



Do Neoestruturalismo ao Neoestruturalismo de Segunda Fase: uma análise do pensamento econômico cepalino após a crise de 2008

ALEXANDRE BLACK DE ALBUQUERQUE

Introdução

O pensamento neoestruturalista de segunda fase, como chamaremos neste artigo, começa a tomar forma após a crise de 2008 e descende do enfoque estruturalista da economia latino-americana, este último nasceu na Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, órgão da ONU fundado em 1948, visando dar apoio ao desenvolvimento latino-americano no pós-guerra e teve entre seus principais nomes Raul Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto entre outros. Para os estruturalistas o liberalismo dos países centrais não dava conta das especificidades da região, em grande parte porque o pensamento econômico hegemônico tende a ser não histórico, enquanto os estruturalistas surgiram com uma visão histórica do desenvolvimento (e do subdesenvolvimento). Para os estruturalistas os atuais países da América Latina (além da África e Ásia) emergiram como regiões exportadoras de bens primários, o que condicionou tão fortemente suas estruturas socioeconômicas que assim continuaram mesmo depois do advento da Revolução Industrial, criando a dicotomia centro-periferia. O subdesenvolvimento, portanto, não seria uma etapa intermediária a caminho do desenvolvimento, seria um processo historicamente determinado.

O marco fundador do movimento foi o estudo de Raul Prebisch intitulado “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*” apresentado em 1949, que ficou mais conhecido como Manifesto Latino-Americano ou Cepalino, e que discorre sobre a divisão internacional do trabalho e suas permanentes assimetrias. Mais tarde essas ideias ficariam célebres como “ideias cepalinas” e seus defensores como “cepalinos” os quais não compactuavam com a visão dos economistas ortodoxos que consideram que o desenvolvimento econômico ocorre naturalmente desde que o governo tenha uma política fiscal “responsável”, ou seja, restritiva, e interfira o mínimo possível na atividade econômica.

No entanto, as intensas transformações que ocorreram na economia mundial, entre as décadas de 1950 e o século XXI, não passaram despercebidas pelos teóricos do estruturalismo que começou a ter alguns dos seus dogmas postos em cheque pelos próprios

estruturalistas, como Osvaldo Sunkel. Ainda nos anos de 1980¹, quando ficou claro que os modelos de desenvolvimento implementados na América Latina tinham se esgotado em sua capacidade de promover a industrialização, e que esta, por sua vez, não foi capaz de diminuir o grau de dependência da região para os países centrais como, provavelmente, havia aumentado, como também não tinha mudado a realidade social, mais ainda, em diversos países, como o Brasil, as diferenças sociais tinham sido amplificadas, logo, um dos preceitos estruturalista, o de que o desenvolvimento industrial seria capaz, em si mesmo, de promover maior igualdade, estava abalado. Além disso, o intenso desenvolvimento de dois países asiáticos, Coreia do Sul e Taiwan, através de um modelo exportador com uma mudança qualitativa de longo prazo em suas inserções na divisão internacional do trabalho, demonstrava que as assimetrias do mercado internacional não eram tão insuperáveis como o latente pessimismo de alguns autores estruturalistas fazia crer, pelo menos em tese, uma transformação produtiva que dinamizasse as relações de intercâmbio através da exportação de produtos industriais de maior valor agregado era possível, desde que se alcançasse o consenso político necessário às necessidades do novo momento do capitalismo internacional. É nesse cenário que surge o neoestruturalismo – que tenta ser um contraponto ao neoliberalismo e suas políticas contracionistas para muitos de curto prazo –, e uma forma de reformulação e atualização do estruturalismo, era a “nova CEPAL” contra a “velha CEPAL”,

Se trata de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización. Para los neoestructuralistas – Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos, Ricardo Ffrench-Davis, Nora Lustig, José Antonio Ocampo, entre outros –, los principales problemas económicos de América Latina no se deben en lo fundamental a distorsiones inducidas por la política económica; son más bien de carácter endógeno, estructural, y de origen histórico. (ROMO, 2007, p 307).

