

Do Manifesto Latino-Americano ao Neoestruturalismo: a controvérsia acerca do retrocesso da crítica histórico-estrutural

From the Latin American Manifesto to Neostructuralism: the controversy about the setback of historical-structural criticism

Vinícius da Silva Centeno¹

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo apresentar a controvérsia no debate em torno da validade do neoestruturalismo enquanto escola de pensamento crítica à ortodoxia econômica (neoclássica) e como agenda alternativa ao programa neoliberal. Para isso, em um primeiro momento é revisitado o estruturalismo clássico cepalino e a contribuição das correntes dependentistas, representando o auge da crítica histórico-estrutural. Em seguida, são abordados os pontos centrais da agenda neoestruturalista desenvolvida no âmbito da CEPAL a partir da década de 1990, com base nas publicações da própria Comissão. Por fim, é apresentada a controvérsia presente no debate entre os principais intelectuais da CEPAL e os autores críticos ao programa neoestruturalista. Ao passo que a CEPAL defende que o neoestruturalismo é uma corrente de pensamento heterodoxa e crítica pelo fato de estar amarrada aos decênios anteriores de produção da instituição através do método histórico-estrutural, seus críticos entendem que a “atualização” representa a ruptura da CEPAL com os pilares centrais do estruturalismo clássico. Entende-se que o programa neoestruturalista não pode ser considerado o resultado natural da evolução da CEPAL para adaptar-se aos novos tempos. Apesar de se diferenciar do neoliberalismo, o programa representa um grande retrocesso no pensamento crítico latino-americano, do poder analítico original da condição periférica e subdesenvolvida e uma redução do método histórico-estrutural à domesticação imposta pelas teorias produzidas pelo centro.

Palavras-chave: Estruturalismo clássico. América Latina. Método histórico-estrutural. Neoestruturalismo. Nova CEPAL.

Abstract: This paper aims to present the controversy in the debate around the validity of neostructuralism as a school of thought critical to economic orthodoxy (neoclassical) and as an alternative agenda to the neoliberal program. For this, first, the CEPAL’s classic structuralism and the contribution of *dependentists* approaches are revisited, representing the peak of historical-structural criticism. Then, the central points of the neostructuralist agenda developed within ECLAC from the 1990s onwards are addressed, based on the Commission’s publications. Finally, the controversy present in the debate between the main intellectuals of ECLAC and the authors critical to the neostructuralist program is presented. While ECLAC argues that neostructuralism is a heterodox approach and represents a critical thinking due to the fact that it is tied to the previous decades of production of the institution through the historical-structural method, its critics understand that the “update” represents the rupture of ECLAC with the central pillars of classical structuralism. It is understood that the neostructuralist program cannot be considered to be the natural result of the evolution of ECLAC to adapt to changing times. Despite differing from neoliberalism, the program represents a major setback in the Latin American critical thinking, the original analytical power of peripheral and underdeveloped condition and a reduction of the historical-structural method to the domestication imposed by the theories produced by central countries.

Keywords: Classical structuralism. Latin America. Historical-structural method. Neostructuralism. New ECLAC.

Artigo recebido em 18/9/2020. Aceito em 19/12/2020.

¹ Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: vinicenteno@gmail.com

Introdução

A CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – é uma instituição reconhecida por sua contribuição original ao pensamento econômico latino-americano e pela crítica às teorias econômicas ortodoxas desde sua fundação, em 1948. A partir da consolidação de uma metodologia própria, original e multidisciplinar – denominada método histórico-estrutural – e de um programa de desenvolvimento específico para a região – o estruturalismo latino-americano –, a CEPAL teve papel central no avanço e no aprofundamento crítico do debate a respeito das peculiaridades da condição periférica da América Latina no sistema capitalista mundial. A instituição foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Dado seu caráter não apenas acadêmico, como também no sentido de orientar e de propor alternativas de política econômica, a CEPAL promoveu mudanças em seu programa ao passo que novas conjunturas e diferentes necessidades se apresentavam para os países da região.

O início dos anos 1990 marca a consolidação da hegemonia neoliberal no continente latino-americano a partir da adesão ao receituário proposto no âmbito do Consenso de Washington, em 1989. A CEPAL atestou o fracasso das reformas neoliberais adotadas na América Latina e, à época, desenvolveu um novo programa, denominado neoestruturalista, que, segundo a instituição, representava uma alternativa a partir da atualização do estruturalismo original para o novo contexto econômico internacional. Ao passo que a CEPAL defende que o neoestruturalismo é uma corrente de pensamento heterodoxa e crítica pelo fato de estar amarrada aos decênios anteriores de produção da instituição através do método histórico-estrutural, os críticos à agenda neoestruturalista entendem que a Nova Cepal deixou de ser uma escola de pensamento de vanguarda, crítica e alternativa à ortodoxia econômica e ao programa neoliberal.

Posto isso, o presente trabalho tem como objetivo apresentar a controvérsia no debate acerca da validade do programa neoestruturalista como alternativa crítica ao neoliberalismo. Para isso, o trabalho está dividido em cinco seções, sendo essa introdução a primeira. A segunda seção aborda o estruturalismo clássico cepalino e a contribuição das correntes dependentistas, representando o auge da crítica histórico-estrutural. A terceira seção aponta os pilares do neoestruturalismo a partir da ótica dos próprios integrantes da CEPAL e da análise do documento de apresentação do programa, intitulado “*Transformación Productiva con Equidad*” e publicado pela primeira vez pela instituição em 1990. A quarta seção debate os limites e as críticas ao pensamento neoestruturalista, apresentando os argumentos que divergem da posição oficial da CEPAL a respeito da criticidade do

neoestruturalismo à ortodoxia econômica. Ademais, discute-se a partir da reflexão de Prebisch nos anos finais de sua carreira se o caminho trilhado pela Comissão ao longo das décadas pode ser entendido como uma atualização natural da agenda cepalina ou representa um distanciamento do seu pensamento original. Finalmente, a quinta seção apresenta as conclusões.

Entende-se que, apesar do argumento dos pensadores ligados à CEPAL de que a agenda neoestruturalista representou uma atualização necessária do pensamento estruturalista clássico para os novos tempos, mantendo seus pilares estruturantes e tradição crítica, o neoestruturalismo, além de não se apresentar como alternativa ao arcabouço teórico do *mainstream* econômico e ao ideário neoliberal, também não pode ser considerado como resultado natural da evolução e atualização do pensamento estruturalista clássico. Ao se distanciar de seus conceitos fundamentais, a CEPAL promoveu, ao longo das décadas, uma ruptura consigo mesma.

1. A CEPAL e o surgimento de uma escola de pensamento de vanguarda na América Latina

As ideias da CEPAL² fizeram parte de uma ampla gama de correntes de pensamento que reconhecem que os desafios do desenvolvimento dependem da forma como se estruturam as relações econômicas, sociais e políticas nas diferentes sociedades, as quais, por sua vez, integram um sistema mundial hierarquizado e desigual. Nesse sentido, Bielschowsky (2000, p.16) indica que o ponto de partida para compreender a contribuição da CEPAL é reconhecer “de que se trata de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana”. O trabalho desenvolvido produzia uma teoria não-formal, em que a elaboração de hipóteses, conceitos e implicações andavam paralelamente com a análise da realidade econômica, a fim de sistematizar um conjunto de ideias em torno de políticas econômicas práticas (COLISTETE, 2001). Dessa maneira, na década de 1950 surgia na América Latina uma estrutura analítica original que, de forma crítica, buscava analisar as peculiaridades do processo de desenvolvimento dos países em condição periférica, subdesenvolvida e dependente.

