

**Linha de pesquisa: História e Dinâmica do Desenvolvimento**

**O (SUB)DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA DO ESTRUTURALISMO  
LATINO-AMERICANO**

Marília Bassetti Marcato<sup>1</sup>

**RESUMO:** Para o estruturalismo latino-americano, o subdesenvolvimento não se baseia em uma comparação entre um momento histórico pretérito das economias do centro em relação ao momento atual de subdesenvolvimento da periferia. As interações e desdobramentos históricos específicos a cada país conferem singularidade ao processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o subdesenvolvimento estaria atrelado à presença de problemas estruturais, sob a forma econômica, social, política e cultural. Este artigo propõe-se a analisar os principais conceitos estruturalistas – desde o método utilizado até as especificidades da periferia na dinâmica centro-periferia - para a compreensão do (sub)desenvolvimento latino-americano.

**Palavras-chave:** Subdesenvolvimento; Estruturalismo; Centro-periferia;

**ABSTRACT:** Considering the Latin American structuralism, underdevelopment is not based on a comparison between a historic moment of the center economies relative to the current moment of peripheral underdevelopment. Interactions and specific historical developments to each country give singularity to the development process. In this sense, underdevelopment would be associated to the presence of structural problems, as economic, social, political and cultural forms. This article aims to analyze the main structuralist concepts for understanding the Latin American (under)development.

**Key-words:** Underdevelopment; Structuralism; Center-periphery;

**Classificação JEL:** B20; O10

---

<sup>1</sup> Mestranda em Teoria Econômica pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP).

## 1. Introdução

As construções teóricas pioneiras de Raul Prebisch surgem como uma versão regional das teorias do desenvolvimento do pós-2ª Guerra Mundial, período de hegemonia da heterodoxia keynesiana. A preocupação era que os países subdesenvolvidos deveriam ser analisados de forma particular e não simplesmente submetidos às formulações teóricas referenciadas aos países desenvolvidos. Formou-se, assim, um conjunto de contribuições centradas na análise das estruturas, marco notório da teoria do subdesenvolvimento da Cepal.

O estruturalismo latino-americano compreende que o subdesenvolvimento estaria atrelado à presença de problemas estruturais, sob as mais diversas formas – econômica, social, política e cultural. Sob a perspectiva desse método, os países da América Latina estariam sujeitos a tendências estruturais em um sentido específico: a dinâmica das estruturas produtivas e ocupacionais próprias das economias centrais é incorporada nas condições básicas de desenvolvimento dessas economias periféricas, ressaltando o caráter *histórico-estrutural* do método estruturalista.

Prebisch, em texto inaugural de 1949, destaca as especificidades existentes no crescimento sob condições estruturais específicas dos países periféricos da América Latina. Embora o crescimento seja fundamental para o processo de desenvolvimento, o (sub)desenvolvimento econômico dos países periféricos deve ser compreendido tendo em vista o fenômeno da propagação universal das novas formas da técnica produtiva ou em outras palavras “do processo de desenvolvimento orgânico da economia mundial”. A América Latina se inseriu neste fenômeno sob o exercício da função primária, sofrendo desde os primórdios com a rigorosa seleção de aptidões que se estabelecia. Dessa forma, este fenômeno se manifestara de forma muito desigual.

Segundo a nascente Cepal das décadas de 1940 e 1950, a solução-chave para conter os desequilíbrios que dizem respeito ao desenvolvimento da periferia é a industrialização. Porém, não se tratava da industrialização espontânea que se desenvolvia via sucessivas crises de balanço de pagamentos, mas sim uma industrialização capaz de manter-se em um ritmo intenso e em condições de eficiência máxima (Rodriguez, 1995, p. 94-95). Essa visão constitui, segundo Santos e Oliveira (2008), a primeira fase da produção teórica cepalina – a fase da teoria de deterioração dos termos de troca.

