bielschowsky (org.). *Cinqüenta anos*, vol. 1, p. 166-7 e Raúl Prebisch. “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (1952), in: Bielschowsky (org.). *Cinqüenta anos*, vol. 1, p. 204.

<sup>4</sup> Gurrieri. “La economía política de Raúl Prebisch”, p. 60-62.

necessariamente limitada em termos de incorporação de valor agregado e, segundo, que os efeitos de encadeamento das atividades exportadoras sobre outros setores produtivos são restritos.

As hipóteses adicionais indicadas acima são importantes ao excluir avanços técnicos em métodos de produção e qualidade de produto que podem não só contribuir para agregar valor aos bens e para a estabilidade dos mercados de exportação, mas inclusive ter efeitos positivos em termos de difusão tecnológica e elevação da renda em outros setores produtivos além do setor exportador – inclusive indústria. Naturalmente, o tipo de produto exportado é relevante para as possibilidades de progresso técnico e incorporação de valor agregado. Embora os textos da CEPAL tenham freqüentemente simplificado a questão ao atribuir características comuns a todos produtos primários, os tipos de produtos de exportação na América Latina variaram significativamente entre países e regiões, com distintos efeitos potenciais sobre as economias nacionais.<sup>5</sup> Independentemente de qualificações como essa, no entanto, o importante é que a teoria cepalina assumiu como hipótese-chave a impossibilidade de aumento sistemático em valor agregado e de efeitos de encadeamento dinâmicos como característica da produção primária-exportadora.

O problema com tal generalização é que ela não captura casos históricos expressivos em que a produção primária-exportadora esteve associada a inovações técnicas, aumento de valor agregado, difusão tecnológica, efeitos dinâmicos sobre a indústria e elevação do nível de renda da economia como um todo. Esse foi o caso, por exemplo, dos países nórdicos - por exemplo, Noruega, Dinamarca e Finlândia. As experiências dos setores primários nesses países contrastam diretamente com as generalizações da teoria cepalina. Mais importante ainda, as previsões da teoria cepalina com relação aos efeitos necessariamente negativos da dependência das economias periféricas quanto à produção primária-exportadora dificilmente coincidem com as trajetórias de desenvolvimento dos países escandinavos (por exemplo), que contaram decisivamente com a exportação de produtos primários e, ao mesmo tempo, experimentaram intensos processos de crescimento dinâmico, inovação tecnológica e expansão sustentada da renda.<sup>6</sup>

Quais são as principais conclusões do exposto até agora? Em primeiro lugar, parece

---

<sup>5</sup> Rosemary Thorp. *Progress, poverty and exclusion. An economic history of Latin America in the 20th century.* Washington: IDB, 1998, p. 87-95.

<sup>6</sup> Ver D. Senghaas. *The European experience. A historical critique of development theory.* Lemington Spa: Bergen, 1985.

possível dizer que alguns dos principais resultados da teoria cepalina do subdesenvolvimento dependem da inclusão de hipóteses adicionais, não-explicitas nos textos cepalinos clássicos dos anos 1950. Isso foi visto com relação a duas proposições fundamentais da CEPAL, a do papel central da industrialização para a superação da condição periférica e a da incapacidade da produção primária-exportadora de sustentar um crescimento dinâmico. Em segundo lugar, a imprecisão na formulação das hipóteses centrais na teoria cepalina permitiu que novos resultados, definições e hipóteses fossem incorporados ao longo do tempo, a partir de novos temas que surgiram no horizonte de preocupações dos autores cepalinos.

Essas duas características, a necessidade de hipóteses adicionais e a imprecisão na formulação de hipóteses centrais, possivelmente foram decisivas para o sucesso do desenvolvimentismo cepalino entre formuladores de política econômica e intelectuais na América Latina. A existência de hipóteses não-explicitas permitiu que a teoria cepalina derivasse resultados categóricos sobre as tendências estruturais na periferia, que seriam mais difíceis de obter-se caso tais hipóteses tivessem sido incluídas explicitamente. Em outras palavras, o que a teoria cepalina perdeu em precisão e consistência foi possivelmente mais do que compensado pelos ganhos em termos de simplicidade e apelo entre formuladores de política econômica e público em geral. Por outro lado, ao mesmo tempo em que incorporou aspectos históricos reconhecidamente típicos da região, os textos da CEPAL foram imprecisos o suficiente para que novas hipóteses fossem introduzidas sem que fosse alterado o seu núcleo conceitual básico quanto à caracterização do sistema centro-periferia e do desenvolvimento periférico. Nesse sentido, a ambigüidade na especificação dos elementos da teoria foi funcional para que ajustes pudessem ser feitos sem conflitos significativos com o formulado nos textos clássicos.