² A CEPAL foi estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile (CEPAL, 2020a).

1.1. O método histórico-estrutural e o estruturalismo cepalino

Dessa maneira, esse sistema interpretativo e de transformação da realidade produziu um pensamento independente e criativo, consolidado a partir de uma metodologia própria de investigação, denominada método histórico-estrutural:

O método histórico-estrutural destaca a importância do contexto histórico para entender o funcionamento da economia e da sociedade. Nesse contexto, argumenta-se que, embora a ciência econômica e social deva buscar estabelecer leis gerais, também é preciso reconhecer que uma teoria geral encontra grandes obstáculos ao tentar explicar circunstâncias históricas em constante evolução. Como a economia é uma ciência social e as estruturas econômicas e sociais são tão variáveis, são reduzidas as possibilidades de elaborar teorias válidas para todo tempo e lugar (CEPAL, 2020b).

Assume-se, portanto, a relação entre o contexto histórico e as estruturas econômicas e sociais como método para compreender a realidade. O ponto de partida do método histórico-estrutural é a noção de que os países subdesenvolvidos e os desenvolvidos enfrentam problemas qualitativamente distintos e que, posto isso, a formulação de políticas específicas e o fortalecimento das capacidades do Estado são condições determinantes para que os países menos avançados possam se transformar e superar a condição de subdesenvolvimento. Assim, o método apresenta um enfoque próximo ao que se poderia identificar como a economia política clássica, ao considerar um contexto em que os aspectos sociais e políticos desempenham um papel determinante para o funcionamento da economia. Essa característica leva o método histórico-estrutural a análises interdisciplinares e que, segundo descrição de Bielschowsky (2018, p.18), é “essencialmente orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que se presta mais ao método indutivo”.

Expoente do Estruturalismo Latino-americano e um dos precursores da tese que viria a ser desenvolvida pela CEPAL posteriormente, Prebisch (1986 [1949]) redige o documento que seria conhecido como “Manifesto Latino-americano”³. O autor expõe a necessidade de industrialização das economias periféricas agroexportadoras, visto que, diferentemente do que defende a premissa (neo)clássica das vantagens comparativas, os frutos do progresso técnico – mais elevado nos países centrais industrializados – não tendem a ser repartidos entre toda a coletividade a partir do

³ Refere-se ao trabalho intitulado “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*”, publicado por Raúl Prebisch em 1949.

intercâmbio. Prebisch (1986 [1949], p. 6) afirma que a falha dessa premissa é atribuir um caráter geral ao que é circunscrito⁴:

Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países.

Os elementos constitutivos da relação centro-periferia advém desse sistema hierarquizado que foi forjado ao longo da história a partir da difusão diferenciada de progresso técnico e da deterioração dos termos de intercâmbio⁵ entre os artigos finais da indústria, produzidos nos países centrais, e os produtos primários, exportados pelos países periféricos, o que criou um empecilho estrutural ao desenvolvimento dos países latino-americanos. As relações assimétricas, conforme aponta Prebisch, nunca levariam à convergência de renda e homogeneização estrutural das economias, contrariando à visão convencional de defesa do livre comércio e especialização produtiva como caminho natural para o desenvolvimento. Dado o manifesto desequilíbrio existente, qualquer argumentação que tente explicar ou justificar o fenômeno inevitavelmente rompe com a premissa básica do esquema de divisão internacional do trabalho.

No âmbito do pensamento estruturalista latino-americano entende-se que, juntamente aos ciclos econômicos de acumulação, a expansão do capitalismo periférico acaba por reproduzir as características e propriedades fundamentais das relações desiguais com as economias centrais desenvolvidas. A coevolução⁶ das relações assimétricas e desiguais no processo histórico do (sub)desenvolvimento fazem com que as características – econômicas, políticas, culturais – periféricas não fossem uma “etapa” do capitalismo latino-americano, mas sim sua condição vinculada à estrutura central e desenvolvida no exterior. Ao longo do tempo, portanto, as limitações dos países periféricos eram aprofundadas e suas estruturas produtivas – e de distribuição de renda e riqueza,

⁴ É interessante notar que a crítica de Raúl Prebisch nesse ponto em muito se assemelha com a crítica de Keynes logo no primeiro capítulo de sua obra magna, a Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda (1936). Ao se propor a formular uma teoria geral para a economia, Keynes argumenta que os postulados da teoria clássica se aplicam apenas a um caso especial e não ao caso geral. Ambos os autores, portanto, apesar de críticos, não negam completamente a teoria (neo)clássica, linha de pensamento hegemônica em suas respectivas formações.

⁵ Prebisch (1986 [1949], p. 15) mostra a evolução dos termos de intercâmbio entre produtos industriais finais e primários.

⁶ O termo coevolução é utilizado em Brandão *et al.* (2018, p. 281): “assim, o subdesenvolvimento era tomado não como fase, mas como face, como processo que coevolui ao longo do tempo com o desenvolvimento. Era visto, desse prisma teórico-histórico, como um ente transpassado pelos caracteres distintivos de sua posição subalternizada no conjunto do sistema de relações centro-periferia”.

considerada por Prebisch fundamental para o “nível de vida das massas” – eram ainda mais deformadas.

Havia, portanto, um projeto político no cerne do programa estruturalista que buscava criar instrumentos para romper com os mecanismos assimétricos de intercâmbio e enfrentar as heterogeneidades estruturais (BRANDÃO *et al.*, 2018). Assim, Prebisch (1986 [1949], p. 6) coloca a industrialização como um processo fundamental para promover a mudança estrutural necessária para a superação da condição de subdesenvolvimento da América Latina e da melhoria da condição de vida da população: “*de ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas*”.

Fossem verdade as premissas da ortodoxia econômica na defesa do livre comércio e especialização produtiva, a industrialização não seria necessária para que os países desfrutassem igualmente das vantagens do livre comércio internacional. Nesse sentido, o pensamento estruturalista denuncia a situação das relações internacionais e articula determinações endógenas e exógenas à região, combatendo as teorias conservadoras que não analisam a estrutura social e suas modificações, nem as relações de poder nela vigentes nem como elas influenciam na distribuição da renda. Se apresentava, sobretudo, não apenas com um programa teórico, mas também com um projeto – conjunto de medidas práticas – crítico e alternativo ao defendido pelas correntes econômicas tradicionais e conservadoras, o que implicava na ruptura com o liberalismo e na introdução de um planejamento estatal industrializante.

A partir da década de 1950, a região da América Latina experimentou um período de crescimento econômico sustentado a partir um rápido processo de industrialização através do processo de substituição de importações, favorecido pelo contexto global e por medidas de caráter nacional-desenvolvimentista. Diferentemente do que previa Prebisch no Manifesto de 1949, as economias latino-americanas apresentavam pontos de estrangulamento evidentes e a industrialização não foi condição suficiente para superar a condição de subdesenvolvimento, que se mostrou ser um processo mais complexo.