Este artigo busca voltar ao conceito de (sub)desenvolvimento latino-americano, sob a perspectiva da análise estruturalista cepalina e sua dinâmica centro-periferia. Para tanto, sua

estrutura é composta por 3 itens. Além desta introdução, o primeiro item tratará do método estruturalista latino-americano e seus posicionamentos econômico e social, havendo ainda o esforço de caracterização do (sub)desenvolvimento periférico. Nesses termos, a devida ênfase é dada às contribuições de Raúl Prebisch e Celso Furtado, destacando a dinâmica centro-periferia e as condições estruturais periféricas de especialização e heterogeneidade estrutural. Afrente, trata-se da natureza problemática da industrialização nas condições estruturais da periferia. Especificamente, da tendência perversa à deterioração dos termos de intercâmbio. O último item está à guisa de conclusão.

## 2. O estruturalismo latino-americano

O estruturalismo latino-americano surgiu no âmbito da Cepal, em Santiago do Chile, no final da década de 1940 e início dos anos 1950, em documentos da própria instituição, trabalhos de autoria direta ou indiretamente vinculados ou patrocinados pela Cepal. Como integrante de uma escola de pensamento mais ampla, denominada Teoria Econômica do Desenvolvimento (*Development Economics*), o estruturalismo latino-americano apresenta unidade no seu pensamento não apenas pela convergência metodológica, mas também pelos fundamentos da concepção básica criada por Raul Prebisch.

O compartilhamento de determinadas características metodológicas representa uma das bases essenciais para a compreensão das contribuições analíticas da Cepal. Mesmo ao subdividir o pensamento cepalino em diversas fases, o enfoque metodológico típico do estruturalismo latino-americano pode ser verificado ao longo de toda história do pensamento cepalino. O contexto histórico segue se alterando, assim como os acontecimentos históricos concretos, de tal forma que a construção analítica se adapta. Porém, o enfoque histórico é uma constante, compondo um modo próprio de se analisar o objeto fundamental das reflexões cepalina – a transição *hacia adentro* dos países latino-americanos.

As especificidades do método estruturalista latino-americano enriqueceram a compreensão cepalina a respeito das formas de superação do subdesenvolvimento latino-americano, que sob a forma do desenvolvimentismo cepalino refere-se à industrialização<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> É preciso advertir que o pensamento cepalino acompanha a trajetória de formação da indústria. Portanto, neste momento cabe fazer referência às preocupações articuladas ao processo de industrialização, já que a indústria em si ainda não se encontrava constituída nos países latino-americanos.

apoiada na ação do Estado como elemento básico desta superação. A expressão “*subdesenvolvimento*” fora crescentemente utilizada a partir da Segunda Guerra Mundial para caracterizar determinadas economias ou sociedades atrasadas, comparativamente àquelas nas quais a industrialização fora intensa e avançada. Segundo Bielschowsky (2000, p. 21), “o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que presta-se mais ao método “indutivo” do que a uma “heurística positiva”.

Segundo Rodríguez (2009), a convergência metodológica referida permite a identificação de uma corrente de pensamento única, desenvolvida e enriquecida ao longo de mais de cinquenta anos na região da América Latina. Nesses termos, o método construído confere caráter científico à corrente, possibilitando a revisão dos problemas atuais da região. Tal método fora analisado por Rodriguez (2009), a partir de dois posicionamentos metodológicos – um polo centrado na ciência econômica e outro nas ciências sociais, especialmente a sociologia.

### **2.1. Posicionamentos metodológicos: econômico e social**

As inovações conceituais do estruturalismo estão em grande medida associadas à especificidade de seu enfoque econômico. A concepção institucional de Prebisch tem como núcleo conceitual a bipolaridade de um sistema único, composto por centros e periferia. Nesse sistema, o contraste entre os polos verifica-se a partir da desigualdade dos níveis de renda real médio e das estruturas produtivas e ocupacionais. A análise centrada nas estruturas é um marco notório da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Sob essa perspectiva, infere-se que “a mudança estrutural sempre esteve no centro da teoria do desenvolvimento” (CEPAL, 2012, p.14).