Ainda assim, em qualquer teoria a constante qualificação das proposições centrais com novas hipóteses tende a trazer ônus significativos em termos de consistência e capacidade explicativa. É provável que isso tenha ocorrido também com relação à teoria cepalina, algo que será comentado mais adiante. No momento, porém, a discussão desloca-se para a segunda questão do artigo: em que medida a visão cepalina do processo econômico influenciou o pensamento econômico brasileiro?

### 3 . A Herança da CEPAL e o Pensamento Econômico no Brasil

A influência da CEPAL no Brasil tem sido reconhecida como provavelmente a mais

significativa entre os países da América Latina durante o pós-II Guerra Mundial. Embora em graus variados e muitas vezes de maneira difusa, influência da teoria cepalina ocorreu tanto entre intelectuais e formuladores de política econômica quanto entre o empresariado industrial.<sup>7</sup> O foco desta seção é mais limitado, consistindo na seguinte pergunta: em que medida a concepção de economia desenvolvida pela CEPAL pode ser detectada no pensamento econômico brasileiro? Essa pergunta por sua vez será tratada aqui brevemente através da identificação de características mais gerais da teoria cepalina que passaram a marcar de maneira freqüente análises e correntes teóricas no Brasil.

A tentativa de identificar influências gerais da teoria cepalina impede que a discussão a seguir examine detalhadamente escolas do pensamento específicas. O objetivo, em vez disso, é procurar isolar traços típicos da abordagem cepalina que permaneceram como herança entre algumas abordagens teóricas em Economia no Brasil. Duas abordagens são selecionadas para análise: a teoria da dependência e a teoria do capitalismo tardio. A teoria da dependência atingiu o auge de seu prestígio na década de 1970, entrando em declínio nas décadas seguintes. Já a teoria do capitalismo tardio permanece influente em análises da economia brasileira. O argumento apresentado a seguir é que a influência da teoria da CEPAL sobre estas correntes do pensamento econômico brasileiro pode ser detectada em quatro dimensões relacionadas: a ênfase nas estruturas, o papel reduzido dos atores sociais, a predominância de uma perspectiva macro e o desenvolvimento de uma visão peculiar da história.

A ênfase nas estruturas é amplamente reconhecida como uma das características mais marcantes da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Com efeito, os escritos de Prebisch são geralmente vistos como umas das mais influentes contribuições à teoria estruturalista do desenvolvimento econômico e da economia política internacional.<sup>8</sup> Embora marcante nas análises desenvolvidas desde os primeiros textos cepalinos, talvez a definição mais precisa da noção de estruturas e seu significado tenha sido proposta nos anos 1960, por Osvaldo Sunkel: “dada a estrutura do sistema, fica definida a sua forma de funcionamento, e esta origina os resultados que

---

<sup>7</sup> Sobre a influência da teoria cepalina sobre os industriais paulistas, ver Renato Perim Colistete, “A CEPAL e os industriais paulistas na primeira metade da década de 1950”. *História Econômica & História de Empresas*. IX (2006).

<sup>8</sup> Robert Gilpin. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987, p. 274-81.

o sistema produz”.<sup>9</sup> Em outras palavras, o funcionamento normal das estruturas econômicas e sociais periféricas gera resultados específicos e pré-determinados – heterogeneidade econômica, baixo dinamismo de progresso técnico, reduzida produtividade, desigualdade social, deterioração dos termos de troca.

Uma perspectiva similar das estruturas pode ser encontrada em outras correntes do pensamento econômico brasileiro. Segundo diversas variantes da teoria da dependência, por exemplo, as estruturas econômicas, sociais e políticas herdadas do período clássico (agro-exportador) da dependência condicionaram o desenvolvimento econômico subsequente e deram lugar, no máximo, a novas formas de dependência (nova dependência, industrial-periférica, associada-dependente).<sup>10</sup> A rigor, essa concepção do papel das estruturas é idêntica àquela desenvolvida nos textos cepalinos. No mesmo sentido, alguns trabalhos fundadores da Escola de Campinas adotaram uma perspectiva similar àquela vista acima. O capitalismo tardio e seu modo de funcionamento foram vistos como determinados por estruturas que caracterizaram distintos períodos históricos. Na abordagem do capitalismo tardio, as estruturas básicas eleitas foram as forças produtivas e as relações de produção. Os demais elementos da economia (por exemplo, a ação do Estado, a inserção das empresas estrangeiras e as relações de trabalho) foram derivados das características dessas estruturas em momentos específicos da história econômica brasileira – colonial, mercantil-escravista, exportadora-capitalista, industrialização restringida e industrialização pesada.<sup>11</sup>

