

# A NOVA CEPAL À LUZ DA TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA

Edílson José Gracioli<sup>1</sup>

Pedro Henrique Evangelista Duarte<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise crítica do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), especialmente a partir da década de 1990, momento em que a Agência passou por uma inflexão no seu pensamento, com o propósito de se enquadrar no novo contexto da economia internacional, marcado pela desregulamentação comercial e financeira no nível externo, e pelo aumento da vulnerabilidade externa no nível interno. A crítica se concentra no neoestruturalismo – como ficou conhecido o pensamento da Agência já em fins dos anos 1980 – e no formato que a Agência tomou a partir de então, formato esse que possui uma estreita aproximação com os pressupostos das políticas neoliberais. Na medida em que essas políticas aprofundaram os graus de dependência dos países da região, as propostas neoliberais e da Nova CEPAL, longe de lograrem um desenvolvimento competitivo e com equidade, acabaram por intensificar ainda mais os mecanismos de superexploração da força de trabalho. Toda a crítica realizada é fundamentada na Teoria Marxista da Dependência, em especial nas constatações de Ruy Mauro Marini, pois entendemos que essa corrente foi que melhor apreendeu as características de um desenvolvimento marcado por ser concentrador, excludente e desigual, e por isso, gerar mais subdesenvolvimento e dependência.

**Palavras-chave:** CEPAL, deterioração dos termos de troca, Teoria da Dependência, superexploração da força de trabalho, neoliberalismo.

**Abstract:** The objective of this paper is to make a critical analysis of the Economic Commission for Latin American and Caribbean (ECLAC) policy, especially from the 1990's, when the Agency went through a reversal of its line of thought, with the purpose of fitting in the new context of the international economy, characterized by commercial and financial deregulation on external levels and by increased vulnerability to external factors. The criticism focuses on the neostructuralism – how the Agency's line of thought became known in the late 1980's – and the format taken by the Agency ever since, a format which has a close link to neoliberal policy presumptions. As these policies deepened the dependency levels of the Latin American countries, the neoliberal and the New ECLAC propositions, far from granting a more equalized and competitive development, intensified the workforce superexploitation mechanisms even more. All of this criticism is done based on the Marxist Dependency Theory, especially the observations of Ruy Mauro Marini, for we understand that this line is the one that best describes the characteristics of a development which is marked as being concentrating, ostracizing and unequal, and therefore generating more dependency and underdevelopment.

**Key words:** ECLAC, terms of trade deterioration, Dependency Theory, workforce superexploitation, neoliberalism.

**Área:** Economia Política, Capitalismo e Socialismo.

**Sub-Área:** Capitalismo Contemporâneo.

**SUBMISSÃO ÀS SESSÕES ORDINÁRIAS.**

---

<sup>1</sup> Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia.

<sup>2</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

## Introdução

No pós Segunda Guerra Mundial, surgiram na América Latina algumas teorias que se propunham a analisar o quadro da economia local e as relações da região com o resto do mundo. Essas teorias se contrapunham ao tratamento dado até então pelas teorias do desenvolvimento tradicionais, que tentavam enquadrar o capitalismo da região nos moldes daquele verificado nos países centrais. Uma dessas teorias foi a Teoria do Desenvolvimento, que tinha como principal objetivo a identificação dos obstáculos que se impunha à plena consolidação da “modernidade” na região latino-americana. É dentro dessa perspectiva teórica que surge a concepção heterodoxa de desenvolvimento da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe -, Agência que nasceu com o intuito de fundar uma base institucional que criasse condições de desenvolvimento para os países da região.

O pensamento estruturalista – tal como ficou conhecido o aparato teórico proposto pelos cepalinos, dentre os quais se destacam Raul Prebisch e Celso Furtado – postulava, a partir do diagnóstico da deterioração dos termos de troca, ocasionado pela crença na lei das vantagens comparativas e pela coexistência, no mesmo sistema, de estruturas produtivas diferenciadas que estabelecem relações entre si – quais sejam, o centro e a periferia -, que seria apenas através da combinação entre estímulo à industrialização e à ampliação do mercado interno, todos orientados por políticas e ações do Estado, que os países latino-americanos conseguiriam superar a condição de subdesenvolvimento. Com isso, ficava claro que a concepção da CEPAL era a de que a condição periférica só seria superada a partir de uma modificação estrutural na base produtiva da economia, através do Processo de Substituição de Importações. Esse pensamento teve seu período áureo de produção durante as décadas de 1950 e 1960.

A partir da década de 1960, a teoria cepalina começa a ser desacreditada, uma vez que os resultados prometidos pelo processo de industrialização, na medida em que não eram alcançados, colocavam em dúvida se o modelo proposto era suficiente para superar a condição subdesenvolvida. Assim, o pensamento estruturalista entra em crise, ao expor sua fragilidade através de sua incapacidade em resolver os problemas dos países latino-americanos, em um contexto que se tornava cada vez mais adverso, com a perda do dinamismo da economia internacional e com a eclosão dos regimes militares por todo o continente.

Essa crise conduziu a um duplo movimento. De um lado, levou ao surgimento de novas teorias que, mesmo partindo do mesmo ponto de análise dos cepalinos, ao propor uma análise distinta e uma outra interpretação sobre o processo de formação de economias subdesenvolvidas e periféricas na América Latina, passaram a protagonizar os debates acadêmicos nos países da região, que não estranhamente, se erigiam a partir da contestação das idéias da CEPAL. Uma dessas

vertentes teóricas foi a Teoria da Dependência, que se fundamentou num contexto de superação do processo de substituição de importações e emergência do processo de integração da economia mundial intermediado pela hegemonia norte-americana.

De outro lado, a crise acabou por levar a CEPAL, na década de 1980, a uma revisão de seu pensamento, na tentativa de formular uma análise que, assim como nos anos 1950, estivesse estritamente vinculada com a conjuntura econômica daquele momento. É a partir desse fato que se conforma a Nova CEPAL e a concepção Neoestruturalista de desenvolvimento, expressão adotada para designar a concepção revisionista da teoria cepalina.

A partir desses fatos, e especialmente, da noção de que a Teoria da Dependência nasce enquanto uma crítica à Teoria Cepalina, o objetivo do presente artigo é utilizar o aparato teórico dependentista – especificamente em sua vertente marxista<sup>3</sup> – para estabelecer uma crítica às concepções da Nova CEPAL, a partir do entendimento de que, ademais as diferenças claras existentes entre os dois momentos da Agência, os caminhos apontados pelo Neoestruturalismo para superar a condição periférica, na medida em que possuem uma clara aproximação com as políticas neoliberais, tendem a aprofundar a condição dependente dos países periféricos em relação aos países centrais.

## **1. A Teoria Marxista da Dependência**

A Teoria da Dependência se fundamentou no quadro histórico latino-americano do início dos anos 1960, enquanto um esforço crítico na tentativa de explicar o desenvolvimento sócio-econômico na região, em especial a partir de sua fase de industrialização, iniciada entre as décadas de 1930 e 1940<sup>4</sup>. Em termos de corrente teórica, a Teoria da Dependência se propunha a compreender a reprodução do sistema capitalista de produção na periferia enquanto um sistema que criava e ampliava diferenciações em termos políticos, econômicos e sociais entre países e regiões, de tal forma que a economia de alguns países se condicionava pelo desenvolvimento e expansão de outras. Do ponto de vista estritamente econômico, essa nova teoria entendia que as relações estruturais de dependência estavam para além do campo das relações mercantis, se configurando

---

<sup>3</sup> A escolha da vertente marxista da Teoria da Dependência para a presente análise é justificada por por entendermos que esta se apresenta como mais apta à análise histórica do desenvolvimento do capitalismo na periferia – pela própria forma com a qual investiga as variáveis que efetivamente determinam o ambiente no qual as economias periféricas estão inseridas. No entanto, é importante destacar que existem outras vertentes da Teoria da Dependência, como é o caso daquela que ficou conhecida como Weberiana, que tem em Fernando Henrique Cardoso seu principal expoente.

<sup>4</sup> Antes do surgimento da Teoria da Dependência, outros teóricos fundamentaram estudos que também buscavam compreender o desenvolvimento capitalista latino-americano a partir de sua fase de industrialização. É desse esforço que se consolidaram a Teoria do Desenvolvimento e a concepção estruturalista da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) que, apesar de permear por análises diversas à concepção dependentista, tiveram ampla importância não só em termos da apreensão do capitalismo periférico, mas também da conformação de políticas públicas nos países da região.

também no movimento internacional de capitais, em especial na figura dos investimentos diretos estrangeiros e na dependência tecnológica. Era a conjunção desses distintos mecanismos que integrava, de forma subordinada, a economia latino-americana à economia internacional.