O início de sua análise ocorreu em um contexto internacional que contava com a existência de fortes assimetrias entre os países no que diz respeito às suas capacidades tecnológicas e à participação dos setores intensivos em conhecimento na estrutura produtiva. Assim, no sistema centro-periferia, a periferia apresentaria um nível de renda real médio mais baixo e uma estrutura produtiva e ocupacional especializada e heterogênea. A heterogeneidade estrutural típica dos países periféricos seria a coexistência de emprego e subemprego; mão-de-obra ocupada em níveis de produtividade elevados e massas de trabalhadores alocados em setores cuja produtividade é mais baixa. Há ainda uma tendência

ao desequilíbrio externo, sob a análise do conceito de “*especialização estrutural*” – que seria a expansão econômica inicialmente dependente de setores primário-exportadores. A industrialização espontânea configura-se, então, no sentido das manufaturas de bens tecnologicamente menos complexos para bens mais complexos, mas sem conseguir sustentar-se, havendo implicações para o setor externo. O padrão produtivo fica marcado pela presença de importações de bens industriais estrangeiros, não produzidos internamente, concomitantemente ao baixo dinamismo das exportações primárias da periferia – com sua baixa elasticidade-renda da demanda. Daí, em termos gerais, configura-se a tendência reiterada ao déficit comercial.

Seria a partir da articulação de aspectos estruturais domésticos e internacionais, tais como o grau da heterogeneidade econômica, a baixa produtividade, os salários reduzidos e a instabilidade dos preços de bens salários, que se conceberia a reprodução da condição periférica. Segundo Mello (2006, p.9), a doutrina da Cepal seria baseada na ideia de “um equilíbrio fundamental no relacionamento entre centro e periferia, considerando as implicações desta relação para a capacidade de acumulação de capital da região”. Para Rodriguez (2009), tais considerações nos termos econômicos são necessárias para mostrar que certas tendências básicas do desenvolvimento das economias periféricas encontram explicação no aparelho produtivo e na sua transformação. Ou em outras palavras, na composição setorial da produção.

A dinâmica das estruturas produtivas e ocupacionais próprias das economias é incorporada à análise das tendências básicas do desenvolvimento das economias periféricas. Esse seria o sentido específico do caráter estrutural ao qual o subdesenvolvimento estaria associado. Dito de outra forma, as estruturas subdesenvolvidas típicas da periferia não apenas condicionam, mas determinam certos comportamentos e trajetórias até então desconhecidos. Dessa forma, conta-se com uma perspectiva *não-reducionista* a respeito do desenvolvimento. Para Rodriguez (2009), um primeiro aspecto desse não-reducionismo, que assemelha à Keynes, seria o papel do Estado; já um segundo aspecto, que se assemelha à Schumpeter, seria a negação de uma percepção mecanicista da esfera econômica. Não haveria um determinismo em relação às bases econômicas, havendo sua interação com fenômenos sociopolíticos e culturais. Ou seja, o *não-determinismo* seria a compreensão que não se verifica caminhos únicos e inflexíveis aos atores sociais e às sociedades, mas sim uma gama de possibilidades.

A concepção do viés “estrutural” justifica-se pela necessidade de se analisar primeiramente determinadas características típicas das estruturas econômicas. Porém, não se trata de uma análise estática, na qual se caracteriza o retrato de determinado momento das estruturas produtivas, mas sim de uma análise que compreende e ressalta as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Ou seja, as interpretações da realidade vão sendo modificadas de acordo com as mudanças que ocorrem na história concreta, que comporia em si o objeto de análise. Dessa forma, as interpretações da América Latina se adaptam a novos contextos históricos.

Portanto, a diferenciação das condições históricas de desenvolvimento dos países revela-se um ponto crucial da análise centro-periferia. A existência de um desenvolvimento desigual originário contribui para o entendimento dos diferenciais de produtividade e da oposição entre diversificação produtiva e especialização, características das economias centrais e das periféricas, respectivamente. O conceito centro-periferia apresenta uma dinâmica sistêmica específica própria, havendo uma reafirmação da condição de periferia conforme ocorre a interação com o centro, sendo que a desigualdade do sistema é inerentemente reproduzida.

As faces do método estruturalista articulam-se de forma a analisar a condição periférica, destacando especialmente a não rigidez das estruturas e a existência de diversos possíveis caminhos para o desenvolvimento no sentido de superação da especialização e da heterogeneidade estrutural típicas da periferia, aproximando o nível de renda médio ao dos centros. Ou seja, nos termos metodológicos, o estruturalismo utiliza-se do método “*hipotético-dedutivo*”, valendo-se da elaboração de um paradigma, de tal forma que seria pelo contraste entre esse paradigma e a realidade que se baseará qualquer proposição analítica.