1.2. A contribuição dos dependentistas e o auge do pensamento crítico da CEPAL

As primeiras críticas à política de industrialização por substituição de importações partiram de dentro da própria CEPAL, que na década de 1960 publicou reflexões sobre o processo. O ponto central da crítica estruturalista era direcionado ao aspecto concentrador e excludente do processo de substituição de importações, dado que os frutos do progresso tecnológico alavancados pela industrialização eram retidos pelos detentores de capital. O debate avançaria a partir das contribuições dos teóricos dependentistas, que dialogou com a crítica produzida pelos estruturalistas e pela própria CEPAL. Ainda que com pontos em comum, são identificadas diferenças entre os dependentistas, o que leva a divisão dos autores em duas correntes⁷: a reformista e a marxista. O primeiro grupo é mais visto como um novo desenvolvimento da escola estruturalista à luz da crise da industrialização por substituição de importações (KAY, 1991). Clássicos reformistas⁸, Cardoso e Faletto (1967, p. 4) questionam a tese estruturalista da industrialização garantindo o desenvolvimento *per se*:

¿sería posible mantener la hipótesis de que faltaron condiciones institucionales y sociales que permitieran a los hechos económicos favorables expresarse en un movimiento capaz de garantizar una política de desarrollo, o había en realidad un error de perspectiva que hacía creer posible un desarrollo que económicamente no lo era?

A crítica à defesa estruturalista da industrialização é que essa teria uma abordagem economicista do desenvolvimento, desconsiderando aspectos políticos e sociais. Uma de suas principais contribuições é justamente a ênfase que a condição periférica não é uma condição meramente econômica e que só pode ser explicada a partir da compreensão geral do funcionamento do sistema capitalista. Cardoso e Faletto (1967) defendem a realização de uma análise integrada que responda de forma ampla as questões gerais sobre as possibilidades de desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, atentando para questões centrais acerca do seu sentido, mas, principalmente, de suas condições políticas e sociais.

⁷ Kay (1991) aponta Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer e Aníbal Pinto como expoentes da corrente reformista da dependência. Para Kay (1991), suas ideias estão mais próximas a uma reformulação da tese estruturalista da CEPAL à luz da crise da substituição de importações. O autor ainda destaca as obras de Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Braun, Vania Bambirra, Aníbal Quijano, Edelberto Torres Rivas, Tomás Amadeo Vasconi, Alonso Aguilar e Antonio García pela sua relevância no âmbito da teoria marxista da dependência.

⁸ Cardoso e Faletto (1967) não consideram que a condição de economia dependente seja incompatível com o desenvolvimento e cunham a expressão “desenvolvimento dependente associado”.

Essa discussão abria espaço para a leitura radical proposta pelos dependentistas marxistas, que apresentavam o entendimento de que a reprodução da dinâmica de superexploração liderada pelo capital transnacional era inerente à lógica de acumulação capitalista. Qualquer tentativa de desenvolvimento autônomo local era inviável dentro desse sistema e, nessa perspectiva, o desenvolvimento dos países centrais produzia e se alimentava do subdesenvolvimento periférico (FRANK, 1973). Posto isso, o reformismo industrialista proposto pelos estruturalistas era considerado ingenuidade e mera ilusão:

Em outros termos, é a partir de então⁹ que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (MARINI, 1973, p. 4).

Os limites endógenos do processo de substituição de importações – necessidade de capital e tecnologia – eram agravantes da condição de dependência da periferia. Assim, Marini (1974) entende que o capital externo nunca poderia ser visto como uma maneira de superação dos obstáculos locais ao desenvolvimento, mas como resultado de novas necessidades espoliativas do capitalismo central. O autor descreve o que considera uma das características básicas da industrialização dependente a nível global:

Reorienta hacia el sector industrial de esos países el capital extranjero, en virtud de las elevadas cuotas de plusvalía que allí se presentan, así como de la posibilidad que ofrece a los países avanzados de exportar hacia ellos ya no sólo bienes de consumo corriente, sino también bienes intermedios y de capital (MARINI, 1974, p. 7-8).

As críticas dependentistas contribuíram para a reflexão e para o avanço do pensamento estruturalista, influenciando as formulações feitas por pesquisadores e, também, dentro da própria CEPAL. As novas elaborações deram centralidade ao conceito de desenvolvimento e nova análise à relação centro-periferia, agora imbuída das dimensões sociológicas e políticas, destacando o papel do poder e da dominação. A multidisciplinaridade do conhecimento enriqueceu a análise da economia política periférica instituindo o desenvolvimento de uma sociologia política de dominação, referencial analítico capaz de aumentar a compreensão acerca dos obstáculos ao desenvolvimento sob ótica sistêmica e assumidas as especificidades históricas regionais (GRACIARENA, 1967 *apud* BRANDÃO *et al.*, 2018).

⁹ A partir da divisão internacional do trabalho.

Representando a evolução do pensamento estruturalista cepalino revigorado pelas críticas, Pinto (1970) aponta que apesar do crescimento industrial, desequilíbrios externos e heterogeneidades estruturais foram potencializadas nos níveis econômicos e sociais. Ou seja, a industrialização não era naturalmente homogeneizadora como se esperava, dado o que se observava nas economias centrais desenvolvidas, em que os níveis de produtividade dos diferentes setores se mostravam semelhantes¹⁰. A heterogeneidade estrutural das economias periféricas se dá entre o setor industrial intensivo em capital e o setor agrário e rural, em que o primeiro seria moderno e o segundo atrasado, representando o dualismo das economias periféricas. Nesse sentido, o argumento dualista alega que o complexo industrial com intensidade de capital e maior produtividade, a despeito de estar geograficamente e politicamente dentro de um país, economicamente faz parte do sistema capitalista central. Dessa maneira, estrutura econômica e as conflitantes relações sociais e de poder estavam no cerne do debate sobre desenvolvimento no pensamento estruturalista.

2. Neoestruturalismo: a “Nova CEPAL” a partir do Consenso de Washington

No contexto internacional, a agenda neoliberal ganhou força e foi mundialmente institucionalizada a partir do Consenso de Washington, uma recomendação internacional elaborada em 1989 que buscava difundir a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e a miséria dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. As diretrizes do Consenso de Washington, ancoradas nas premissas do Novo Consenso Macroeconômico, alicerçaram o Plano Brady, 1992, alternativa adotada para a solução da crise da dívida externa nos países latino-americanos. As dez regras apresentadas ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os Estados Unidos (EUA) e, posteriormente, o Fundo Monetário Internacional (FMI) adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas. A adesão ao programa de renegociação da dívida estava condicionada à implementação de reformas como privatizações, abertura comercial e liberalização financeira pelos países da região, o que marcou a transição para o período de hegemonia neoliberal na América Latina. Dado o viés prático da CEPAL, compreende-se por que a teoria e a pesquisa desenvolvidas pela instituição não foram homogêneas ao longo do período de atuação, adaptando-se às conjunturas econômicas e aos novos desafios enfrentados pelas economias latino-americanas.

¹⁰ A tabela consta em Pinto (1970, p. 86).

Bielschowsky (1998) divide a produção teórica da Comissão em cinco blocos de aproximadamente dez anos cada: i) 1950: industrialização e substituição de importações; ii) 1960: reformas para desobstruir a industrialização; iii) 1970: reorientação dos estilos de desenvolvimento para a homogeneização social e industrialização pró-exportadora; iv) 1980: superação do problema do endividamento externo mediante o “ajuste com crescimento”; e v) 1990: transformação produtiva com equidade. Sobre essa divisão com diferentes enfoques para determinados períodos, Bielschowsky (1998, p. 22) argumenta:

Hay que señalar que la clasificación de las tesis y reflexiones según los “planos” del análisis no significa falta de unidad de pensamiento: los diferentes planos y las diferentes tesis están perfectamente “amarradas” por el método histórico-estructuralista y por las ideas-fuerza que determinaron la producción de las tesis en cada período.