Em linhas gerais, a percepção era a de que o modo de produção capitalista é intrinsecamente desigual e excludente e que desenvolvimento e subdesenvolvimento são fenômenos antagônicos – por se tratarem de situações distintas dentro de uma mesma lógica de acumulação – e, ao mesmo tempo, complementares. Isto se justifica pelo fato de que a lógica mundial de acumulação capitalista possui características que produzem o desenvolvimento de determinadas economias na mesma medida em que produzem o subdesenvolvimento de outras. Daí conclui-se que a dependência é uma característica estruturante das economias periféricas, ou seja, à medida que prevalece a lógica de acumulação capitalista, uma vez que um país ou região se mostra dependente, será sempre dependente.

Mesmo tendo surgido outras interpretações do desenvolvimento capitalista na América Latina que caminhavam rumo a uma formulação teórica dentro do quadro dos estudos sobre o imperialismo<sup>5</sup>, é só com Ruy Mauro Marini, e sua obra político-teórica “Dialética da Dependência” que se conforma efetivamente a Teoria Marxista da Dependência. O ponto de partida do autor na composição dessa nova vertente teórica é a noção de que, frente ao parâmetro do modo de produção capitalista puro, a economia latino-americana apresenta certas peculiaridades que impedem que o capitalismo aqui se desenvolva da mesma forma como se desenvolveu nas economias consideradas avançadas. Por isso ressalta que, mais que um capitalismo, o que se tem na América Latina é um capitalismo *sui generis*<sup>6</sup>, e este só ganha sentido se compreendido tanto a nível nacional quanto a nível internacional.

Segundo essa corrente, a dependência pode ser entendida como uma situação na qual a economia de certos países está condicionada ao desenvolvimento e expansão de outras economias, de forma que os países centrais poderiam se auto-sustentar, enquanto que os países periféricos só poderiam expandir suas economias como um reflexo da expansão dos primeiros. Nas palavras do próprio Marini,

a dependência é entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. O fruto da

---

<sup>5</sup> Aqui, citamos as fundamentais contribuições teóricas de Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra, em especial por avançarem em termos da definição de um conceito de dependência. Apesar dessa importante contribuição, é somente com a interpretação de Marini que se pode falar em uma Teoria Marxista da Dependência.

<sup>6</sup> Marini entende capitalismo *sui generis* como a configuração de uma espécie de “capitalismo incompleto” na periferia, justamente porque parte do excedente gerado nestes países é enviada para o centro, não sendo, portanto, realizada internamente. Por isso, os mecanismos de transferência de valor provocam uma interrupção da acumulação interna de capital nos países dependentes que precisa ser completada, o que faz com que mais excedente precise ser gerado.

dependência só pode assim significar mais dependência e sua liquidação supõe necessariamente a supressão das relações de produção que ela supõe (2000: 109).

Nesses termos, o objeto de estudo da Teoria Marxista da Dependência é a compreensão do processo de formação sócio-econômico na América Latina a partir de sua integração subordinada à economia capitalista mundial. Dentro desse processo, o que se observa é uma relação desigual de controle hegemônico dos mercados por parte dos países dominantes e uma perda de controle dos dependentes sobre seus recursos, o que leva à transferência de renda – tanto na forma de lucros como na forma de juros e dividendos – dos segundos para os primeiros. Ou seja, essa relação é desigual em sua essência porque o desenvolvimento de certas partes do sistema ocorre às custas do subdesenvolvimento de outras. O resultado disto é a limitação de seus mercados internos e de sua capacidade técnica e cultural, bem como do desenvolvimento moral e psíquico de seu povo (DOS SANTOS, 1970: 231).

Desde cedo, a condição para que a América Latina se inserisse na economia internacional esteve relacionada com a capacidade para criar uma oferta mundial de alimentos. Tão logo, a essa função foi acrescentada a de contribuir para a formação de um mercado de matérias-primas industriais, cuja importância crescia em função do próprio desenvolvimento industrial. Esse fator, somado ao crescimento da classe trabalhadora e à elevação da produtividade nos países centrais, contribuiu de maneira fundamental para o surgimento da grande indústria. Nesse sentido, mais do que responder às necessidades físicas induzidas pela acumulação nos países industriais,

“(...) a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta à da mais-valia relativa, isto é, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que do simplesmente da exploração do trabalhador” (MARINI, 2000: 113).

Mesmo dependendo do aumento da produtividade, o que determina a cota de mais-valia não é a produtividade do trabalho em si, mas sim o grau de exploração do trabalho, vale dizer, a relação entre o tempo de trabalho excedente – no qual o operário produz mais-valia – e o tempo de trabalho necessário – no qual o operário produz o valor do seu salário. Para que o aumento do trabalho excedente possa se verificar em relação ao trabalho necessário, é fundamental que a redução do valor social das mercadorias incida sobre os chamados bens-salário, aqueles necessários à reprodução da força de trabalho. E é nesse ponto que a participação da América Latina no processo de acumulação ganha notável importância.

Na medida em que aumenta a oferta mundial de alimentos (bens-salário), os países latino-americanos acabam induzindo a uma redução dos preços dos produtos primários no mercado mundial. O resultado direto disso é uma redução do valor real da força de trabalho nos países

industriais, permitindo que o incremento da produtividade se traduza em ampliação da mais-valia. “*Em outras palavras, mediante sua incorporação ao mercado mundial de bens-salário, a América Latina desempenha um papel significativo no aumento da mais-valia nos países industrializados*” (Ibidem, p. 116). Como o preço dos produtos industriais se mantém relativamente estável, a depreciação dos bens primários acaba sendo refletida na deterioração dos termos de troca.

Nesses termos, a deterioração dos termos de troca acaba sendo a expressão da realização de um intercâmbio desigual de mercadorias entre nações industriais e não-industriais, dentro da imposta divisão internacional do trabalho. Tal intercâmbio, ao contrário de exprimir uma troca de equivalentes, conforma uma série de mecanismos que permitem realizar transferências de valor.

Seriam dois os principais mecanismos através dos quais se realizaria a transferência de valor. O primeiro opera no nível da esfera de produção interna. Como as mercadorias tendem a ser vendidas pelo preço de mercado (valor das condições médias de produção), os países centrais acabam realizando suas mercadorias por um valor superior ao custo de produção, na medida em que possuem padrões de produção superiores aos países periféricos. A consequência disso é a transferência de valor da periferia para o centro, por conta do processo de concorrência entre capitais internos e externos dentro de uma mesma esfera de produção. O segundo opera no âmbito da concorrência entre distintas esferas que se inter-relacionam. A existência de monopólio na produção de bens de alto valor agregado por parte dos países centrais permite que estes comercializem seus produtos a preços superiores àqueles que prevaleceriam com iguais taxas de lucro, o que implica que as nações periféricas sejam obrigadas a ceder gratuitamente parte do valor que produzem<sup>7</sup>.

A partir da transferência de valor da periferia para o centro, observa-se que o capitalista da nação desfavorecida, mais que tentar corrigir os desequilíbrios entre os preços e os valores de suas mercadorias, busca compensar a perda da renda gerada pelo comércio internacional. Isso porque a transferência de valor é uma transferência de mais-valia, que se apresenta como incremento da taxa de mais-valia e da taxa de lucro nos países industriais, em detrimento da taxa de mais-valia das nações periféricas. Assim,

Chegamos a um ponto em que já não nos basta continuar trabalhando simplesmente a noção de troca entre nações, mas devemos encarar o fato de que, no marco dessa troca, a apropriação de valor realizado encobre a apropriação de uma mais-valia que é gerada mediante a exploração do trabalho no interior de cada nação. (...) [*De forma que*] o que

---

<sup>7</sup> Marini (2000: 118) ressalta que as explicações para o intercâmbio desigual não podem ser buscadas no resultado da lei de oferta e procura, pelo fato de tal explicação ser extremamente simplista. Embora seja evidente que a concorrência desempenha um papel decisivo na fixação dos preços, ela não explica o porque, do lado da oferta, verifica-se uma expansão acelerada independentemente de que as relações de troca estejam se deteriorando. Dessa forma, mesmo que esteja fundamentado em fatos reais, tal raciocínio inverte as ordens dos fatores e não vê que a utilização de recursos extra-econômicos se deriva precisamente de que há por trás uma base econômica que a torna possível.

aparecia como um mecanismo de compensação no nível do mercado é de fato um mecanismo de opera em nível da produção interna. (MARINI, 2005a: 153-154).