Se a inserção externa da América Latina continua um fator preponderante, o neoestruturalismo não deixa de fazer críticas ao estruturalismo original, sobretudo a pouca atenção dada por esse último à questão do manejo da política econômica de curto prazo e o excesso de confiança na ação transformadora do Estado. Um ponto fundamental ao neoestruturalismo, no entanto, é a questão da igualdade social, entendida como igualdade educacional, médica, de acesso a bens públicos, e de diminuição das diferenças de renda. Neste ponto, enquanto o estruturalismo clássico considerava que o processo de

1 É Os teóricos da teoria da dependência (André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso), sem falar nos liberais (Roberto Campos, etc), entre outros, já haviam criticado o estruturalismo.

industrialização tenderia, em si mesmo, a promover uma maior equidade, a “nova CEPAL” considera que uma maior igualdade se obtêm através da ação política comandada sobretudo pelo Estado, mais também por ONGs e outras entidades civis, e é, na verdade, pressuposto para o desenvolvimento e não consequência dele.

No entanto, do seu início até a crise de 2008 o neoestruturalismo adotou tantas teses liberais, e de forma tão veemente, como a questão do ajuste das contas públicas e o forte controle sobre a inflação que, para alguns, vide Romo (2007) e Corrêia & Carcanhol (2007), essa nova vertente do pensamento cepalino não passava do neoliberalismo vestido com roupas heterodoxas. A própria questão da atuação do Estado, como um dos principais promotores do desenvolvimento no estruturalismo, é relegado a segundo plano pela “nova CEPAL”. A crise de 2008, no entanto, vai fazer ressurgir, no pensamento neoestruturalista, algumas das questões caras a “velha CEPAL”, em consequência do relativo fracasso de medidas de cunho liberal para o desenvolvimento da América Latina, sobretudo após a queda generalizada dos preços dos bens primários que afetou profundamente aos países da região colocando em risco mesmo os tímidos avanços sociais dos últimos quinze anos. Neste artigo, tentaremos demonstrar a evolução, ou transformação, de algumas ideias bases da “nova CEPAL” de 1990 até os dias atuais.

O Neoestruturalismo: da Década de 1990 a Crise de 2008

Lançado em 1990 o livro “*Transformacion Productiva con Equidad*” (1990) foi o primeiro a sistematizar quase todas as teses do neoestruturalismo que dominariam o pensamento cepalino nos anos de 1990 e é considerado o marco fundador do movimento. O livro inicia fazendo um resumo das experiências dos países latino-americanos na década de 1980, a chamada década perdida, dando certo destaque aos problemas do balanço de pagamentos deficitário e as contas públicas em desordem, que estavam condicionando sobremaneira a capacidade de desenvolvimento local. Logo, para os anos de 1990 seria necessário modernizar o Estado, reverter os desequilíbrios, fazer uma melhora quantitativa e qualitativa na inserção no sistema de comércio mundial, ou seja, fazer a transformação produtiva com equidade que colocaria a região no século XXI.

Para essa transformação seria necessário uma maior integração aos mercados internacionais, neste ponto está uma das maiores diferenças entre a “nova CEPAL” e a “velha

CEPAL”: a divisão do mundo entre centro e periferia foi, no mínimo, relativizada pelo neoestruturalismo. Desta forma, com o fim, do ponto de vista teórico, dessa dicotomia, a questão da divisão internacional do trabalho torna-se algo possível de ser superado por dinâmicas político-econômicas internas aos países. Agregar valor aos produtos e aumentar o padrão tecnológico da indústria passa a ser uma tarefa bem mais simples do que pregava a “velha CEPAL”, e um dos pressupostos para alcançar essa evolução tecnológica seria uma maior abertura econômica, não apenas a bens e serviços, como também ao investimento externo.