Apesar da defesa de Bielschowsky da unidade do pensamento cepalino ao longo de seus diferentes planos e teses, justificada pela manutenção do método histórico-estrutural, a década de 1990 é considerada por críticos como o ponto de inflexão de rumos¹¹ da CEPAL devido à implementação de um novo programa elaborado para superar o paradigma estruturalista original no qual se inspirava. Em face do novo contexto, o documento intitulado “*Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe*” (TPE), publicado pela CEPAL em 1990, elabora uma proposta que gira em torno da transformação das estruturas produtivas da região aliada a progressiva equidade social.

Ao analisar os dados de crescimento econômico e equidade social, Fernando Fajnzylber, principal expoente da organização do TPE, alega que alguns países latino-americanos lograram sucesso em alcançar crescimento do PIB superior à 2,4%¹² entre 1965 e 1984, ao passo que outros conseguiram atingir suposta equidade¹³ (FAJNZYLBER, 1990). A despeito disso, de acordo com os parâmetros definidos no trabalho, nenhum país da América Latina pertence ao grupo dos países que conseguiram crescer economicamente com equidade social, dando origem ao termo “conjunto vazio”.

¹¹ O termo “inflexão de rumos” é utilizado por Carcanholo (2008) para avaliar a criticidade do pensamento cepalino, debate que será explorado na seção 4. Aqui, o termo refere-se à superação do estruturalismo pela Comissão e consolidação da nova agenda neoestruturalista.

¹² Fajnzylber (1990) toma como referência o crescimento observado nos países industrializados para o mesmo período.

¹³ Fajnzylber (1990, p. 11) define equidade como “a relação entre a renda dos 40% da população com renda mais baixa e os 10% da população com renda mais alta. Essa relação, nos países avançados, atingia uma média de 0,8 no fim da década de 1970 e início da de 1980, isto é, os 40% da população de renda mais baixa tinham uma receita equivalente a 80% da obtida pelos 10% de renda mais alta. Suponhamos que, na América Latina, a linha divisória entre os países que conseguiram maior e menor equidade seja definida por essa mesma relação, mas com um valor de 0,4, isto é, metade do que é observado nos países industrializados”.

O novo rumo do ideário cepalino é teoricamente constituído pelo pensamento neoestruturalista, que passa a ser a agenda de pesquisa da instituição. Dessa maneira, faz-se necessário demarcar os pilares centrais do novo marco teórico pela ótica dos próprios autores.

Entendido como origem do neoestruturalismo (BÁRCENA; PRADO, 2015, p. 20), o documento TPE (CEPAL, 1990) cunha o termo “década perdida” para avaliar os anos 1980 e assume uma série de desafios a serem enfrentados pelos países latino-americanos no início dos anos 1990, como estabilizar a economia, modernizar o setor público, adequar a composição das exportações para melhor inserção no mercado internacional, entre outros:

A superação da crise traz implícito um extraordinário acúmulo de exigências. Apenas a título ilustrativo, é preciso, por um lado, fortalecer a democracia e, por outro, ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las numa mudança tecnológica mundial intensificada, modernizar os setores públicos, aumentar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo, e fazer tudo isso no contexto de um desenvolvimento sustentável em termos ambientais (CEPAL, 1990 [2000], p. 892).

Dadas as pressões conjunturais, o documento dá mais ênfase aos ajustes macroeconômicos de curto prazo em detrimento dos desequilíbrios estruturais no horizonte do longo prazo. Apesar das dificuldades, alega-se que existem vias efetivas para superação dos obstáculos. Para isso, o trabalho expõe critérios que fundamentam a proposta, as diretrizes para a concepção de políticas e a base institucional necessária para sua implementação. Nesse sentido, o documento apresenta a visão a respeito da relação com os mercados internacionais como um dos critérios prioritários para o sucesso da proposta:

Os esforços [...] só renderão frutos, como já foi indicado, num contexto externo de condições minimamente favoráveis em questões vitais, como o financiamento em geral (e, mais especificamente, o que concerne a uma solução do problema da dívida externa), o intercâmbio comercial e a transferência de tecnologia e conhecimentos. Com isso, formula-se com maior vigor e de maneira mais prioritária o tema da necessidade da cooperação econômica internacional (CEPAL, 1990 [2000], p. 893).

A Nova CEPAL, portanto, não apenas considera a cooperação internacional com os países centrais viável, como também coloca a pauta como necessária para a periferia. Ademais, a noção de desenvolvimento para dentro através do fortalecimento do mercado interno é substituída pela ideia de desenvolvimento para fora: “*en general, prima en la región la idea de que en la etapa actual se requiere que las unidades productivas se expongan cada vez más a la competencia externa*” (CEPAL, 1996 [1990], p. 88). Para isso, a CEPAL propõe, de forma inédita, uma política de liberalização comercial moderada, compatível com algum grau de intervenção estatal que seja capaz de promover as exportações, por exemplo:

Tendência para uma baixa proteção, pouca dispersão e ausência de restrições quantitativas. Proteção seletiva e temporal aos novos setores portadores de progresso técnico. Uso de mecanismos compensatórios em casos restritos. Critério de neutralidade pactuado em matéria tarifária e cambial. Sistema integrado de fomento à exportação de manufaturados (CEPAL, 1990 [2000], p. 906).

No que diz respeito às diretrizes, a CEPAL entende que a transformação produtiva exige não apenas um ambiente macroeconômico apropriado e estável, mas também a combinação do manejo de políticas econômicas com políticas setoriais de curto e longo prazos. Nesse aspecto, o documento defende uma nova forma de interação entre Estado e mercado, de tal sorte que o papel do Estado parece ficar reduzido à mediação dos agentes privados:

Além disso, precisará de mudanças institucionais com orientações estratégicas também de longo prazo, nas quais se possa basear uma nova forma de interação entre os agentes públicos e privados, como via inescapável para atingir a equidade e a harmonia social. Na verdade, tal interação é vista como parte de um novo relacionamento global entre o Estado e a sociedade civil (CEPAL, 1990 [2000], p. 896).

Sobre o contexto institucional, o documento aponta que a formulação e a aplicação de estratégias e políticas econômicas terá que ocorrer num contexto democrático, pluralista e participativo. A CEPAL defende que deve haver uma composição de interesses comuns entre o Estado e os principais agentes políticos e sociais para, a partir disso, legitimar mecanismos e ações que gerem comportamentos convergentes:

O estilo da intervenção estatal deverá ser reformulado em relação às décadas anteriores. [...] Convém agora deslocar essas prioridades para o fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade. Isso não significa, necessariamente, aumentar nem diminuir o papel da ação pública, mas aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto do sistema econômico (CEPAL, 1990 [2000], p. 898).