Ou seja, na medida em que a perda de mais-valia ocasionada pelo intercâmbio desigual não pode ser resolvida em nível das relações de mercado, a reação da economia dependente é tentar compensá-la no plano da produção interna através da ampliação da produção de excedente. Nessa perspectiva, o aumento da intensidade do trabalho – e não o incremento de sua capacidade produtiva – se configuraria como um aumento da mais-valia.

Além do aumento da intensidade do trabalho, Marini aponta ainda dois outros mecanismos para se elevar a mais-valia. O primeiro seria o prolongamento da jornada de trabalho (aumento da mais-valia absoluta) como forma de aumentar o tempo de trabalho excedente, aquele no qual o trabalhador segue produzindo após ter criado todo o valor necessário à sua subsistência. O segundo seria a redução do consumo do operário além de seu limite normal - ou expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho - que transformaria o fundo necessário do trabalhador em fundo de acumulação de capital.

Esses mecanismos, ao retirarem do trabalhador as condições necessárias para que reponha o desgaste de sua força de trabalho – nos dois primeiros casos porque é obrigado a realizar um dispêndio de sua força de trabalho em uma proporção maior que o normal, e no terceiro, por se alienar dele o consumo estritamente necessário para conservar sua força de trabalho – configuram um modo de produção fundado na maior exploração da classe trabalhadora. Isto que dizer que, por estarem fundamentados no uso intensivo e extensivo da força de trabalho, a utilização desses mecanismos acaba fazendo com que o trabalho seja remunerado por baixo de seu valor, e por isso correspondem a uma superexploração da força de trabalho.

A partir desse argumento, Marini busca mostrar que não há outra forma de compensar a transferência de valor para o centro porque na periferia não se desenvolve uma base técnica compatível com a do centro, que possibilite elevar a mais-valia a partir do aumento da produtividade do trabalho. Como aponta Amaral (2006: 36),

trata-se de um estado no qual são introduzidas, no espaço da circulação, inovações tecnológicas geradas por setores de composição orgânica mais elevada, de modo a estimular um crescimento da produtividade e uma depreciação das mercadorias nos setores de composição orgânica inferior, cuja perda de mais-valia não pode então ser compensada por geração endógena de progresso técnico, mas sim pela superexploração do trabalho.

Como esses setores de composição orgânica mais elevada estão presentes nos países centrais, enquanto que os setores de composição orgânica menos elevada estão localizados na periferia, a esta última não cabe alternativa a não ser ampliar os graus de exploração do trabalho na geração de mais-valia a ser transferida aos primeiros. Essa dinâmica de acumulação de capital,

además de permitir que o capitalismo dependente cresça e contorne sua restrição externa, intensifica em graus cada vez maiores a distribuição regressiva da renda e da riqueza, que nada mais são que conseqüências inevitáveis da dependência.

A ocorrência da superexploração da força de trabalho acaba sendo fortalecida, nos países periféricos, pela existência do exército industrial de reserva. Como não se desenvolvem nestes uma indústria capaz de produzir bens com alto valor agregado – que permitam um intercâmbio equitativo com os países centrais – e que ao mesmo tempo absorvam a massa de trabalhadores desempregados, a pressão sobre essa classe, através da imposição de cargas de trabalho cada vez mais excessivas e de baixos salários, acaba se apresentando como a alternativa mais viável para a geração do excedente necessário à transferência de valor. Acrescente-se a isto o fato de que esta exploração é bastante agravada pelo aumento dos preços dos produtos industriais reforçados pelo protecionismo, isenções e subsídios dados pelos governos nacionais. Além disto, desde que esta acumulação dependente se dá necessariamente dentro da economia internacional, ela é profundamente condicionada pela característica desigual e combinada das relações econômicas do capitalismo mundial, pelo controle tecnológico e financeiro dos centros capitalistas, pelas políticas econômicas do Estado, etc.

Como já observado, a consolidação da Teoria da Dependência se deu mediante a crítica às concepções de desenvolvimento postuladas pela CEPAL e seu pensamento estruturalista. Uma outra expressão da crise do pensamento cepalino se configurou na própria reformulação do pensamento da Agência, na tentativa de adequar suas concepções às novas condições conjunturais da inserção dos países periféricos na economia internacional. É dessa tentativa de reformulação teórica que nasce a concepção Neoestruturalista de desenvolvimento, conhecido também como o pensamento da Nova CEPAL.

## **2. A Nova CEPAL e a Concepção Neoestruturalista de Desenvolvimento**

As últimas décadas do século XX presenciaram a virada teórico-ideológica que consolidou o neoliberalismo como ideologia dominante. Em termos do pensamento crítico latino-americano, essa modificação se expressou na revisão dos preceitos estruturalistas até então defendidos pela CEPAL. E é a partir das conclusões do trabalho de Fernando Fajnzylber<sup>8</sup> que essa revisão se estrutura e toma forma.

Segundo o autor, o padrão de industrialização da América Latina se desenvolveu assentado em quatro principais traços: primeiro, a participação no mercado internacional baseado no superávit

---

<sup>8</sup> FAJNZYLBER, F. “Industrialização na América Latina: Da “Caixa Preta” ao “Conjunto Vazio”. Série Cuadernos de la CEPAL, nº 60 (LC/G. 1534/REV.1-P). Santiago do Chile, 1990.



comercial gerado nos recursos naturais e no déficit no setor manufatureiro, que acabava por deteriorar os termos de intercâmbio, principalmente pelo fato do déficit manufatureiro concentrar-se nos bens de maior dinamismo e conteúdo tecnológico; segundo, a concepção de uma estrutura comercial voltada para o mercado interno, o que resultava no fato das exportações industriais representarem uma baixa percentagem da produção industrial; terceiro, o padrão de consumo “imitativo”, que reproduzia na região o padrão de consumo dos países avançados, ainda que a renda *per capita* dos países centrais equivale a algo em torno de sete vezes a renda *per capita* da América Latina; e por fim, a pouca valorização social da função empresarial e liderança precária no empresariado nacional, que acaba o colocando atrás das empresas públicas e das transnacionais no conjunto das maiores empresas do país, relegando a elas as atividades de menor dinamismo e complexidade tecnológica e à produção de serviços<sup>9</sup>.

Esses quatro traços, característicos da estrutura industrial da periferia, acabaram exercendo uma forte influência no desencadeamento da crise, principalmente ao convergirem com os fatores externos. O autor mostra que, com a restrição de divisas do início dos anos 1980, o setor produtivo com forte conteúdo de importações e com escassa capacidade de exportação – e conseqüentemente, com alto déficit comercial – sofreu um impacto mais acentuado que os demais setores da economia: do lado da demanda, foi afetado pela queda da renda nacional, e pelo lado da oferta, a restrição de divisas dificultou o acesso a peças, equipamentos e insumos. Esse problema de divisas acabou sendo ampliado pela elevação das taxas de juros e pelo superendividamento. Além desse, destaca outros fatores que influíram para esse efeito recessivo, como o grau de industrialização e integração do parque nacional, as políticas macroeconômicas internas e o fluxo de capitais, o volume e a destinação setorial dos investimentos, e o baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, que acaba por expressar precário vínculo entre essas atividades e a produção industrial voltada para o mercado interno.

A partir desse estudo, o autor conclui que

A queda acentuada na taxa de investimento (...) aumentou a antiguidade do parque industrial, precisamente num período em que, no plano internacional, acelerava-se a mudança tecnológica no setor de bens de capital, com isso aumentando o grau de obsolescência técnica; a isso veio somar-se a debilitação e, em alguns casos, o desmantelamento de grupos encarregados do design em empresas fabris e empresas de engenharia, e a degradação do nível de preparo da parte da mão-de-obra que, em virtude da paralisação do trabalho, foi deslocada para outras atividades.

---

<sup>9</sup> De acordo com o autor, a baixa valorização social e a pouca capacidade criativa do empresário são características que diferenciam a região dos países de industrialização tardia que conseguiram competir com êxito no mercado internacional, já que essas características, independentemente do tamanho da empresa ou do regime de propriedade, são condições inelutáveis para que se supere a “modernidade de fachada”. Da nossa perspectiva, entendemos que essa visão do autor possui uma certa limitação, já que a pouca eficiência do empresariado nacional certamente está mais ligada a questões estruturais da economia e do próprio estilo de desenvolvimento pelo qual se fez opção, do que por questões de valorização social e cultural e por tendências criativas dos mesmo.

No setor público (...) concentrou-se a atenção na resolução de problemas de curto prazo, com a inevitável negligência da preparação das estratégias necessárias para dar uma orientação mínima à atividade empresarial. (...) Essa conjunção de fatores desfavoráveis teria afetado com maior intensidade as empresas de menor porte e com ligações políticas mais frágeis com as instâncias governamentais. (Ibidem, p. 881).