Por outro lado, o documento tenta se afastar do neoliberalismo ao recomendar o não achatamento dos salários, um maior espaço de tempo para ampliar a abertura econômica e para fazer os ajustes macroeconômicos, tendo em vista não deprimir ainda mais o crescimento econômico, além de continuar, como a “velha CEPAL”, a colocar a indústria como mola fundamental do desenvolvimento, algo que os neoliberais abaixo da linha do equador abandonaram por completo. Em relação a uma maior equidade social não há dúvidas, o neoestruturalismo a coloca como fator fundamental ao desenvolvimento, “El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad [...] El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas.”(CEPAL, 1990, p. 14). Sem embargo, a equidade torna-se uma linha mestra do pensamento neoestruturalista, e é vista como uma ação política coordenada pelo Estado, e não como algo natural ao desenvolvimento, como pensam os neoliberais e parte da “velha CEPAL”, mas de qualquer modo a intervenção estatal deveria sofrer uma transformação “atualizadora”, como afirma o documento,

El estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas. Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progresó técnico e en la evolución hacia niveles razonables de equidad. (*idem*, p. 15).

Para os neoestruturalismo isso não significava diminuir a ação estatal, apenas modificá-la de forma a torná-la mais eficaz, sempre lembrando da importância da política fiscal (contas públicas ajustadas) para o desenvolvimento a longo prazo, pois apenas dessa forma o Estado poderá obter recursos necessários para inversões em infraestrutura, educação e

saúde, de outra maneira restaria inflação e desordem econômica em geral. Em relação à abertura econômica, como já vimos, o documento é claro, mas afirma que não há uma forma de abertura, cada nação deve desenvolver aquela que mais convém, sem, no entanto, especificar quais razões levariam a um tipo ou outro, ou seja, mais ou menos abertura e a velocidade dela.

A integração regional é parte importante da “nova CEPAL”, pois essa integração seria fundamental para aumentar a competitividade local antes de se aventurar nos mercados externos. A integração regional favoreceria as economias de escala pela ampliação das áreas de atuação das empresas localmente estabelecidas. A articulação produtiva, segundo a “nova CEPAL”, favoreceria a agregação de valor aos produtos localmente produzidos e a possibilidade de substituir importações que, por falta de escala, nenhum país da região pode fazer individualmente. Também, não deixa de considerar que os países da região deveriam incentivar, através de políticas tecnológicas, um maior desenvolvimento, leia-se, agregação de valor em cadeias produtivas previamente existentes. A ação do Estado deve ser seletiva e “autolimitante”, simplificada e descentralizada, ou seja, a “nova CEPAL” absorve o discurso liberal, estabelecendo um dos pontos principais em relação ao distanciamento das ideias estruturalistas da “velha CEPAL”. Abaixo alguns das principais propostas do neoestruturalismo para os anos de 1990 e século XXI:

- Baixa proteção econômica com proteção seletiva e temporal para setores novos.
- Câmbio real alto e estável para induzir a competitividade.
- Integração regional orientada para aumentar a competitividade nos mercados regionais e internacional.
- Prioridade para atividades internacionalmente competitivas.
- Apoio sistemático para criação de empresas e aos empresários, incluindo pequenas e médias empresas.
- Concepção sistêmica para favorecer a articulação entre agricultura, indústria e serviços.
- Apoio à transformação produtiva com ênfase em mudanças significativas na gestão pública e privada.
- Diminuição do papel dos fundos estatais, e conseqüente aumento da importância de recursos financeiros privados.

- Delimitação das áreas sujeitas à regulamentação pública e as sujeitas a mecanismos de mercado.
- Políticas descentralizadas de fomento as formações sociais produtivas. Localismo.

Posteriormente no livro “El pacto fiscal: fortaleza, debilidad, desafíos” (1998) tem-se uma síntese e desenvolvimento do neoestruturalismo dos anos de 1990. Como o próprio nome do livro diz, coloca o ajuste fiscal como peça preponderante do desenvolvimento,

Por ello, **la consolidación del ajuste fiscal** es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin. (CEPAL, 1998, p. 10).

Logo fica claro a influência do liberalismo no ajuste fiscal como peça chave do desenvolvimento, capaz de, por si mesmo, engendrar uma cadeia de eventos que contribuiria significativamente para o desenvolvimento. Com o ajuste fiscal viria a estabilidade macroeconômica que, quase automaticamente, moveria as engrenagens dos investimentos privados, proporcionando o crescimento econômico necessário ao projeto da equidade. O documento, no entanto, põe algumas dúvidas na execução do pacto fiscal por alguns governos da região em consequência da opacidade das contas públicas e da ineficiência generalizada do Estado. Além disso, o pacto fiscal teria que ter como principal objetivo a longo prazo a diminuição da desigualdade social,

En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la **promoción de la equidad**, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas. (*idem*, p. 11).