O papel do estado de criar um ambiente institucional adequado para o melhor funcionamento dos mercados, além da defesa da liberalização da regulamentação e das privatizações de empresas públicas, em pouco se difere da agenda neoliberal e das diretrizes do Consenso de Washington. Além disso, o documento defende maior presença privada e estrangeira em setores que no passado eram considerados exclusivos da ação pública:

Los problemas financieros mencionados pusieron en evidencia carencias o dispendios preexistentes, y muchas veces, también, la importancia crítica de reformar y modernizar el sector público y fortalecer la capacidad de gobernar del Estado. Las principales opciones para conseguirlo fueron liberalizar la reglamentación, licitar franquicias y especialmente privatizar empresas públicas (CEPAL, 1990 [1996], p. 37).

A respeito da adaptação teórica do neoestruturalismo ao novo contexto econômico mundial, a CEPAL publicou, em 2015, um livro intitulado “*Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas em América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*”, organizado por Alicia Bárcena e Antonio Prado, secretária executiva e ex-secretário adjunto da CEPAL, respectivamente. Bárcena (2015) alega que, frente as crises econômicas e financeiras enfrentadas em 2008-2009 em âmbito mundial e a crise da Zona do Euro em 2009-2013, o pensamento econômico convencional dominava não apenas a pesquisa e o ensino acadêmico de forma quase unilateral, como também era hegemônico na política econômica internacional há mais de três décadas. Entendendo a implementação das políticas de ajuste estrutural na década de 1980 como fracasso e as experiências de desenvolvimento no sudeste asiático como bem-sucedidas, Bárcena (2015, p. 14) alega que estava aberto o espaço para paradigmas alternativos – heterodoxos – como o desenvolvimento da nova corrente neoestruturalista cepalina:

La corriente neoestructuralista se presentaba no solo como paradigma alternativo al ajuste neoliberal, sino también como una superación del paradigma estructuralista original en el que se inspiraba. Se trataba de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización. Para los neoestructuralistas, y los estructuralistas, los principales problemas económicos de América Latina y el Caribe no se deben en lo fundamental a distorsiones inducidas por la política económica o a imperfecciones del mercado, sino que son más bien de carácter solo endógeno y estructural y de origen histórico.

Nota-se que, apesar da corrente se apresentar como alternativa ao neoliberalismo e entenderem a origem dos problemas latino-americanos como de caráter endógeno, estrutural e histórico, também ressaltam que a teoria foi adaptada aos novos tempos. Nos parágrafos seguintes ao citado, Bárcena (2015, p. 14-15) apresenta uma pequena amostra do que significa o “paradigma estruturalista adaptado”:

En el centro de la nueva estrategia propuesta por los neoestructuralistas se encuentra la acción del Estado en el marco de una renovada ecuación con el mercado y la sociedad [...] Se destaca también la importancia de establecer pactos en el marco de una renovada articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Na introdução do livro, Bárcena e Prado (2015) alegam que o neoestruturalismo ampliou o marco estruturalista e seu objeto de análise, além de ter refinado seu enfoque metodológico e empírico ao integrar considerações sobre questões fiscais, liquidez e regulação do balanço de pagamentos e controle da conta de capitais. Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018) entendem que a etapa do pensamento cepalino marcado pelo neoestruturalismo se baseia nas mesmas três características básicas do estruturalismo clássico identificadas por Octávio Rodríguez (1980), proeminente intelectual cepalino. Tais características são: i) diversidade produtiva/exportadora escassa e inadequada; ii) heterogeneidade estrutural, grande diferença de produtividade entre os setores; e iii) instituições pouco eficazes para as tarefas do desenvolvimento (RODRÍGUEZ, 1980).

Desde 2000, o neoestruturalismo se desenvolve em torno de quatro grandes temas: i) macroeconomia e finanças; ii) comércio internacional; iii) desenvolvimento social; e iv) sustentabilidade ambiental. Bielschowsky (2009, p. 174) caracteriza o programa como “*heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental*”. Tendo em vista o posicionamento da Comissão e de seus pesquisadores, a próxima seção discutirá se o arcabouço teórico neoestruturalista desenvolvido pela “Nova CEPAL” pode ser considerada uma corrente alternativa à ortodoxia neoliberal.

3. Limites e críticas ao pensamento neoestruturalista: manutenção dos pilares do pensamento crítico histórico-estrutural?

A CEPAL atingiu sua distinção e auge no momento de pós-guerra a partir da contribuição inquestionável das análises de autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto. Antes de analisar o debate a respeito da agenda da Nova CEPAL enquanto abordagem crítica e alternativa ao neoliberalismo, é importante ressaltar que, no plano acadêmico, a CEPAL dos estruturalistas clássicos não negava totalmente a teoria ortodoxa (ver nota de rodapé nº 3). À lá Keynes, Prebisch entendia o arcabouço neoclássico como um caso particular da economia e que a sua falha é atribuir um caráter geral ao que é circunscrito. Sendo assim, não aplicável à realidade da América Latina. Para ambos, a abordagem marginalista e o arcabouço do *mainstream* representaram a base de suas formações enquanto economistas. Ainda assim, o programa da CEPAL até a década de 1980 se apresentava como alternativa à agenda liberal e crítica ao conservadorismo da ortodoxia econômica, tema abordado na segunda seção. Desde a década de 1990, entretanto, a produção da Comissão argumenta sobre a insuficiência do estruturalismo em pensar questões a partir do novo contexto do capitalismo mundial, o que vai justificar o surgimento de uma nova agenda, tratada pela CEPAL como uma atualização teórica e política para adequação aos “novos tempos”.

3.1. Neoestruturalismo: atualização estruturalista ou adaptação neoliberal?

A fim de lançar luz à compreensão do debate à época, o Quadro 1, adaptado do trabalho de Leiva (2008b), apresenta uma comparação sintética entre o estruturalismo clássico, o neoliberalismo e o neoestruturalismo latino-americano:

Quadro 1: Estruturalismo, neoliberalismo e neoestruturalismo

Paradigma	Estruturalismo (1950-1970)	Neoliberalismo (1973-presente)	Neoestruturalismo (1990-presente)
Lema	Mudança estrutural	Ajuste estrutural	Transformação produtiva com equidade social
Objetivo	Modernização via industrialização	Modernização via privatização	Modernização via internacionalização
Visão do desenvolvimento	Exige desejo político explícito e intervenção estatal racionalizada através do planejamento	Resultado espontâneo das forças de mercado e da livre flutuação dos preços como mecanismo alocativo	Processo deliberado em que a energia social e política estão focadas em apoiar a orientação exportadora para acessar de forma dinâmica os fluxos econômicos internacionais
Agente chave do desenvolvimento	Estado	Mercado	Progresso técnico resultado da inserção dinâmica na economia mundial
Obstáculos	Legado histórico de relações de poder e instituições que corroem o sistema de preços e mercado internacional que reproduz as assimetrias centro-periferia	Políticas domésticas equivocadas que prejudicam a alocação de mercado: estratégia de crescimento “para dentro”, sobrevalorização cambial, Estado protecionista, papel do Estado que sufoca a iniciativa privada	Padrão da inserção internacional: aparato produtivo descoordenado que prende o país no caminho da competição via mão de obra barata e desvalorizações cambiais em vez de promover o aumento da produtividade e a inovação
Papel do Estado	Reformas estruturais, orientar a acumulação de capital, desenvolver setores industriais chave, proteger a economia das flutuações externas	Prover as condições mínimas para o funcionamento do mercado: propriedade privada, garantir contratos, manter a ordem, disponibilizar dados, seguridade social limitada	Promover o consenso político e social; Aumentar a competitividade das exportações (parcerias público-privadas); Facilitar adaptabilidade e qualificação da força de trabalho; Produzir coesão social
Conflito Social	Estado absorve politicamente a pressão do conflito entre os grupos sociais para regular as variáveis econômicas	Repressão para desarticular atores sociais e coletivos; Efeito <i>trickle-down</i> ; Subsídios direcionados	Canalizar/subordinar o conflito social para o objetivo comum que é a inserção na economia mundial; Estimular o capital social; Linkar a sociedade civil a orientação exportadora
Conclusão	Economia é subordinada à política	Política é subordinada à economia	Espaço político e cultural é moldado pelas necessidades da globalização.