É certo que a CEPAL não foi a única influência estruturalista sobre as teorias da dependência e do capitalismo tardio, uma vez que pelo menos uma herança tão significativa foi a de uma versão da teoria marxista com ênfase igualmente forte nas estruturas. Contudo, parece razoável supor que, inclusive pelos próprios vínculos dos principais autores daquelas correntes com a CEPAL, o estruturalismo cepalino deixou uma forte marca sobre o pensamento econômico brasileiro. As perguntas mais importantes aqui, no entanto, são outras: quais são as conseqüências mais relevantes, do ponto de vista analítico, da ênfase nas estruturas? O que é priorizado e deixado de lado nesse tipo de abordagem? A discussão a seguir dedica-se a tratar dessas questões.

---

<sup>9</sup> Osvaldo Sunkel. “Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante”, in: Bielschowsky (org.), *Cinqüenta anos*, vol. 2, p. 526.

<sup>10</sup> Para uma síntese, ver Peter Evans. *A tríplice aliança. As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. 2a ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 37-44.

A primeira consequência que merece ser notada refere-se ao papel dos atores sociais. Apesar das diferenças nos conceitos e teorias, um aspecto que unifica a teoria da dependência e a do capitalismo tardio é a concepção de que as estruturas evoluem independentemente das ações dos atores sociais que constituem as sociedades analisadas. Os elementos centrais das análises de ambas as teorias interagem de tal modo que a sua própria lógica determina certos resultados e exclui outros. Na teoria cepalina, a dominância do setor primário-exportador reproduz baixo progresso técnico, deterioração dos termos de troca e a condição periférica. Na teoria da dependência, as diferentes formas de inserção internacional geram a impossibilidade de um desenvolvimento autônomo e genuíno. Na teoria do capitalismo tardio, as forças produtivas se desenvolvem e dão lugar à plena autodeterminação do capital quando são instaladas as indústrias do setor de bens de produção. Em nenhuma dessas abordagens atores sociais (como classes sociais e grupos de interesses), organizações (como governos, firmas e sindicatos) e instituições (como leis, normas e idéias) cumprem um papel maior do que o de realizar as determinações que estão previamente inscritas nas próprias estruturas. Ou seja, os graus de liberdade da ação dos atores sociais são assumidos como altamente reduzidos ou nulos e, conseqüentemente, o foco da análise é dirigido para a lógica de estruturas que estão além do alcance de grupos sociais, organizações e instituições.

A segunda consequência da abordagem estruturalista refere-se à perspectiva macro da economia. A teoria cepalina desenvolveu-se sobretudo através da análise de agregados macroeconômicos, em uma abordagem muito próxima à dos modelos de crescimento keynesianos e neoclássicos que proliferaram a partir da década de 1940. O desenvolvimento econômico foi, realmente, estudado na tradição da CEPAL a partir da interação de agregados como poupança, investimentos, progresso técnico e renda nacional. Os trabalhos de Celso Furtado, o principal autor cepalino que procurou incorporar as idéias da CEPAL à teoria do desenvolvimento e crescimento econômico, são particularmente ilustrativos do diálogo entre a perspectiva macro cepalina e as tradições keynesiana e neoclássica.<sup>12</sup> Tal perspectiva macro também é comum às teorias da dependência e do capitalismo tardio, embora no caso dessas últimas predominem conceitos de origem marxista ou kaleckiana.

---

<sup>11</sup> João Manuel C. de Mello. *O capitalismo tardio*. 3a. ed., São Paulo: Brasiliense, 1984.