É a partir dessas considerações que a CEPAL lança, em 1990, o documento “Transformação Produtiva com Equidade: A Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe”, no qual ela expõe as bases do Neoestruturalismo, que em pouco tempo se tornaria a perspectiva oficial da instituição. Aos poucos, ficava claro que, em decorrência das modificações no ambiente econômico internacional, e dos impactos dessa mudança na América Latina, uma série de mudanças estavam se operando no interior da Agência, em especial no que diz respeito às ações a serem implementadas para que os países conseguissem encontrar os “rumos perdidos” do desenvolvimento.

O pensamento Neoestruturalista surgiu no início dos anos 1980 com o intuito de dar respostas adequadas às questões e problemas de curto prazo das economias periféricas, em especial a inflação e o endividamento externo. Como a proposta industrializante da CEPAL teria conformado economias protecionistas, ineficientes, inflacionárias e periféricas, era necessário se pensar uma forma de contornar tais gargalos, principalmente em consonância com a nova situação dos países da região. É com esse objetivo que se conforma o Neoestruturalismo. Além de dar conta das questões de curto prazo, os neoestruturalistas também tinham o objetivo de consolidar uma nova estratégia de desenvolvimento a longo prazo, estratégia ausente desde a eclosão da crise da década de 1980, que obrigou os países a se lançarem em políticas de estabilização e abandonar os planejamentos desenvolvimentistas.

Diante os problemas diagnosticados pelos relatórios da Agência – quais sejam, o peso da inércia recessiva dos anos 1980, a dívida externa, e a presença de uma inadequação entre as estruturas de demanda internacional e a composição das exportações latino-americanas e caribenhas – a Nova CEPAL propunha uma estratégia de desenvolvimento a ser executada em três frentes. Primeiro, ajustar as economias e gerar equilíbrio interno – alcançado a partir da ampla gama de políticas de estabilização imposta aos países subdesenvolvidos – que permita às economias crescer de modo sustentado. Segundo, alcançar uma nova inserção da América Latina na economia internacional. E terceiro, distribuir de forma mais equilibrada e equitativa os frutos do crescimento econômico, já que a região era “vítima” de uma gritante concentração de renda, e o crescimento, por si só, não conseguiu atenuar as desigualdades. Conjugados a essas frentes, estavam uma série de desafios, como fortalecer a democracia, modernizar o setor público, incorporar as economias na tendência mundial à mudanças tecnológicas, e implantar padrões de consumo mais austeros, tudo isso no contexto de um desenvolvimento sustentável em termos ambientais.

Essa nova estratégia proposta levaria os países a superar o padrão de “competitividade espúria”, tal qual denominado por Fajnzylber, no qual as empresas reagiriam à concorrência através da repressão salarial, ou seja, toda vez que houvesse baixa nos preços, os salários também seriam rebaixados. As empresas tinham o poder de agir dessa forma em decorrência da abundância de força de trabalho e do pequeno grau de abertura das economias, que possibilitava a sobrevivência dessas empresas mesmo com níveis muito baixos de produtividade. As consequências da manutenção desse padrão de “competitividade espúria” eram, além de uma economia caracterizada pela baixa produtividade, o agravamento das disparidades na distribuição de renda.

A superação desse padrão, então, levaria os países a alcançar um estágio de “competitividade autêntica”, no qual seria possível obter, concomitantemente, um crescimento sustentado, uma nova inserção internacional e uma melhor distribuição de renda. Esse novo padrão seria baseado mais na incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico ao processo produtivo e menos na depreciação dos salários reais; como essa incorporação resultaria na transformação produtiva, os países da região conseguiriam alcançar um aumento da produtividade, que os tornaria mais competitivos em termos da concorrência internacional. Estariam então lançadas as bases para se alcançar a tarefa primordial e comum a todos os países da região – a transformação das estruturas produtivas da região num contexto de crescente equidade<sup>10</sup> social .

Por “transformação produtiva com equidade” quer se dizer que o desafio dessas economias na década de 1990 não se limita a uma transformação da estrutura produtiva que seja resultado da criação de um clima macroeconômico apropriado ou estável e do manejo deste com políticas setoriais, da aplicação de uma política de “preços corretos”, ou da integração das políticas de curto e longo prazos. Como ressaltado no relatório da CEPAL (2000 (C): 896):

O imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas. Por mais intenso que se revele o esforço de transformação, seguramente transcorrerá um período prolongado antes que se possa superar a heterogeneidade estrutural através da incorporação do conjunto dos setores marginalizados nas atividades de produtividade crescente. Por isso, será necessário pensar em medidas redistributivas complementares, entre elas serviços técnicos, financeiros e de comercialização, assim como programas maciços de qualificação destinados a microempresários, trabalhadores autônomos e agricultores, (...) adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres, fomenta da organização, de modo a contribuir para a ajuda mútua e a representação adequada das necessidades dos mais desfavorecidos perante o Estado, e aproveitamento do potencial redistributivo da política tributária, tanto pelo lado da recita quanto no que diz respeito à orientação dos gastos públicos.

---

<sup>10</sup> Segundo Fajnzylber (1990: 853) o termo “equidade” poderia ser definido a partir da relação entre os 40% da população com renda mais baixa e os 10% da população com renda mais alta. Quanto maior o valor dessa relação, menos desigual é a distribuição da renda.

Os pressupostos sobre os quais se constrói essa alternativa ressalta o mercado como o mecanismo primário através do qual deve ser dar a alocação dos recursos sociais. Isso quer dizer que esses requisitos, em última instância, buscam restringir a atuação do setor público e garantir a existência de um ambiente favorável ao investimento privado, tanto nacional quanto estrangeiro. Aqui, fica claro o estilo de intervenção estatal será reformulado em relação às décadas anteriores. O Estado, a partir de então, deveria deslocar suas prioridades para o fortalecimento da competitividade, baseadas na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade, e não mais conduzir ações no sentido de privilegiar uma expansão cujos frutos possibilitassem a ampliação da dívida externa. Além disso, ao Estado caberia promover políticas que fossem capazes de suprir as insuficiências do mercado, e garantir o equilíbrio das contas públicas e a estabilidade econômica. Nesses aspectos, o Estado continuaria a ter um importante papel na estrutura econômica já que, ademais as vantagens existentes na organização da produção e distribuição dos recursos pelo mercado, este por si só acabava gerando custos muito altos para a sociedade. Assim, segundo documento da Agência, isso não significaria nem aumentar nem diminuir o papel do setor público, mas sim aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto econômico<sup>11</sup>.

O delineamento da ação do Estado deu forma às quatro dimensões para as quais a Nova CEPAL passava a recomendar políticas na busca do desenvolvimento com equidade. Para a primeira dimensão - políticas de apoio à inserção internacional - a Agência propôs a realização de uma maior abertura da economia e manutenção de uma taxa de câmbio real elevada e estável que, ao incentivar o aumento das exportações, estimularia a transformação produtiva através da indução ao aumento da produtividade e estímulo à incorporação do progresso técnico. Tal abertura deveria estar associada a uma política de complementação da infra-estrutura tecnológica, principalmente através da articulação entre o sistema de pesquisa e desenvolvimento e o sistema produtivo – além da incorporação do progresso técnico – e dos incentivos para as empresas que comportam alto nível tecnológico e para a criação de novas empresas que operem com maior conteúdo tecnológico. Outro ponto importante seria a e qualificação da força de trabalho de modo a adequá-la aos novos requisitos de conhecimento.

Quanto à segunda dimensão - políticas de fortalecimento da articulação produtiva - a Nova CEPAL propôs, tendo em vista a necessidade de se reorientar o destino dos investimentos, a modernização e desenvolvimento do sistema financeiro, de forma a permitir a ampliação das possibilidades de captação de verbas voltadas ao financiamento de projetos de investimento que

---

<sup>11</sup> Da perspectiva de nossa análise, essa nova forma de atuação “ativa” do Estado não significa nada mais do que a ação pública abrir espaço para que o mercado possa agir de forma mais livre e dinâmica na alocação de recursos; dito de outra forma, o Estado passa a se prestar ao papel de condicionante de um ambiente favorável para que o investimento privado possa se estabelecer, fazendo com que a economia volte a ter taxas expressivas de crescimento. Na próxima seção detalharemos mais esse ponto, ao mostrar as proximidades entre a Nova CEPAL e o consenso neoliberal.

limitem o risco creditício das instituições de desenvolvimento. Com um sistema financeiro mais bem articulado, a superação do viés urbano-industrial na destinação dos investimentos econômicos e dos gastos sociais poderia ser realizada eficientemente, principalmente através da revalorização do espaço rural, com a articulação intersetorial entre agricultura e indústria. Importante também frisar a relevância dada ao fortalecimento da articulação intersetorial, através da consolidação de uma logística eficiente de produção, transporte e comercialização, que impactaria diretamente em uma maior articulação competitiva internacional.