Não fica claro, no entanto, como o Estado conseguiria coordenar tantas e conflitantes tarefas com redução de gastos e consequente diminuição de sua participação na vida econômica e social do país. De qualquer modo esse “novo” pacto fiscal teria que estar comprometido com as reformas liberais e a estabilidade econômica, com a eficiência dos

gastos estatais, com a equidade e com a democracia, fatores necessários ao ingresso do continente sul-americano no século XXI. Para fortalecer esse pacto o documento sugere alguns pontos:

- Lutar contra a evasão fiscal, aumento da tributação direta, criar impostos verdes e impostos sobre atividades financeiras.
- Simplificar o regime da administração tributária.
- Diminuir a oferta de incentivos tributários.

Esses pontos acima mencionados teriam como objetivo aumentar a arrecadação tendo em vistas as novas obrigações do Estado, e paralelamente diminuir a corrupção, aumentando a coesão social e a estabilidade das regras, beneficiando, assim, o desenvolvimento.

Em relação às privatizações este é um dos pontos onde o neoestruturalismo mais se afasta do estruturalismo clássico, não em relação a que certos setores econômicos ficassem ou não na mão do Estado, o estruturalismo não foi particularmente uma teoria estatizante, no entanto, ao reconhecer a existência de uma dicotomia entre centro e periferia, considerava fundamental a formação do capital nacional, e, portanto, setores chaves deveriam sempre ficar em mãos nacionais tendo em vista controlar o processo de tomadas de decisão. O neoestruturalismo, como já vimos, aboliu de seu corpo teórico essa dicotomia, logo, sua preocupação em relação as privatizações nunca passa pela nacionalidade do capital, na verdade, no documento ora analisado, em nenhum momento há uma palavra sobre isso, apenas discurso sobre eficiência e abatimento de dívida pública,

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse fundamentalmente a mejorar la eficiencia de los sectores a los que pertenecen las empresas que se traspasan al sector privado. Por este motivo, aparte de la clara definición de objetivos y la transparencia que debe caracterizar al proceso, es necesario fortalecer previamente el rol regulador y promotor de la competencia cuando las empresas que se privatizan constituyen monopolios naturales o presentan significativas imperfecciones en sus mercados. (*idem*, p. 30).

Percebe-se, exatamente por não estar escrito, a não preocupação com a origem do capital, o importante é evitar novos monopólios e tornar o setor o mais eficiente possível, também não há palavras para questões como as articulações produtivas locais que muitas estatais fomentavam e que foram destruídas com suas privatizações. O documento também

adota a perspectiva liberal em relação aos gastos sociais, ou seja, eles devem ser auditados e comprovar eficiência e, sobretudo,

En los programas regulares de política social existen también múltiples oportunidades para la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios. En muchos casos, sin embargo, la prestación de servicios por parte del Estado no es sustituible. Por lo tanto, deben desarrollarse, en forma pragmática, sistemas mixtos en los que participen distintos tipos de agentes, sujetos a una regulación adecuada y común, y a exigencias de información a los usuarios y de control de calidad de los servicios prestados. (*idem*, p. 31).

Ou seja, obrigações típicas do Estado, como os programas sociais, seriam, até certo ponto, privatizadas, tendo em vista permitir a “provisão de competitividade de serviços sociais”(*idem*, p.31), ou seja, até a terminologia passa a ser de cunho liberal, ao Estado restaria como tarefa quase apenas criar marcos regulatórios que impedisse que os bens sociais fossem canalizados para as classes sociais mais favorecidas, aumentando a desigualdade de renda e de acesso a bens públicos, como educação formal, que, no longo prazo, tende a manifestar efeitos na renda familiar.