<sup>12</sup> Celso Furtado. *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (1967). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Um resultado importante da perspectiva macro é que unidades econômicas e processos econômicos fundamentais tendem a ser tratados de maneira secundária ou excluídos da análise. Um dos exemplos mais ilustrativos dessa tendência diz respeito às firmas e ao progresso técnico. Uma dimensão pelo menos tão importante de análise quanto o resultado agregado das decisões das firmas e das mudanças tecnológicas (o ressaltado em uma perspectiva macro) é o que ocorre no âmbito das empresas. As decisões estratégicas, as estruturas organizacionais, as condições da força-de-trabalho das firmas são geralmente essenciais para o desempenho em termos de crescimento, competitividade e resultados macroeconômicos em geral. Da mesma maneira, a dimensão micro tende a ser crucial para o estudo dos processos de aprendizado, adaptação e busca de alternativas produtivas que constituem parte significativa das mudanças tecnológicas que afetam o desempenho de indústrias e da economia em geral. Em particular, as mudanças incrementais de produtos e processos são um fenômeno que deve ser investigado no plano microeconômico das firmas e indústrias. Da mesma forma, as condições da força-de-trabalho em termos de qualificação, ambiente da fábrica e incentivos são fundamentais para a introdução e difusão de inovações bem como para o aumento sustentado de produtividade. Nesse sentido, uma abordagem que prioriza uma perspectiva dos agregados macro em detrimento do que ocorre na esfera microeconômica tende a eliminar de seu campo de investigação alguns dos processos e unidades mais importantes na análise do desenvolvimento econômico. Essa é, com efeito, uma das características da teoria cepalina, tanto nos seus textos clássicos quanto em trabalhos teóricos mais formalizados como os de Celso Furtado. Da mesma forma, a tecnologia e as relações de trabalho correspondem a uma caixa preta tanto na teoria da dependência quanto na teoria do capitalismo tardio – as condições de exploração da força-de-trabalho e os processos de aprendizado, adaptação e de mudanças incrementais são nesses casos inteiramente excluídos da análise.

Por fim, a terceira consequência direta e importante da perspectiva estruturalista diz respeito ao papel ocupado pela história na análise econômica. É frequentemente atribuído à CEPAL o uso de um método histórico-estruturalista, em que a análise dos processos históricos envolvendo a periferia teria exercido um papel central na teoria cepalina do subdesenvolvimento.<sup>13</sup> O mesmo é reivindicado tanto pela teoria da dependência como, de

---

<sup>13</sup> Ricardo Bielschowsky. “*Cinqüenta anos de pensamento na Cepal - uma resenha*”, in: Bielschowsky (org.). *Cinqüenta anos*, vol. 1, p. 21-2.

maneira ainda mais enfática, pela teoria do capitalismo tardio. O lugar ocupado pela história nessas teorias, porém, é peculiar no sentido de que a análise histórica consiste essencialmente em uma caracterização das estruturas que foram eleitas como as mais importantes em cada uma delas. A caracterização histórica das estruturas é utilizada em especial em estudos comparativos e periodizações, sobretudo na teoria cepalina e na teoria da dependência. Esse tipo de análise histórica, contudo, tende a ser muito menos direcionado para aspectos constitutivos da economia e do desenvolvimento econômico – tais como firmas, trabalhadores, sistemas legais e idéias. Em grande medida, o tipo de abordagem histórica elaborada pelas teorias examinadas decorre do próprio papel secundário ocupado por tais elementos nas teorias estruturalistas, como comentado antes. Um dos efeitos disso é que onde grupos sociais, organizações e instituições podem ter um papel relevante em processos de mudança econômica e no condicionamento de diferentes características do desenvolvimento econômico, a análise estruturalista mostra-se particularmente pouco equipada para oferecer contribuições sistemáticas e relevantes.

A dificuldade de incorporar a história na perspectiva estruturalista ainda aparece frequentemente em situações em que descrições históricas limitam-se a ilustrar tipologias ou análises comparativas, sem que de fato contribuam decisivamente para o argumento ou sejam efetivamente incorporadas nele. Esse parece ser o caso da teoria da dependência e seu uso prático do chamado método histórico-estrutural.<sup>14</sup> O mesmo poderia ser dito acerca da teoria do capitalismo tardio, em que a ação do Estado, o comportamento de empresários e as formas assumidas pelas relações de trabalho, por exemplo, já são previamente definidos pelas estruturas em períodos históricos específicos.<sup>15</sup>

#### 4 . Conclusões

Sob a liderança intelectual de Raúl Prebisch, os autores ligados à CEPAL foram capazes de articular uma abordagem original sobre as economias latino-americanas, que constituiu uma teoria do subdesenvolvimento periférico que teve significativo impacto sobre as idéias e as políticas econômicas na América Latina. O desenvolvimentismo cepalino encontrou um terreno particularmente fértil no Brasil, onde as suas teses tiveram alguns de seus mais criativos

---

<sup>14</sup> Robert Packenham. *The dependency movement. Scholarship and politics in development studies*. Camb., Mass: Harvard University Press, 1992, p. 66-72.