Quanto à terceira dimensão – políticas de interação entre os agentes público e privado – a Nova CEPAL fez recomendações relativas a esse novo papel desempenhado pelo Estado, que deve se direcionar de um papel ativo em termos de investimento industrial e em infra-estrutura, para um papel mais seletivo, em termos de simplificação e descentralização de suas intervenções e melhorias na capacidade de previsão de médio prazo através de novas modalidades de planejamento. Nesse sentido, o Estado deveria desempenhar um importante papel em termos de regulação, delimitando as áreas sujeitas à regulamentação pública e aquelas nas quais prevalecem os mecanismos de mercado, além de criar as condições necessárias – em termos de políticas fiscais e comerciais – para que o setor privado tenha condições de se consolidar, e conseqüentemente, promover o desenvolvimento econômico. Por fim, deveria ser realizada a privatização de empresas públicas, e para aquelas que permanecem sobre o controle público, o Estado deveria redefinir inovações em termos de gestão, saneamento financeiro e fortalecimento das sinergias tecnológicas com o setor privado, no sentido de se evitar possíveis defasagens tecnológicas.

Por fim, a última dimensão trata das recomendações em termos de políticas sociais, uma vez que, para a década de 1990, o principal desafio das economias é a transformação produtiva associada à equidade social. Nesse sentido, a Agência propôs a criação de programas de capacitação, que vão desde a educação básica até a diversificação e habilitação dos trabalhadores. A estratégia principal é a instituição de órgãos de assistência técnica, financeira e de capacitação. Tais políticas, ao permitir aos indivíduos maiores e melhores oportunidades de emprego, exercem uma influência direta sobre outras questões sociais, como aumento do nível de renda, melhoria na qualidade de vida e acesso à educação, criando uma situação favorável à diminuição das desigualdades sociais.

Em síntese, pode-se dizer que a proposta da CEPAL passa a ser o de gerenciamento e direcionamento dos efeitos da abertura comercial e da liberalização financeira externa, de forma a canalizar o capital externo para as atividades produtivas voltadas para exportação, ao mesmo tempo em que se busca a equidade social. Essas novas direções deveriam ser implementadas dentro do contexto de “Reforma das Reformas”, ou seja, de se reformular as políticas que anteriormente não haviam obtido resultados satisfatórios, de forma a se aproveitar da melhor maneira possível as

“novas oportunidades” que se apresentavam, dentro de uma maior competitividade internacional - já que os países passavam por um processo de reformas pró-mercado - em especial de abertura de suas economias frente à concorrência internacional. Assim, a idéia de “Reforma das Reformas”, ao propor medidas públicas para minimizar os efeitos negativos das reformas e potencializar os ganhos daí advindos – ao invés de reorientar a economia retrocedendo nessas reformas – mostrava que essa “nova” Agência posicionava muito mais suas ações no sentido de gerenciar as imperfeições do mercado que no sentido de implementar uma política de desenvolvimento propriamente dita.

Com isso – e na medida em que as políticas neoliberais, já experimentalmente efetivadas em alguns países, passavam a ser o parâmetro de políticas de desenvolvimento – essa estratégia conferia ao receituário liberalizante e ao renascente clima conservador um ar de consenso, principalmente ao reforçar o diagnóstico de que cabia à crise do Estado e a seu programa de reformas a responsabilidade por fazer dos anos 1980 a década perdida. Essa posição foi mantida, mesmo após o final da década, quando já ficavam claras as péssimas conseqüências da sua aplicação na América Latina – baixo crescimento econômico, fechamento de empresas, aumento da taxa de desemprego, deterioração da distribuição de renda e crises financeiras. Em suma, apesar de não ir de encontro ao ideário liberal, havia claramente uma forte aproximação entre as propostas da Nova CEPAL e o consenso neoliberal, em termos daquilo que deveria ser a estratégia de desenvolvimento dentro do novo sistema econômico mundial, marcado pela globalização e pela internacionalização dos mercados. É dessa aproximação teórica que trataremos na próxima seção.

## **2.1 O Consenso Conservador: O Diálogo entre a Nova CEPAL e o Ideário Neoliberal<sup>12</sup>.**

Em inícios da década de 1990, assistiu-se uma inflexão ideológica em termos do pensamento da CEPAL. A revisão dos preceitos estruturalistas, que haviam dado as bases para as políticas de desenvolvimento a partir dos anos 1950, ocorreu como resposta à incapacidade do pensamento clássico da Agência em lidar com a nova situação da América Latina e com o novo contexto da economia internacional. Esse contexto era caracterizado pelo processo de globalização, que propunha a integração dos mercados e a intensificação da relação entre os países, tanto no que diz respeito ao setor produtivo, quanto aos fluxos financeiros e comerciais.

Concomitantemente, reascenderam nos meios acadêmicos e centros de decisões um conjunto de políticas de corte liberal que, segundo seus defensores, eram as únicas capazes de dar uma resposta à crise econômica internacional das décadas de 1970 e 1980. Esse conjunto de

---

<sup>12</sup> Por questões da estrutura do trabalho, não realizamos neste uma discussão específica sobre a questão neoliberal. Mas reconhecida a importância da discussão desse tema, deixamos indicada a leitura de MORAES, R. “Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?” Editora Senac. São Paulo, 2001, para aqueles que porventura se interessem em aprofundar no tema.

políticas - consubstanciadas no Consenso de Washington<sup>13</sup> -, ao serem implementadas pelas nações, garantiria suas respectivas inserções através do maior grau de abertura das economias e da desregulamentação dos diversos mercados. É dessa forma que o neoliberalismo é alçado ao status de ideologia mundialmente hegemônica.

A afirmação neoliberal, mais que uma expressão em termos político-ideológicos, teria sua representação máxima na conformação de um receituário de política econômica. Do lado dos países centrais, as políticas neoliberais se apresentavam como uma forma de recuperar a acumulação de capital, interrompida pelas crises das décadas anteriores, principalmente através da recuperação da lucratividade dos investimentos, da transferência de recursos da periferia e da expansão dos mercados para fronteiras além do centro da acumulação mundial. Para isso, imprescindível era que os países periféricos participassem do movimento de abertura externa, abertura esta que proporcionaria o acesso aos mercados e à liquidez internacionais, que segundo os defensores dessa nova ordem, era condição *sine quo non* para o desenvolvimento econômico.

Segundo a concepção neoliberal, uma vez que o processo de globalização da economia se dá de forma acelerada, quanto mais integrada uma economia for, em termos do comércio internacional, maiores são suas possibilidades de desenvolvimento. Assim, o argumento do grau de abertura externa e da integração econômica é justificado como a única forma que uma economia possui de garantir seu desenvolvimento num mundo cada vez mais globalizado.

Não por acaso, as economias periféricas acabaram por adentrar de forma irrestrita na implementação desse “novo” consenso de políticas. De maneira mais intensa que os países do centro, as economias periféricas – e em especial para o nosso tratamento, as economias latino-americanas – sofreram os impactos da crise financeira dos anos 1970 e 1980, o que dava a elas pouca ou nenhuma alternativa a não ser se alinhar a esse consenso. Os teóricos cepalinos logo notaram as necessidades de se “reciclar” e se adaptar ao novo contexto internacional. E embora afirmassem não ir de encontro ao receituário liberalizante, é possível, a partir dessa breve exposição sobre as políticas neoliberais, apontar diversos aspectos nos quais a análise de ambos se aproxima.

Uma primeira aproximação pode ser apontada no que diz respeito ao tratamento das imperfeições do mercado. Segundo o pensamento convencional-ortodoxo, por mais eficiente que o mercado fosse, ele possuía algumas imperfeições. Em termos financeiros, indicavam que as ineficiências estavam presentes muito mais por questões de assimetria de informações do que pela liberalização em si. Em termos comerciais, as imperfeições teriam sua origem no contexto internacional, e por isso não deveria ser passíveis de correção por medidas de política nacional,

---

<sup>13</sup> O Consenso de Washington consiste de uma agenda de políticas econômicas e estratégias de desenvolvimento – defendidas pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e pelo governo dos Estados Unidos - a serem implementadas na América Latina, e tinha como principal objetivo a estabilização econômica, que “prepararia o terreno” para a região voltasse a crescer.

como o protecionismo. Isso faria com que a melhor política para tais imperfeições seria a atuação direta sobre elas, de forma a corrigir as falhas de mercado, e não a rejeição das mesmas. Na Nova CEPAL, essa perspectiva revisionista das imperfeições do mercado é encontrada naquilo que se convencionou chamar de “Reforma das Reformas”, que propunha o não retrocesso em termos das políticas neoliberais, mas sim que as reformas deveriam ser tomadas como um dado, e partir delas, dever-se-ia buscar os elementos de política que conseguissem aumentar o grau de equidade social. Essas imperfeições seriam sanadas à medida que, com a efetivação da abertura comercial, do controle do endividamento, da incorporação da tecnologia e do equilíbrio macroeconômico, se lograsse o padrão de competitividade virtuosa. Esses pontos necessários para se alcançar esse padrão nada mais são que o cerne das recomendações neoliberais.