A questão da igualdade social é, sem dúvida, o ponto fundamental do neoestruturalismo, todo enfoque dessa corrente teórica deságua na equidade, neste ponto está seu contraponto com o liberalismo, pois, para os neoestruturalistas o Estado é o principal agente promovedor de uma maior igualdade, enquanto para os liberais esse agente é o mercado. Desse ponto de vista, pelo menos no que se refere ao bem-estar social, a “nova CEPAL” admite que o mercado é falho, e, portanto, o Estado tem a obrigação de corrigir essa “falha”, ou seja, prover melhor redistribuição de recursos através da arrecadação de impostos e dos gastos, que devem ser direcionados as camadas mais pobres da população,

El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso (véase el capítulo VI). Hay, en efecto, muchas evidencias de que el efecto del gasto social en la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios realizados demuestran, en particular, que una mayor asignación de recursos a educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo. (*idem*, p, 35).

Logo o gasto social feito pelo Estado é a mola mestra de uma maior igualdade, sobretudo se canalizado para a educação, no entanto, o documento afirma que estudos indicavam que os gastos sociais estatais, na América Latina, tendiam a beneficiar as camadas

mais afluentes, aumentando as disparidades econômicas, seria necessário, segundo os autores, uma reestruturação desses gastos, com uma maior focalização nos pobres. Além disso, a forma de arrecadação também contribui para aumentar ou diminuir as diferenças sociais. Financiar o Estado através de impostos diretos tem efeitos distributivos maiores do que através de impostos indiretos. O documento atenta para as deficiências das instituições locais como barreira para realizar a tarefa de realocar os gastos sociais para os mais necessitados e para os riscos às frágeis democracias latino-americanas decorrentes da desigualdade.

O Neoestruturalismo Após Crise De 2008

A crise de 2008, e seu desenrolar, “a grande estagnação”, afetou certos parâmetros da teoria neoestruturalista, mantendo, no entanto, sua pedra de toque, a necessidade de se buscar uma maior igualdade social. Isso fica claro no primeiro amplo documento lançado pela CEPAL a cerca da teoria neoestruturalista após a crise iniciada em 2008: o livro “La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”(2010). Segundo o documento, sociedades mais igualitárias tendem a construir uma democracia mais sólida e a possuir uma visão de desenvolvimento de mais longo prazo, beneficiando um conjunto maior da sociedade, “En este sentido, el análisis que se presenta en este documento adhiere plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos.”(CEPAL, 2010, p. 11), e a crise iniciada em 2008 se torna um momento “en que la igualdad aparece nuevamente como valor intrínseco del desarrollo que buscamos. Al confrontar las brechas, la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca suturar las heridas de la desigualdad hilvanando el hilo de la cohesión social.”(*idem*, p.13). Para alcançar essa meta a CEPAL considera alguns pilares:

- Entorno macroeconômico saudável, para permitir o desenvolvimento econômico em longo prazo com crescimento econômico contínuo e estável.
- Promover a convergência produtiva, diminuindo os desníveis de produtividade entre os diversos setores da economia, pois essas brechas produtivas favorecem a desigualdade social.

- A busca de um maior consenso em relação ao papel do Estado como dinamizador do desenvolvimento, fomentador do crescimento econômico e fornecedor de bens públicos.

Logo no livro é amplificado, em relação à “nova CEPAL” dos anos de 1990, o papel do Estado na economia e sociedade, sem, no entanto, romper com muitos dos dogmas liberais que pautaram o pensamento cepalino depois da década de 1980, de qualquer modo, o documento resume um dos grandes problemas das economias do continente latino-americano, a heterogeneidade estrutural de cada um desses países,

[...] contribuye a explicar la profunda desigualdad social de América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de las capacidades, de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Al mismo tiempo, una mayor brecha interna refuerza la brecha externa y se alimenta parcialmente de ella. En la medida que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De modo que se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural. Por lo tanto, abordar en forma complementaria ambas brechas resulta clave para alcanzar un desarrollo dinámico e inclusivo. (*idem*, p. 92).

Segundo a CEPAL, portanto, o desnível estrutural tem que ser superado para equalizar os problemas de pobreza, baixa dinâmica econômica e, sobretudo, desenvolvimento deficiente e desigual que compromete a competitividade internacional da região.