<sup>15</sup> Mello. *Capitalismo tardio*, p. 114-5.

divulgadores (como Celso Furtado) e um ambiente altamente receptivo entre técnicos governamentais e empresários industriais. A primeira conclusão do presente artigo é que a influência da CEPAL no Brasil foi não só favorecida pela atração que as idéias desenvolvimentistas exerceram entre elites econômicas interessadas em uma política industrializante, mas também devido a características internas da teoria cepalina.

Com efeito, a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL foi altamente eficiente tanto em termos de argumentação lógica quanto porque apoiou-se em características amplamente reconhecidas como típicas da realidade latino-americana. A teoria cepalina também beneficiou-se da maneira peculiar com que foi elaborada ao longo dos anos. O seu núcleo conceitual básico foi formulado de maneira relativamente imprecisa, de forma que hipóteses não-explicítas puderam ser tão importantes quanto as explicitamente introduzidas no argumento. Ao mesmo tempo, o próprio núcleo teórico básico sofreu qualificações substantivas com o passar dos anos. Antes de constituírem uma desvantagem, como seria possível concluir a partir de uma perspectiva da ciência estritamente refutacionista, os ajustes realizados permitiram que a teoria cepalina incorporasse novos temas e questões que passaram a ser motivo de atenção da CEPAL. Deste modo, a discussão acima sugere que a ambigüidade e flexibilidade da teoria cepalina foram decisivas para consolidar sua influência nos anos 1950 e 1960.

Ainda assim, a constante qualificação das proposições centrais com novas hipóteses acabou minando a consistência da teoria cepalina. As primeiras alterações substanciais na teoria da CEPAL ocorreram já no início da década de 1960, quando foi feito um esforço de especificação mais precisa dos requisitos para que a diversificação industrial pudesse ser considerada efetiva, isto é, capaz de superar a condição periférica. Outras mudanças teriam lugar nos anos subseqüentes, muito mais radicais e que levariam a proposições mais deterministas sobre os limites e problemas do desenvolvimento latino-americano e periférico – particularmente através do conceito de dependência, que passou a ser elaborado por autores cepalinos como Celso Furtado e Osvaldo Sunkel. Parece razoável dizer, portanto, que as alterações substanciais realizadas debilitaram a consistência interna e a capacidade explicativa da teoria cepalina, contribuindo para o declínio relativo de sua influência frente a outras correntes teóricas já a partir da segunda metade da década de 1960.

Apesar do declínio relativo, a CEPAL deixou marcas profundas no pensamento

econômico brasileiro. O argumento desenvolvido no artigo sustentou que especialmente a ênfase nas estruturas, típica da teoria cepalina, continuou a orientar parte importante das análises da economia brasileira. Com isso, algumas conseqüências diretas da perspectiva estruturalista da CEPAL também foram herdadas por correntes teóricas posteriores – o reduzido papel de atores sociais, a perspectiva macro que tende a excluir unidades e processos importantes na esfera microeconômica e, por fim, uma análise histórica basicamente formal.

Resumidamente, a discussão aqui realizada chegou a resultados bem precisos quanto as questões formuladas no início: as características formais e a flexibilidade da teoria foram realmente importantes para o sucesso do desenvolvimentismo cepalino e a sua herança intelectual pode ser nitidamente detectada em correntes influentes do pensamento econômico brasileiro. Se essas conclusões forem verdadeiras, o estudo da teoria cepalina continua sendo importante, em primeiro lugar, para se compreender melhor as referências intelectuais que têm influenciado as estratégias econômicas no Brasil desde a década de 1950.

Em segundo lugar, o estudo da teoria da CEPAL também é importante porque a herança estruturalista do desenvolvimentismo cepalino permanece sendo marcante na forma com que correntes teóricas atuais interpretam a economia brasileira e identificam temas e aspectos da realidade econômica que são privilegiados ou deixados de lado em suas análises. Assim, a possibilidade de revisão de aspectos insatisfatórios dos resultados obtidos pela CEPAL e correntes teóricas por ela influenciadas, bem como a abertura de novos campos de pesquisa em Economia e História Econômica que foram negligenciados pela perspectiva estruturalista, parecem ainda depender da continuidade da pesquisa sobre as distintas dimensões da influência do desenvolvimentismo cepalino no Brasil.