A questão da ação direta sobre as reformas traz consigo um outro ponto de convergência entre o neoliberalismo e o pensamento novo-cepalino: o papel do Estado. O primeiro considera que cabe ao Estado a intervenção no sentido de corrigir as imperfeições do mercado, a partir da supervisão das instituições financeiras e da regulação preventiva, e pela adoção de um comportamento mais seletivo por parte do emprestador de última instância. Essa intervenção se dá de forma complementar às determinações do mercado, ou seja, é apenas uma forma de se criar um ambiente estável para que os agentes possam fazer o uso das informações da maneira mais eficiente possível. Dessa forma, não cabe ao Estado, frente a tais insuficiências, restringir a liberalização financeira, mas apenas se dispor como aparato regulatório. Idéia essa muito próxima a defendido pela Nova CEPAL, segundo a qual ao Estado caberia promover políticas que fossem capazes de suprir as insuficiências do mercado, de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas e a estabilidade econômica e, portanto, criar um ambiente favorável ao capital privado. Em termos da abertura comercial e financeira, a proposta cepalina é de gerenciamento e direcionamento dessas, canalizando o capital externo para atividades produtivas voltadas para as exportações ao mesmo tempo em que se busca a equidade social.

A restrição do papel do Estado expressa, dessa forma, a importância que ambos dão ao mecanismo do mercado. Para o ideário neoliberal, a supremacia do mecanismo do mercado se mostra de forma explícita, mesmo porque é sobre a crítica às limitações do Estado keynesiano e intervencionista que as idéias liberalizantes ascendem em fins da década de 1980. O tratamento dado ao mercado pelo neoliberalismo é o de que ele é a instância mais eficiente na resolução de qualquer problema econômico, sendo por isso impossível negar e ignorar o poder de que ele dispõe para se impor. Assim, se deixadas ao livre funcionamento – e associado ao papel complementar de regulador exercido pelo Estado - as forças do mercado alocariam da forma mais eficiente possível os recursos disponíveis, promovendo o desenvolvimento econômico. A Nova CEPAL, apesar de ter tido a pretensão de se contrapor ao neoliberalismo em termos das considerações sobre a importância



do mercado – para os neoestruturalistas, os neoliberais pecavam por sua radicalidade em relação à crença nas virtudes do mercado – acaba por propor uma estratégia “alternativa” que tenta conciliar as propostas neoliberais e o seu velho estruturalismo, caracterizado pela excessiva fé em relação ao Estado. Assim, a estratégia de longo-prazo novo-cepalina se situava num ponto médio entre a idolatria do mercado e a idolatria do Estado; ou dito de outra forma, entre as concepções neoliberal e a da velha CEPAL.

Como uma última aproximação, pode-se fazer referência à importância conferida à abertura externa. Como já ressaltado em parágrafos anteriores, a abertura externa – em termos das aberturas comercial e financeira – é apontada pelos teóricos neoliberais como a forma de uma economia periférica garantir sua integração à economia internacional, e conseqüentemente, de garantir seu crescimento econômico. A abertura comercial atuaria na atratividade de empresas tecnologicamente mais desenvolvidas, tornando o ambiente econômico mais competitivo. A abertura financeira atrairia capitais externos, importantes tanto na realização do equilíbrio macroeconômico quanto no financiamento da necessária transformação produtiva. A proposta da Nova CEPAL não foge muito disso. Para os teóricos da Agência, o fluxo de capital estrangeiro deve ser encarado como aliado de extrema relevância na transformação produtiva, uma vez que aumentam a taxa de investimento e solucionam o problema da escassez de poupança interna. Dessa forma, a abertura e desregulamentação financeira permitiriam o fluxo voluntário de capitais externos, e conseqüentemente, o financiamento da transformação produtiva.

Certamente, existem outras aproximações entre ambas correntes, como o entendimento e tratamento das questões sociais, mas as que aqui apontamos são suficientes em termos dos nossos objetivos. Importante ressaltar é que, apesar dos neoestruturalistas não se assumirem enquanto tal e, para além disso, afirmarem que não se direcionam no mesmo sentido do ideário neoliberal, esses pontos comuns deixam claro que existe um consenso do caráter e do direcionamento que devem ter as políticas econômicas na década de 1990, o que nos leva a concluir que, diferentemente do que é apontado, a proposta neoliberal e da Nova CEPAL não são, em sua essência, diversas, nem tampouco alternativas distintas de políticas desenvolvimentistas.

Levado a cabo tais políticas, os países latino-americanos, ao contrário de encontrar os rumos perdidos do desenvolvimento, acabaram por se perder ainda mais em um emaranhado composto por baixo crescimento econômico, endividamento externo, crise financeira e elevados níveis de desemprego, que em si, configurariam a nova forma de dependência desses países.

### 3.3 Desenvolvimento “Sem” Equidade e a Continuidade da Condição Dependente

Como mostrado nas seções anteriores, em fins dos anos 1980, o neoliberalismo é alçado ao status de ideologia dominante, como uma resposta liberal-conservadora às crises que haviam se engendrado no interior da economia latino-americana. A partir de então, esse corpo teórico passa a ser a base sobre a qual irá se erigir grande parte das políticas de desenvolvimento que procuravam, no limite, retornar aos níveis de crescimento dos anos anteriores. No mesmo caminho, a CEPAL também reestruturou seu pensamento, através de uma conjunção do seu antigo estruturalismo com vários aspectos do arcabouço neoliberal, conformando o que se chamou de Neoestruturalismo, pensamento que se tornou dominante dentro da Agência.

Tomados por essa nova onda de alternativas que se propunham ao fracassado e falido “Estado keynesiano”, os países da América Latina se lançaram na implementação de uma série de políticas de estabilização. Essas políticas levavam a cabo a receita indicada pelos defensores da nova ordem neoliberal, o que não é de se estranhar, dado o amplo quadro de crise e instabilidade que predominava na região e todo o conjunto de políticas que já haviam sido implementadas, mas que não haviam logrado resultados satisfatórios. Nesse sentido, foram efetivadas as políticas de estabilização, principalmente no que diz respeito ao controle inflacionário e fiscal. Essas políticas, ao gerarem um ambiente economicamente mais estável, preparariam o terreno para que se pudesse realizar a abertura externa que, como já dito, permitiriam o acesso aos mercados e à liquidez internacional, através da desregulamentação comercial e da flexibilização financeira.

Várias eram as justificativas teóricas para a efetivação dessas políticas de corte liberal. De um lado, o argumento para a realização da abertura comercial estava no fato de que esta permitiria a correção de possíveis distorções dos preços internos em relação ao referencial competitivo, causado pelo excessivo protecionismo, e também porque ela promoveria as condições necessárias para um crescimento impulsionado pelas exportações. Dessa forma, o livre comércio era justificado pela melhora que causava na alocação dos recursos, na renda real a preços internacionais e na distribuição de renda.

De outro lado, a desregulamentação e liberalização financeira eram justificadas por permitir o aperfeiçoamento da intermediação financeira entre poupadores e investidores, a nível mundial, promovendo a alocação de poupança externa para países com um sistema financeiro pouco articulado e consolidado. Com isso, o sistema financeiro internacional se tornaria mais dinâmico, principalmente ao serem eliminados o racionamento de crédito – que no limite, causava a carência de poupança externa e a redução das taxas de investimento e de crescimento da economia – e todas as barreiras que se colocavam frente à alocação internacional de recursos. Conseqüentemente, esse sistema se tornaria mais eficiente.

Através da implementação dessas políticas, os países periféricos estariam prontos para promover o processo de reestruturação produtiva, calcado e estruturado na idéia da especialização e da vocação primário-exportadora. Essa reestruturação, que se colocava na contramão da diversificação industrial característica das propostas dos períodos anteriores, permitiria a esses países a inserção no mercado internacional.