Posteriormente no livro “Cambio Estructural Para la Igualdad: una visión integrada del desarrollo” (2012) a “nova CEPAL” neoestruturalista avança um pouco mais na recuperação de alguns pontos importantes da “velha CEPAL” estruturalista, o que significa um certo distanciamento do liberalismo que influenciou os novos estruturalistas desde de 1980. Essa mudança relativa de rumo fica claro abaixo,

Para promover un cambio estructural virtuoso son indispensables las políticas industriales. Esto implica, claro está, una decisión de orden político, pues el rol del Estado es central para llevar adelante políticas en esta materia. Cabe recordar que durante las últimas dos décadas hablar de políticas industriales activas conducidas por el Estado, era casi un anatema en el léxico del desarrollo prevaleciente bajo la égida del Consenso de Washington, tal como lo era hablar de igualdad. Tras este “veto” estaba el supuesto de que el mercado, con el apoyo de las señales correctas, se hacía cargo de optimizar la asignación de factores de modo tal que a la larga redundaba en saltos de productividad. (CEPAL, 2012, p. 17).

Há uma clara mudança de tom em relação à década de 1990 quando o neoestruturalismo considerava que o Estado tinha que ter uma participação bastante contida em política industrial, apenas como promovedor do setor privado, “Políticas industriais ativas conduzidas pelo Estado” não fazia mais parte do receituário cepalino. A crise de 2008, no entanto, forçou, como vimos acima, uma certa volta ao passado, pois três décadas de liberalismo levaram o continente latino-americano a um forte processo de desindustrialização. O sentido histórico do pensamento cepalino, forneceu a base para uma mudança relativamente rápida de paradigma, desta forma, a função do Estado, como agente de desenvolvimento, recupera parte de seu prestígio no órgão. Obviamente, como o próprio nome do documento afirma, o ponto necessário para o desenvolvimento é a mudança estrutural da economia, ou seja, diminuir as brechas de produtividades entre os diversos setores produtivos e, relativamente aos países centrais, aumentar a produtividade de todos os setores, além de amplificar os investimentos em áreas intensivas em capital e tecnologia.

A CEPAL segue sua tendência de reafirmar essa relativa volta ao passado afirmando (CEPAL, 2012, pag. 28) que desde a crise iniciada em 2008, políticas promotoras de mudanças estruturais tem, pelo menos entre os teóricos, ganhado cada vez mais aceitação, o que leva a afirmação de que a “maldição dos recursos naturais”² deve ser, a longo prazo, superada pela ação coordenada do Estado para que a mudança estrutural contemple o desenvolvimento industrial como forma, também, de se libertar da gangorra de preços dos bens primários, que criam períodos de euforia intercalados com período de crises econômicas capazes de impor regressões políticas e sociais, como estão sendo vistas atualmente em vários países da região. Não que a CEPAL não reconheça os bens primários como importantes para a região, mas os rendimentos auferidos por eles devem ser manejados com cuidado e eficiência, investidos sobretudo em infraestrutura e na diversificação produtiva. Esse setor, inclusive, pode financiar novos setores com maior padrão tecnológico. A mudança estrutural, no entanto, não pode ser baseada em enclaves, é necessário um rearranjo produtivo no entorno como forma de estabelecer encadeamentos que permitam o desenvolvimento de um país ou de uma região relativamente atrasada de uma nação,

2 [...] maldição dos recursos naturais pode ser definida como a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial – a taxa que viabiliza os demais setores econômicos produtores de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial. (Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4, pp. 663-686, out-dez/2010. PEREIRA, Luis Carlos Bresser & GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.)

El cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. Este cambio estructural es el que asegura que los derrames tecnológicos y la expansión de la demanda impulsen no solo a un grupo de grandes empresas del sector exportador, sino también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez más desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad que, a la vez, vuelve más densa la matriz productiva. (*idem*, p. 33).

Logo, o desenvolvimento não se baseia apenas em algumas corporações que possuem condições de competirem internacionalmente, é necessário que toda a arquitetura econômica seja reestruturada tendo em vista uma maior dinâmica produtiva, apenas deste modo, segundo o neoestruturalismo, o verdadeiro desenvolvimento seria possível. Além disso, o momento seria propício para políticas de reestruturação econômica pois,

La crisis de 2008-2009 marcó un punto de inflexión pues abrió espacios de reflexión y discusión que eran considerados anatema en el modelo predominante de desarrollo, en particular en materia de la aceptación de políticas industriales, políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento más que a la estabilidad nominal y políticas pro igualdad con base en derechos. (*idem*, p. 241).