Fonte: adaptado de Leiva (2008b, p. 4-5).

A partir da sintetização proposta no Quadro 1, entende-se que seria não apenas incorreto, como também leviano, considerar os programas neoestruturalista e neoliberal como duas versões de uma proposta essencialmente igual. A diferença principal reside na visão de desenvolvimento e na determinação do agente-chave para concretizá-lo. Nesses pontos, a posição da agenda neoliberal se assemelha ao *laissez-faire*, enquanto no programa neoestruturalista o Estado se apresenta como mediador dos agentes privados. Ainda que as posições sejam distintas, ao retirar do Estado seu papel

ativo e central no processo de desenvolvimento e reduzir sua atuação a “promover o consenso político e social”, a atualização neoestruturalista se aproxima mais de uma adaptação da defesa do livre mercado neoliberal do que uma continuidade do pensamento estruturalista clássico.

Em defesa do caráter crítico e alternativo do pensamento da Nova Cepal, a resenha introdutória ao volume comemorativo aos cinquenta anos da CEPAL, assinada por Ricardo Bielschowsky (2000, p. 63), ilustra a conciliação do novo programa neoestruturalista com o neoliberalismo econômico hegemônico à época:

O “neoestruturalismo” cepalino recupera a agenda de análises e políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. [...] A implantação de reformas suscita entusiasmo e apreensões, expressos em acalorado debate ideológico, frequentemente polarizado. A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre dois extremos. Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos.

Quando o autor alega que o neoestruturalismo está entre os dois extremos, nota-se a intenção de se opor totalmente à agenda neoliberal, mas sim o objetivo de suavizá-la e torná-la mais palatável. Assim como Bielschowsky no trecho citado, Bárcena (2015, p. 14) utiliza as mesmas palavras para defender a agenda neoestruturalista como uma adaptação programática para enfrentar os “novos tempos” de abertura econômica e globalização. Ao analisar seus condicionantes, entende-se que tal adaptação desconsidera questões centrais presentes no estruturalismo clássico, de tal forma que parece mais uma adaptação com o intuito de dialogar com a agenda neoliberal em seus termos.

Nesse sentido, outros dois pontos relevantes devem ser observados na síntese da Tabela 1. O primeiro diz respeito à estrutura econômica e a relação centro-periferia. A preocupação com o ingresso nos fluxos econômicos internacionais e o entendimento de que a disseminação do progresso técnico nas economias latino-americanas e caribenhas esteja ligada à dinâmica de inserção nos mercados internacionais, deixando de lado a contribuição dependentistas, como também a ideia de coevolução entre desenvolvimento central e subdesenvolvimento periférico. O programa neoestruturalista aposta numa relação cooperativa e harmoniosa com os países centrais desenvolvidos.

O segundo se refere às relações sociais e de poder conflitantes. Ao defender a modernização econômica via internacionalização e entender o espaço político e social como moldado pelas necessidades da globalização, o programa neoestruturalista desconsidera a análise crítica da economia política. Ao excluir as relações de poder da análise, o debate passa a se resumir à escolha da política econômica “certa”, de tal forma que a sua implementação adequada conduziria a economia ao nirvana

do desenvolvimento. Em linha, Brandão *et al.* (2018) entendem que a análise das relações de poder que mediam os vínculos entre o centro e a periferia estão ausentes na atualização neoestruturalista.

Segundo Ramos (1997), publicado pela *Revista de la CEPAL*, a diferença central entre o estruturalismo clássico e o neoestruturalismo diz respeito à orientação do desenvolvimento, enquanto a primeira defendia o “desenvolvimento para dentro”, a última defende o “desenvolvimento para fora”, em linha com a liberalização e ampliação dos mercados mundiais na década de 1990 e com a agenda neoliberal. Se a partir da contribuição dependentista o capital estrangeiro jamais poderia ser visto como uma saída para os estrangulamentos encontrados no processo de desenvolvimento latino-americano, no neoestruturalismo a cooperação e a tentativa de uma comunhão de interesses nas relações exteriores passam a ser questão-chave do programa. A diferença atribuída por Ramos (1997) entre o neoestruturalismo e o neoliberalismo, portanto, estaria no papel do Estado: ativo para a Nova CEPAL, passivo para a ortodoxia. Por mais que a CEPAL alegue que o Estado carrega um papel ativo na corrente neoestruturalista, a literatura original publicada pela Comissão mostra que o Estado foi reduzido de planejador para simples mediador dos agentes privados. Carcanholo (2008, p. 139) tece críticas nesse sentido:

O neoliberalismo defenderia a passividade deste frente aos sinais de mercado, enquanto o Estado da Nova CEPAL seria ativo. Mas, o que se entende por Estado ativo? Não se trata mais de direcionar, planejar, implementar uma política econômica que contrarie os sinais do mercado, mas de um Estado que regule os mercados, no sentido que garanta o melhor ambiente institucional para as decisões privadas, a livre iniciativa e o estímulo à concorrência, ou seja, permita ao mercado a primazia na definição do desenvolvimento. Se isto é um papel ativo para o Estado, dentro do neoestruturalismo, o que restaria para diferencia-lo do pensamento ortodoxo neoliberal?

Conforme posto anteriormente, a CEPAL é composta por uma gama de pesquisadores de diversas vertentes e não apresenta uma visão homogênea. Ademais, entende-se que por ser uma Comissão com viés prático, a necessidade de atualização e de adaptação do programa de orientação de política conforme a conjuntura é vital. Ainda assim, ao abandonar a análise crítica das relações do sistema centro-periferia, a Nova CEPAL lançou mão de suas mais importantes características históricas. Crespo (2017, p. 28) interpreta que houve uma virada tecnocrática desde a perspectiva histórico-estrutural que resultou no reducionismo desta à macroeconomia do setor externo:

A partir de la década de 1980 el estructuralismo se fue alejando de sus ramificaciones intelectuales originales, más amplias y profundas. Dejó de ser cuerpo teórico destinado a pensar América Latina em perspectiva histórica para transformarse em un conjunto de intuiciones macroeconómicas cada vez más resbaladizo y alejado de sus pretensiones originales.

A despeito disso, o que se observa no programa neoestruturalista é uma negação dessa realidade ao procurar crer que foi a ordem internacional que se transformou em tal magnitude que as antigas contradições, hierarquias e antagonismos globais já não existem mais. Osório (2004, p. 162) observa que o sistema mundial capitalista figura como questão secundária no neoestruturalismo e que, no máximo, é tido como importante no passado: “*no hay atención para mostrar sus efectos en términos de reproducir desarrollo y subdesarrollo. [...] La idea de una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo ha desaparecido*”.