No entanto, apesar de ter seguido a risca a cartilha neoliberal, e no mesmo sentido, as propostas de política econômica da Nova CEPAL, os países latino-americanos não conseguiram alcançar os níveis de crescimento, desenvolvimento e integração que as mesmas prometiam. As políticas de estabilização, a abertura externa e os ajustes macroeconômicos que, em si, criariam o ambiente econômico ideal para que o mercado, deixado a seu livre funcionamento - mas sob a tutela reguladora do Estado – promovesse a mais eficiente alocação dos recursos, se mostraram insuficientes na promoção do tão desejado, e mais que necessário, crescimento econômico. Os resultados foram os mais perversos possíveis, com o surgimento de um quadro de fragilidade financeira de aumento da vulnerabilidade externa, caracterizado pela generalização do movimento especulativo do capital (em detrimento do capital produtivo) e pela perda da autonomia em relação à política econômica. Começa a se conformar uma nova fase da dependência.

Em termos da desregulamentação financeira, as inovações financeiras foram instrumentos amplamente utilizados, já que permitiam aos bancos adotar amplos mecanismos de captação de recursos no mercado, ao mesmo tempo em que permitia a esses burlar de forma mais fácil as restrições e regulações impostas pelas autoridades monetárias. Como o montante de recursos utilizados era cada vez maior e, além disso, como esses recursos possuíam diferentes perfis, a autoridade monetária acabou perdendo sua margem de manobra, possuindo um poder de controle apenas de forma indireta sob os recursos que entravam nos países.

Desta maneira, dado o comportamento maximizador dos bancos, incentivado pelo aumento da concorrência interbancária, o que lhes obriga a tomar posturas mais agressivas na escolha de seus balanços, através das inovações financeiras, a desregulamentação e a liberalização financeiras reduzem a capacidade que as autoridades monetárias têm para controlar a liquidez da economia. (CARCANHOLO, 2004: 08).

Mas os efeitos não se restringem a isso. Há que se considerar ainda que o movimento de flexibilização financeira, ao permitir a livre circulação de capitais independente de seus motivos, acaba conferindo a estes um caráter predominantemente especulativo, em detrimento do investimento produtivo. Como o caráter especulativo traz consigo o pressuposto de ganhos de curto prazo, os países acabam perdendo a capacidade de agir em termos do manejo das taxas de juros e do preço dos ativos. No caso dos países periféricos essa perda é ainda maior, já que, em decorrência do

seu endividamento, dependem do fluxo de capitais para cobrir os serviços da dívida, o que acaba definindo um problema de restrição externa ao crescimento.

Em termos da abertura comercial, dois movimentos podem ser destacados. Primeiramente, que a reestruturação produtiva nos países da região foi realizado com base na idéia de vocação primário-exportadora. Não que a produção destes fosse desprovida de qualquer recurso tecnológico de alta qualidade, mas mesmo assim, esses produtos são dotados de um menor valor agregado, o que leva a uma continuidade na deterioração dos termos de troca. Por outro lado, a abertura comercial acabou expondo os países periféricos à competitividade internacional, sem que fossem criados os alicerces estruturais que permitissem aos mesmos competir de maneira eqüitativa, ainda mais frente às modificações nos padrões de concorrência e nas regras institucionais do comércio e do investimento. Ou seja, os países forma expostos a um padrão de concorrência para os quais eles efetivamente não estavam preparados.

Esses resultados desembocaram na formação de economias marcadas pela fragilidade financeira interna e pela vulnerabilidade externa<sup>14</sup>. E em decorrência do baixo crescimento que vêm apresentando nos últimos anos, essas fragilidade e vulnerabilidade acabaram por se transformar em instabilidade.

Importante ressaltar que tanto a fragilidade financeira quanto a vulnerabilidade externa, e a conseqüente perda de autonomia de ação política, são resultados da escolha do regime de liberalização financeira externa e abertura comercial. Os efeitos diretos disso seriam, de um lado, o baixo crescimento econômico, em função da restrição externa ao crescimento e da necessidade de se manter as taxas de juros elevadas como forma de atrair capitais. Por outro lado, as possibilidades de crise financeira e cambial seriam ampliadas já que, dado o aumento da vulnerabilidade externa, seriam maiores as possibilidades de reversão das expectativas. Um terceiro efeito a ser destacado diz respeito à distribuição da renda e da riqueza uma vez que, com a necessidade de se manter os custos de produção domésticos competitivos a nível internacional, acaba se verificando uma repressão sobre os salários, reforçada pela desregulamentação do mercado de trabalho e pelo aumento do exército industrial de reserva. Como ressaltou Medeiros e Serrano (1999: 149)

A liberalização comercial e financeira proposta a todos e aceita com entusiasmo pelas elites locais leva ao resultado paradoxal de que a multiplicação de fontes e formas de financiamento externo, em vez de afrouxar a restrição externa ao crescimento, acaba por provocar forte expansão dos passivos externos brutos, movida primordialmente não pela necessidade de financiamento das importações necessárias ao desenvolvimento, mas sim

---

<sup>14</sup> Por fragilidade financeira, entende-se que é a dependência extrema que uma economia tem em relação aos capitais externos em um ambiente no qual o sistema financeiro é instável. A vulnerabilidade externa pode ser entendida como a baixa capacidade de resistência que uma economia possui frente aos choques internacionais. Ambos conceitos possuem uma estreita ligação, de tal forma que pode-se dizer que a vulnerabilidade externa é uma conseqüência da fragilidade financeira externa, já que está advém de uma opção de política econômica pela abertura, num contexto de instabilidade do mercado financeiro internacional.

por ganhos de especulação e arbitragem financeira possibilitados por políticas de sustentação e diferenciais excessivos de juros externos e internos associados a taxas de câmbio completamente descoladas das condições de competitividade.

Dessa forma, os países periféricos se vêem inseridos em um círculo vicioso no qual sua dependência em relação aos fluxos de capitais se torna cada vez maior. Como necessitam atrair capitais que possam se dispor à correção dos desequilíbrios no balanço de pagamentos, esses países acabam elevando suas taxas de juros, o que resulta na ampliação da dívida externa e interna. A entrada de capitais atraída por altas taxas de juros também acaba fazendo com que os investimentos produtivos sejam depreciados em relação aos investimentos financeiros, o que trava a produção e o consumo. Essas práticas, no limite, desembocam na necessidade da manutenção do superávit primário – votado ao pagamento dos juros e amortizações da dívida – o que reduz a margem de gasto público e de intervenção do Estado na economia nacional.

Quanto ao Estado Nacional, ninguém duvida que sua ação econômica vem sendo severamente restringida: assiste impotente ao desdobramento das estratégias de localização e de divisão interna do trabalho da grande empresa e está cada vez mais à mercê das tensões geradas nos mercados financeiros, que submetem a seus caprichos as políticas monetária, fiscal e cambial. (...) A disciplina imposta pelos mercados financeiros, cujos movimentos de antecipação podem destruir a precária estabilidade, acaba inibindo toda e qualquer tentativa de executar políticas ativas, destinadas a promover o crescimento” (BELLUZZO, 1995: 18-19).

Ou seja, o Estado se curva ao mercado financeiro, perdendo sua capacidade de interferir nos rumos da economia. Tudo isso acompanhado de mais endividamento e transferência de recursos para o exterior. Com isso fica claro que, a partir desse quadro, abertura comercial e financeira não só confere um novo aspecto à dependência – dando a esta uma natureza tipicamente financeira – mas que a vulnerabilidade externa e a fragilidade financeira tendem a ampliar os graus de dependência da periferia em relação ao centro.

Apesar de se mostrar com um novo caráter, pode-se dizer que os mecanismos pelos quais os países periféricos irão fazer frente à ampliação da dependência não se diferenciam daqueles apontados por Marini para explicar o processo de formação sócio-econômico da região a partir de sua integração subordinada à economia capitalista mundial. Assim, a globalização financeira - expressa através da abertura comercial e da desregulamentação financeira – acaba definindo a forma da restrição externa ao crescimento, caracterizada pela ainda permanência da importação de tecnologias e conhecimento, pela reestruturação produtiva baseada em produtos primários, e mais importante nesse novo contexto, pelo crescimento exponencial do endividamento e da transferência de recursos. Com isso, os mecanismos de superexploração da força de trabalho, da mesma forma que nas décadas passadas – ou seja, aumento da intensidade do trabalho, prolongamento da jornada de trabalho e expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de

trabalho – serão os instrumentos através dos quais os capitalistas irão garantir a continuidade da acumulação interna de capital, ampliando seus lucros e conseguindo honrar suas dívidas.

Fica assim demonstrado, por duas vias – a volta do setor primário como o dinamizador da reestruturação produtiva e a utilização dos mecanismos de superexploração do trabalho como motor da acumulação interna – que a tese de Marini ainda se aplica às determinações da dependência nos anos 1990, mesmo em um contexto diverso daquele característico dos anos 1960 e marcado pela globalização financeira.