Note-se que, na década de 1990, o neoestruturalismo pregava que o crescimento de longo prazo apenas seria possível caso a política macroeconômica fosse fundamentalmente voltada para estabilidade econômica, na segunda década do século XXI, essas mesmas políticas devem ser orientadas mais ao crescimento que a estabilidade.

Por fim a CEPAL (2012) reafirma a importância da política e do Estado, considerando que não existe outro ator além do Estado, na América Latina, capaz de coordenar políticas diversas que tenham como objetivo o desenvolvimento econômico e social. Na verdade o Estado volta a ter, para a CEPAL, uma centralidade em relação ao desenvolvimento, salta aos olhos a diferença entre este documento hora analisado e o livro “El Pacto Fiscal” da década de 1990: neste último o Estado pouco aparece e o mercado era a mola mestra do desenvolvimento, no presente livro quase não se fala do mercado, demonstrando o impacto da crise de 2008 no pensamento cepalino. Fica, no entanto, uma certa ingenuidade em relação as possibilidades de um grande acordo nacional que envolva todos os atores tendo em vista colocar em andamento as engrenagens que promovam a reestruturação produtiva com igualdade. Aparentemente a CEPAL supõe que todos, ou quase todos, na América Latina, consideram benéficas uma possibilidade de mudanças estruturais de âmbito econômico e

social que levam a um maior desenvolvimento e equidade, os tempos recentes, no entanto, faz duvidar que a elite regional esteja empenhada em, por exemplo, promover políticas que melhorem a distribuição de renda.

O livro “Pactos Para la Igualdad: hacia un futuro sostenible. una visión integrada del desarrollo” (2014) – também do pós-crise – começa abordando um tema que sempre foi caro para a CEPAL, a questão das instituições e sua capacidade em promover o desenvolvimento sustentado e como a estrutura e as instituições interagem e se influenciam mutuamente. Deste ponto de vista, não há um processo de desenvolvimento que se baseie em apenas uma das duas vertentes, tanto as estruturas como as instituições devem sofrer transformações para começar e manter, a longo prazo, o desenvolvimento econômico e social. Sobre as primeiras, segundo a CEPAL,

Las estructuras productivas se definen por los sectores o actividades económicas que las conforman, por la importancia relativa de estos sectores, por el conjunto de capacidades productivas y tecnológicas asociadas a ellos y por la distribución de esas capacidades entre las unidades productivas. Todos estos factores determinan la distribución de las productividades entre agentes, tanto dentro de una economía como en relación con las empresas situadas en la frontera tecnológica internacional. Estas estructuras productivas definen también las trayectorias de innovación y aprendizaje, y la dinámica de la productividad. (CEPAL, 2014, p. 28).

Já as instituições que, para a CEPAL, são a chave para a mudança estrutural com igualdade,

Las instituciones se definen, de acuerdo con la literatura neoinstitucionalista, como un conjunto de reglas de comportamiento (formales o informales) hacia las que convergen las expectativas de los agentes y que organizan o estructuran su interacción. Las reglas formales incluyen las leyes y decretos en que toman forma las políticas, así como las normas superiores que definen el sistema político y social (por ejemplo, las constitucionales). Las reglas informales son patrones de comportamiento y formas de sociabilidad, muchas veces tácitas, que estructuran la interacción y permiten su mayor previsibilidad. (*idem*, p. 28).