3.2. A reflexão de Prebisch em 1981 e a atualização neoestruturalista: caminhos divergentes

Um importante elemento de análise para ilustrar os rumos da Nova CEPAL é analisar o distanciamento do neoestruturalismo da reflexão crítica feita por Prebisch em “*Capitalismo periférico, crisis y transformación*” (1981), em que o autor estabelece uma espécie de diálogo com sua obra de 1949 ao fazer uma análise de sua trajetória e uma releitura de questões fundamentais concernentes ao desenvolvimento latino-americano. O autor alega que, diferentemente da sua ideia original industrializante, há falhas no modelo capitalista imitativo e que desvaneceu o mito de que a América Latina poderia se desenvolver a imagem e semelhança dos países centrais. Nesse sentido, Prebisch (1981) identifica a importância das relações sociais de poder e dominação inerentes ao sistema capitalista, tanto no âmbito interno quanto externo:

El capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla. [...] El capitalismo periférico se basa fundamentalmente en la desigualdad. Y la desigualdad tiene su origen en la apropiación del excedente económico que captan principalmente quienes concentran la mayor parte de los medios productivos. (PREBISCH, 1981, p. 14-15)

Ademais, diferentemente do preconizado pela Nova CEPAL, Prebisch (1981, p. 15) critica a possibilidade de desenvolvimento para fora ao passo que aponta que as contradições na relação com os países desenvolvidos agravam as consequências dessa relação díspar:

Muy serias contradicciones cuyas consecuencias se agravan por la flagrante incongruencia en las relaciones con los países desarrollados. Éstos se articulan cada vez más a la sociedad privilegiada de consumo; y por el carácter centrípeto de su dinámica, además de diversas restricciones, dificultan el desarrollo hacia afuera de la periferia.

O autor não apenas reafirma a validade e vigência do conceito de centro-periferia – deixado de lado pelo neoestruturalismo –, como também defende que este seja enriquecido mediante a introdução de consequências importantes a respeito da hegemonia dos centros. Nesse sentido, Prebisch (1981, p. 31) entende que “engolir” as teorias impostas pelo centro é mais uma maneira de reprodução do capitalismo imitativo e critica duramente a adaptação destas para o caso periférico sem considerar as grandes diferenças estruturais para com os países centrais:

Ese afán nuestro de engullir las teorías de los centros – según la feliz expresión de Gurrieri – es otra de las manifestaciones de nuestro capitalismo imitativo y de nuestro afán de desarrollarnos a imagen y semejanza de aquellos. Se toman esas teorías como verdad revelada sin reflexionar en las grandes diferencias de estructura social entre centros y países periféricos. Y se propagan en estos últimos lo que en aquellos corresponde a una estructura muy avanzada. Se propagan las técnicas, las formas de consumo y otras formas culturales, las instituciones, las ideas y las ideologías.

A partir do trecho citado observa-se que o distanciamento do pensamento de Raúl Prebisch e da Nova CEPAL é de tal dimensão que a crítica feita pelo autor poderia ser perfeitamente direcionada ao programa neoestruturalista. As trajetórias se afastaram de tal forma que, enquanto Prebisch refletia a respeito da trajetória de seu pensamento e aprofundava suas críticas em relação à condição de dependência e subdesenvolvimento periférico, a CEPAL preparava um novo arcabouço teórico se distanciando da análise crítica que marcou sua produção intelectual e programa prático por décadas. A respeito disso, Almeida Filho (2003, p. 118) analisa o diferente direcionamento das produções intelectuais de Prebisch e Fajnzylber:

[...] (as produções) seguem direções distintas. Estamos sugerindo, ainda, que a “trajetória” de Prebisch é mais fiel às preocupações que deram origem à Escola Cepalina [...] Trata-se ainda de incluir aspectos geopolíticos na análise do desenvolvimento. Fajnzylber, ao contrário, procura enfatizar equívocos internos na condução das políticas econômicas locais.

Analisar o diálogo de Prebisch consigo mesmo, a partir dos seus textos de 1949 e 1981, nos permite observar a reflexão do autor e inclusive uma autocrítica, a destacar a crítica ao “capitalismo imitativo”. Foi superada por Prebisch, portanto, a ideia do etapismo e do suposto atraso das economias latino-americanas, evidenciando que o planejamento industrializante de fato se mostrou insuficiente para lograr o desejado desenvolvimento. Mais importante que isto, os anos finais da trajetória do pensamento de Prebisch ilustram que a constante necessidade de reformulação do programa cepalino não necessariamente conduziria ao que veio a se tornar a Nova CEPAL. À época da consolidação do neoestruturalismo, Prebisch enxergava uma acentuação dos antagonismos entre o centro e a periferia, ao passo que a nova linha de pensamento da Comissão reduzia – quiçá eliminava – as reflexões

oriundas desse conceito e inclusive substituindo os termos utilizados pela inofensiva noção “Norte/Sul”. O novo contexto mundial e a maior sofisticação das relações no sistema capitalista de fato exigiam um maior aprofundamento e reformulações no debate original estruturalista, o que, por sua vez, não significa desconsiderar suas principais virtudes como o sistema centro-periferia.

Ao negar a condição periférica da região, o pilar elementar do estruturalismo, a CEPAL acabou por ceder aos dispositivos conceituais do centro. Leiva (2008, p. 27) ilustra o descarte do modelo centro-periferia como “jogar a criança fora com a água do banho” e, assim, desconsidera importantes mecanismos de compreensão da realidade latino-americana. A respeito disso, Almeida Filho e Corrêa (2011, p. 23) entendem que a CEPAL perdeu a capacidade de se inserir no debate como uma escola de pensamento por estar cada vez mais institucionalizada¹⁴ como organização multilateral no âmbito das Nações Unidas¹⁵. Assim, suas proposições são as mesmas que norteiam as demais organizações que possuem missões institucionais ligadas ao desenvolvimento:

O sentido da “governança global” é de uma institucionalidade de suporte ao processo de desenvolvimento capitalista, portanto o de uma ação integrada em favor da acumulação global. A “institucionalidade” teria assim força suficiente para intervir na dinâmica de cada um dos órgãos multilaterais que compõem o esquema da ONU.

Por operar nos termos tradicionais de uma organização multilateral, a institucionalidade requerida inclui regras de atuação que são incompatíveis com uma escola de pensamento de vanguarda. Dessa maneira, o programa neoestruturalista acabou por abandonar o caráter interdisciplinar e original de sua análise, subjugando peculiaridades históricas e estruturais da região em uma tentativa de importação de modelos do centro através de integração via mercado e cooperação internacional.

¹⁴ Almeida Filho e Corrêa (2011) entendem que a governança das Nações Unidas era incipiente nos anos 1950. A missão institucional da CEPAL foi atualizada em 1996, determinando que a Comissão se estabelecesse como encarregada de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento.

¹⁵ Assim como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio e outras quatro comissões econômicas regionais.

Conclusão

A contraposição das teses analisadas ao longo do trabalho apresentou argumentos que, por um lado, entendem que a agenda da Nova CEPAL é apenas uma atualização do programa cepalino original e se mantém crítico e alternativo ao receituário neoliberal conservador, ao passo que os críticos do programa alegam que o neoestruturalismo é uma adaptação ao neoliberalismo, oriundo do arcabouço teórico da ortodoxia econômica.