Em termos da Nova CEPAL, pode-se dizer que, nessa nova ordem da economia internacional, a reestruturação do seu pensamento, conformada na corrente Neoestruturalista, acabou seguindo os ditames do neoliberalismo, e em decorrência disso, aceitou o mercado como o “agente” mais eficiente na alocação de recursos e promoção do crescimento econômico. Relegou ao Estado – que antes, para a Agência, era o principal elemento na condução do desenvolvimento econômico – um papel subordinado ao mercado, e por isso renegou suas raízes históricas e se desviou do caminho até então trilhado, apesar de seus teóricos insistirem que a reorientação não implicou em cisões históricas. Os resultados das políticas e ações que passou a indicar, como já mostrado, tiveram os resultados mais perversos possível, implicando no aumento da dependência. Para além disso, o crescimento do desemprego estrutural, a proliferação das formas de precarização do emprego e o aumento das desigualdades<sup>15</sup> mostrou que o tão aclamado “crescimento com equidade” pela Agência não foi alcançado. Ao contrário, como mesmo mostrou Tavares (1993: 53-54), a coexistência de setores modernos com setores primários atrasados voltados ao mercado internacional, na medida em que estes dominam o panorama econômico-social desses países, acabou gerando um desenvolvimento “sem equidade” que extrapola o campo social, invadindo os campos econômicos e político. Mesmo diante disso, o que se tem observado é que a Nova CEPAL ainda continua a defender esse mecanismo de desenvolvimento, o que evidencia uma caracterização do desenvolvimento e da dependência como fatores conjunturais, passíveis de solução com a adoção de políticas econômicas, dentro do sistema capitalista. Da nossa perspectiva, nos marcos do capitalismo atual, essa situação se mostra como irreversível, e a única possibilidade que se mostra é a permanência em uma situação na qual o desenvolvimento aprofunda as bases do subdesenvolvimento, e conseqüentemente, gera mais dependência.

---

<sup>15</sup> Aqui, não nos preocupamos em demonstrar através de dados empíricos a ocorrência dos fatos apontados, dado que um considerável número de trabalhos anteriores já realizaram tal análise. Para aqueles que se interessem pela verificação dos dados que comprovam o que indicamos, apontamos o trabalho de Amaral (2006), que faz uma busca pormenorizada das variáveis acerca do mundo do trabalho e que comprovam o aumento tanto do desemprego quanto da precarização das formas de trabalho.

#### 4. Considerações Finais

A crise das décadas de 1970 e 1980 atingiram de forma intensa os países latino-americanos. Mediante os intensos gargalos que se colocaram às suas economias, bem como frente ao aprofundamento de problemas que já vinham se arrastando das décadas anteriores, a ausência de alternativas acabou impondo a estes a implementação das políticas neoliberais, que versavam, principalmente, a favor da abertura comercial e financeira e do afastamento do Estado da economia. Tais políticas, segundo os defensores desse “novo” ideário, seriam a única solução para os problemas econômicos e sociais que se colocavam. Na mesma esteira, a CEPAL, diante a necessidade de adequar seu discurso à nova conjuntura da economia internacional, promoveu uma revisão no seu pensamento, de modo a propor novos caminhos para a superação da condição dependente e periférica.

No entanto, e após seguirem de maneira rigorosa as imposições e recomendações dos organismos internacionais, não demorou muito para que os países latino-americanos verificassem que as políticas neoliberais tendiam, de maneira irrestrita, a ampliar sua condição dependente. Obviamente, essas políticas trouxeram alguns aspectos positivos – como o acesso a novos mercados, a recursos financeiros e a tecnologias, e especialmente no caso brasileiro, a estabilização monetária. No entanto, esses aspectos são ínfimos quando se considera não só os novos problemas que se colocaram, como a ampliação da vulnerabilidade externa e a dependência extrema dos recursos financeiros, mas também a ampliação de velhas questões, como a precarização das formas de trabalho e a desigualdade na distribuição de renda.

Sendo assim, e considerando a explícita proximidade entre as proposições neoliberais e as recomendações de políticas da Nova CEPAL, pode-se concluir que as propostas da Agência, para os anos 1990 e 2000, tendem a intensificar a dependência dos países latino-americanos. Ou seja, a implementação dessas políticas, ao intensificarem o intercâmbio desigual, consequentemente ampliam a transferência de recursos da periferia para o centro. A solução que se apresenta para o capitalista da nação periférica, então, é tão somente o aprofundamento e expansão das formas de superexploração do trabalho, como forma de compensar a transferência de recursos e garantir a reprodução do sistema capitalista na periferia. Fato que vem representado através da precarização do trabalho, do achatamento da classe média, da estagnação dos salários reais e do arraste da desigual distribuição de renda, característica já estruturais das economias periféricas. Nesse sentido, e longe de resolver os problemas que se apresentam, tais políticas já expressam não apenas seu desgaste, mas também sua incapacidade de elevar os países da região a uma outra etapa de desenvolvimento, questão que dificilmente se tornará fato dentro da estrutura do sistema capitalista de produção.

## Referências Bibliográficas

AMARAL, M.S. *A Investida Neoliberal na América Latina e as Novas Determinações da Dependência*. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2006.

BELLUZZO, L. G. M. *O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados “Globalizados”*. Economia e Sociedade. Campinas: Editora Unicamp, 1995. cap. 4, p. 11- 20.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL – Uma Resenha. In:\_\_\_\_\_. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. parte 1. v. 1.

CARCANHOLO, M. D. *Abertura Externa e Liberalização Financeira: Impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

\_\_\_\_\_. Abertura e Vulnerabilidade Externa: Restrições Estruturais para o Desenvolvimento em uma Economia Periférica. In: XAVIER, C.L. *Desenvolvimento Desigual*. Uberlândia: Edufu, 2004. cap. 2, p.73 – 110.

\_\_\_\_\_. *Dialética do Desenvolvimento Periférico: Dependência, Superexploração da Força de Trabalho e Alternativas de Desenvolvimento*. In: Anais do IV Colóquio Latinoamericano de Economistas Políticos. São Paulo, 31 de outubro a 2 de novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. *Neoconservadorismo com Roupagem Alternativa: A Nova CEPAL Dentro do Consenso de Washington*. Uberlândia, 2006.

\_\_\_\_\_. Neoliberalismo e Desenvolvimento em uma Economia Periférica. In: XAVIER, C.L. *Desenvolvimento Desigual*. Uberlândia: Edufu, 2004. cap. 5, p.283 – 320.

CEPAL (A). Estudo Econômico da América Latina, 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 1. cap. 2, p. 137 – 178.

CEPAL (B). Transformação e Crise na América Latina e Caribe, 1950 – 1984. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 2. cap. 22, p. 817 – 849.

CEPAL (C). Transformação Produtiva com Equidade: a Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos Anos 1990. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 2. cap. 24, p. 887 – 910.

CORRÊA, H. F. S. *A Nova CEPAL e o “Mal-Estar” Social na América Latina: Uma Alternativa de Desenvolvimento?* 2007. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2007.

FAJNZYLBER, F. Industrialização na América Latina: da “Caixa-Preta” ao “Conjunto Vazio”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 2. cap. 23, p. 851 – 886.



FURTADO. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 1. cap. 5, p. 239 – 262.

MARINI, R.M. *América Latina – Dependência e Integração*. 1 edição. São Paulo: Página Aberta Ltda, 1992.

\_\_\_\_\_. *Dialética da Dependência*. 1 edição. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. 5 volumes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

MEDEIROS. C. A. e SERRANO, F. Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MÉSZÁROS, I. *Filosofia, Ideologia e Ciência Social: Ensaio de Negação e Afirmação*. São Paulo: Ensaio, 1993. Parte I, cap. 2, p. 26 – 30.

MORAES, R. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC, 2001. Coleção Ponto Futuro, nº 06.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 1. cap. 1, p. 69 – 136.

PREBISCH, R. Por uma Dinâmica de Desenvolvimento latino-americana. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 1. cap. 12, p. 451 – 488.

PREBISCH, R. Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 edição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000. v. 1. cap. 3, p. 179 – 215.

SANTOS, Theotônio dos. *Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas*. 1 edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

TAVARES. M. C. *Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: A Modernização Conservadora*. Economia e Sociedade. Campinas: Editora Unicamp, 1990. p. 21- 55.

TRASPADINI, R.; STEDILE, J.P. *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. 1 edição. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

VALENCIA, A.S. *Desindustrialización y Crisis del Neoliberalismo: Maquiladores e Telecomunicaciones*. México: Plaza y Valdés, 2004.