E nos anos de 1990, segundo a CEPAL, se deu o apogeu das reformas estruturais e institucionais ligadas a um novo paradigma, o do liberalismo. Dessa forma instituições que tinham sido, nas décadas anteriores, projetadas para favorecer o processo de industrialização foram eliminadas ou transformadas, tendo em vista, agora, trabalharem em prol de uma maior participação do mercado, foi a época em que se considerava que a melhor política industrial era não ter política alguma. Os resultados, no entanto, não foram satisfatórios, houve

regressão industrial na América Latina, e, para a maior parte dos países da região, o único momento de aparente desenvolvimento na era liberal foi durante o aumento dos preços dos bens primários, durante parte da década de 2000. O fim do ciclo altista do valor desses bens, no entanto, trouxe como consequência crise econômica, e, em alguns países, institucional, confirmando o pensamento estruturalista original em relação aos ciclos dos bens primários e sua influência no desenvolvimento dos países latino-americanos. Essa confirmação da permanência da forma de influência desses ciclos influenciou uma certa mudança de rumos do pensamento cepalino no pós 2008, como vimos acima.

Conclusão

O estruturalismo econômico surgido no final da década de 1940 e começo da seguinte, na CEPAL, foi, provavelmente a mais original contribuição para o pensamento econômico proveniente da periferia do capitalismo, seu sucessor, o neoestruturalismo, ao adotar muitos dos dogmas liberais, perdeu parte de sua originalidade e, em boa parte, caiu no lugar comum da reprodução de ideias transplantadas do centro do sistema, sem a devida crítica. Por outro lado a evolução do pensamento cepalino permitiu colocar em perspectiva dogmas estruturalistas e engendrar uma crítica, em geral construtiva, o que possibilitou uma relativa e rápida transformação do pensamento neoestrutural após a crise financeira que abalou o mundo, e que de certa forma ainda persiste, rumo a uma retomada de alguns aspectos verdadeiramente estruturais da teoria cepalina. Com o mundo em geral, e a América Latina em particular, passando por um dos maiores períodos de estagnação econômica registrada, afora algumas exceções, que alguns já chamam de “estagnação secular” (BITTENCOURT, 2016), faz necessário que ideias não ortodoxas sejam debatidas, pois foi exatamente a prática da ortodoxia que possibilitou o livre fluxo financeiro e a construção das finanças internacionais desregulamentadas que, em última instância foi, no mínimo, corresponsável pela crise que hora vivemos.

Lembremos também que apenas tangencialmente as ideias estruturalistas foram implementadas no continente latino americano durante o período desenvolvimentista entre as décadas de 1940 e 1980, os aspectos socioeconômicos estruturais prévios se mantiveram praticamente intocados, como a estrutura agrária extremamente concentrada, sistemas de arrecadação de impostos regressivo e gastos estatais focados no capital e nos extratos

superiores da sociedade. Esse parece ser o principal problema do pensamento cepalino ao longo das últimas décadas, a incapacidade, por razões de ordem política, do conjunto de suas diretrizes serem adotadas pelas nações do continente.

Referências Bibliográficas

BITTENCOURT, Angela. Summers Resgata a Estagnação Secular e Acerta a Mão. ValorInveste. Disponível em <<http://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/4437150/summers-resgata-%E2%80%98estagnacao-secular%E2%80%99-e-acerta-mao>> acesso em 10/10/2016.

CEPAL. Transformacion Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe em los años noventa. Comisión Económica Para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 1990.

CEPAL. El Pacto Fiscal: fortaleza, debilidad, desafíos. Naciones Unidas. Comisión Económica Para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 1998.

CEPAL. La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Comisión Económica Para América Latina y Caribe. Santiago de Chile, 2010.

CEPAL. Cambio Estructural Para la Igualdad: una visión integrada del desarrollo. Comisión Económica Para América Latina y Caribe. 2012.

CEPAL. Pactos Para la Igualdad: hacia un futuro sostenible. una visión integrada del desarrollo. Comisión Económica Para América Latina y Caribe. 2014.

CORREA, Hugo Figueira de Souza & CARCANHOL, Marcelo Dias. A Nova Cepal e o “Mal-Estar” Social Na América Latina. S/D. Disponível em <<http://www.sep.org.br/>> acesso em 20/07/2016.

PREBISCH, Raul. El Desarrollo Económico de La América Latina y Algunos de sus Principales Problemas. Comisión Económica Para América Latina y Caribe. 2012. disponível em <http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf> acesso em 15/03/2015.

ROMO, Héctor Guillén. De la Orden Cepalina del Desarrollo al Neoestruturalismo em América Latina. In: Comercio Exterior, Vol. 57, Núm. 4, Abril De 2007.