Ao longo de várias décadas o pensamento produzido pela CEPAL assumiu papel de vanguarda e representou uma importante contribuição crítica e original a respeito do desenvolvimento econômico e social da América Latina. É importante ressaltar que o estruturalismo clássico cepalino, apesar de combater e propor alternativas ao pensamento liberal, nunca propôs o rompimento com os marcos estruturais do sistema capitalista. Apesar de possíveis críticas, a CEPAL clássica se opunha à ortodoxia neoclássica e reconheceu, a partir de um pensamento inovador, a condição periférica, dependente e subdesenvolvida do continente latino-americano.

Posto isso, diferentemente do que defendem os pesquisadores ligados à CEPAL, entende-se que a nova agenda da Comissão, introduzida na década de 1990 e ainda vigente, não se apresenta como uma atualização da teoria estruturalista, mas, sim, como uma mudança de perspectiva de atuação e posicionamento da agência. O programa neoestruturalista representa a ruptura da CEPAL com seus principais preceitos de pensamento crítico para a introdução de uma adaptação para a América Latina do receituário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington. É importante ressaltar que a análise da obra de Prebisch nos anos finais de sua carreira aponta que a necessária atualização para “adaptar-se aos novos tempos”, conforme defendido pela Comissão, não necessariamente levaria o pensamento cepalino ao descolamento em relação às origens.

A assunção do neoliberalismo e a hegemonia do arcabouço teórico proposto pela corrente neoclássica impuseram sérias restrições ao pensamento econômico latino-americano. A resposta do continente ao novo momento do capitalismo mundial foi de retrocesso em suas análises estruturais, principalmente em espaços institucionalizados como a CEPAL. Nesse contexto, desde os anos 1980 a instituição se afastou de sua perspectiva original de análise dos problemas concernentes ao desenvolvimento econômico da América Latina, que outrora levava em conta aspectos estruturais e de longo prazo, ao debate conjuntural do curto prazo, descartando pontos chave da sua antiga visão sistêmica como a relação centro-periferia e os problemas inerentes às restrições externas ao crescimento. Mesmo que pesquisadores influentes da instituição como Alicia Bárcena e Ricardo

Bielschowsky entendam que Transformação Produtiva com Equidade tenha sido uma agenda de atualização do estruturalismo original e elaborada para se apresentar como alternativa à hegemonia neoliberal, o documento não apresenta as características centrais do pensamento estrutural.

A nova conjuntura trouxe transformações nas relações sociais de produção e também no que diz respeito ao sistema centro-periferia. Não deixaram de existir, entretanto, os mecanismos reprodutores da condição de subdesenvolvimento e dependência, mas sim se apresentam de diferentes formas e o debate precisaria avançar para compreendê-las. Contudo, o que se observou a partir do surgimento do neoestruturalismo não foi um aprofundamento e sofisticação do pensamento econômico latino-americano. Contrariamente, o debate perdeu sua capacidade crítica e regrediu. Dessa maneira, entende-se que o programa neoestruturalista representa um grande retrocesso no pensamento crítico latino-americano, do poder analítico original da condição periférica e subdesenvolvida e uma redução do método histórico-estrutural à domesticação imposta pelas teorias produzidas pelo centro.

Referências

ALMEIDA FILHO, N. O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção. *In: Liberalização econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Futura, p. 100-123, 2003.

ALMEIDA FILHO, N; CORRÊA, V. P. A CEPAL ainda é uma escola do pensamento? *Revista de Economia Contemporânea*, v. 15, n. 1, p. 92-111, 2011.

BÁRCENA, A. I. Prólogo. *In: Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL, p. 13-16. 2015.

BÁRCENA, A.; BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. *El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual*. *In: Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*, p. 15-110, 2018.

BÁRCENA, A. I.; PRADO, A. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. *Evolución de las ideas de la CEPAL*. *Revista de la CEPAL*, n. Extraordinario, p. 21-45, octubre de 1998.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. *In: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000, v. 1, p. 13-68, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista de la CEPAL, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, 2009.*

BIELSCHOWSKY, R. Evolução das ideias da Cepal. **In:** BRANDÃO, C. A. (org.). Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2018.

BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; BRONDINO, G. Retomar e renovar o pensamento crítico histórico-estrutural em face das transformações capitalistas do século XXI. **In:** BRANDÃO, C. A. (org.). Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2018.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. **Revista Análise Econômica**, ano 26, n. 49, p.133- 161, 2008.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Libros de la CEPAL*, n. 25. 1996.

CEPAL. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Record/CEPAL, v. 1. Rio de Janeiro, 2000.

CEPAL. Sobre a CEPAL. **Website da CEPAL**. 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>>. Acesso em: 14 fev. 2020a.

CEPAL. Raúl Prebisch e os desafios do desenvolvimento no século XXI. **Biblioguias, website da CEPAL**. Disponível em: <https://biblioguias.cepal.org/prebisch_pt/prebisch-cepal-e-o-metodo-historico-estrutural>. Acesso em 14 de fev. 2020b.

COLISTETE, R. P. O Desenvolvimentismo Cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**. v.15, n. 41, p. 21-34, 2001.

CRESPO, E. *La declinación del estructuralismo latino-americano. In: MEDICI, F. (org.). Discusiones sobre el tipo de cambio: el eterno retorno de lo mismo. Moreno (Argentina): UNM Editora, 2017.*

FAJNZYLBER, F. *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío” - comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Cuadernos de la CEPAL*, n. 60, Rev. 1, Santiago de Chile, 1990.

FALETTO, E; CARDOSO, F. H. *Dependencia y desarrollo en América Latina (Ensayo de interpretación sociológica). Instituto de Estudios Peruanos, Lima, marzo de 1967.*

FRANK, A. G. *América Latina; subdesarrollo o revolución. México: Ediciones Era, 1973.*

GRACIARENA, J. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina. Biblioteca América Latina. Serie menor; 5. Buenos Aires: Paidós, 1967.*

KAY, C. *Teorías latinoamericanas del desarrollo. Nueva sociedad*, v. 113, p. 101-113, 1991.

KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Palgrave Macmillan, 1936.

LEIVA, F. I. ***Latin American neostructuralism: The contradictions of post-neoliberal development***. Minnesota: University of Minnesota Press, 2008a.

LEIVA, F. I. *Toward a critique of Latin American neostructuralism*. ***Latin American Politics and Society***, v. 50, n. 4, p. 1-25, 2008b.

MARINI, R. M. *Dialética da Dependência*. ***Revista Latinoamericana de Ciências Sociais***, Flacso, n. 5. Santiago de Chile, 1973.

MARINI, R. M. ***Subdesarrollo y revolución***. México: Siglo XXI Editores, 1974.

OSORIO, J. ***Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia***. México: Editora Miguel Ángel Porrúa, 2004.

PINTO, A. *Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina*. ***El trimestre económico***, v. 37(1), n. 145, p. 83-100, 1970.

PREBISCH, R. [1949]. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. ***Desarrollo Económico***, v. 26, n. 103, p. 479-502, 1986.

PREBISCH, R. ***Capitalismo periférico: crisis y transformación***. Ciudad del México: **Fondo de Cultura Económica**, 1981.

RAMOS, J. *Un Balance de las Reformas Estructurales en América Latina*. ***Revista de la CEPAL***, n. 62, p. 15-38. Santiago, agosto, 1997.

RODRÍGUEZ, O. ***La teoría del subdesarrollo de la CEPAL***. Ciudad de México: Siglo XXI, 1980.