O posicionamento das ciências sociais, cuja contribuição de José Ramón Medina Echavarría é fundamental, sob o enfoque “*hipotético-dedutivo*”, nas palavras de Rodriguez (2009, p.49) refere-se “à teoria em seu nível mais abstrato; à ordenação analítica e à concatenação lógico-dedutiva de certas hipóteses, de modo a formar com elas um todo coerente”. Seria a partir da formulação de hipóteses que se demarcaria os contornos do essencial a ser analisado; e o referencial abstrato surge como forma de indagar sobre o concreto.

O método estruturalista latino-americano apresenta um laço indissociável entre os aspectos hipotético-dedutivo e histórico-estrutural. Finalmente, cabe ressaltar que as análises

estruturalistas não compartilham na prática da visão epistemológica que postula a necessidade de validação das hipóteses criadas pela verificação. A riqueza do método cepalino residiria, segundo Bielschowsky (2000), justamente na fértil interação entre o método dedutivo e a abstração teórica formulada originalmente por Prebisch. Não se verifica no estruturalismo latino-americano qualquer pretensão de se basear em um fundamento epistemológico preciso. Nesses termos, o estruturalismo latino-americano aproximar-se-ia do que McCloskey (1985) defende que a boa ciência é: uma boa conversação.

## **2.2. Caracterização do (sub)desenvolvimento periférico**

O estruturalismo não surgira como uma teoria formal, mesmo a partir de uma estrutura conceitual própria. As ideias de Prebisch articuladas inicialmente em “*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*” e na sua obra “*Estudo Econômico da América Latina, 1949*” não configuraram uma teoria formalizada em seu todo, tratando-se de ideias bem articuladas que conformariam uma visão particular a respeito do subdesenvolvimento. Dessa forma, a formulação de conceitos, a identificação das implicações e a proposição de políticas econômicas foram conduzidas de forma simultânea à descrição dos diversos aspectos da realidade econômica latino-americana.

As construções teóricas pioneiras de Prebisch mostram a necessidade dos países subdesenvolvidos serem analisados de forma particular e não sob a simples “aplicação” de formulações teóricas referentes aos países desenvolvidos. Cabe, então, estipular uma distinção clara entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento, considerando-se ainda de forma específica o caso da América Latina. Não se trata apenas de uma preocupação semântica, considerando o uso descuidado que diversos autores fazem de tais conceitos como sinônimos. Pode-se dizer que a interpretação cepalina acerca do subdesenvolvimento é aprofundada na obra de Celso Furtado. O desenvolvimento, nos termos de Celso Furtado, não é fruto do acaso ou mera “transformação”, pois comporta um elemento de intencionalidade. A história determina em grande medida as condições necessárias para que o desenvolvimento se manifeste como uma possibilidade.

Por um lado, dá-se como evidente que as formas de organização social prevaletentes nos países periféricos conduzem à aculturação das minorias dominantes, integrando as estruturas de dominação interna e externa e, conseqüentemente, excluindo as maiorias dos benefícios do



esforço cumulativo. Daí que o crescimento econômico não conduza por si só ao desenvolvimento (FURTADO, 1994, p.3).

Segundo Furtado (1961), em sua obra *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, o subdesenvolvimento não seria um estágio na trajetória de desenvolvimento, mas sim uma característica estrutural permanente. Portanto, a explicação do subdesenvolvimento não poderia ser feita por teorias de crescimento econômico. Nesses termos, o autor considera que a teoria do desenvolvimento econômico seria responsável por explicar, sob a perspectiva macroeconômica, as causas e os mecanismos de aumento persistente da produtividade do fator trabalho e as suas repercussões sobre a organização da produção, além da forma como se distribui e se utiliza o produto social.

Para o estruturalismo latino-americano, o entendimento do subdesenvolvimento não se baseia em uma comparação entre um momento histórico pretérito das economias do centro em relação ao momento atual de subdesenvolvimento da periferia. O desenvolvimento não seria uma etapa de um processo único de desenvolvimento. As interações e desdobramentos históricos específicos a cada país conferem singularidade ao processo de desenvolvimento. Portanto, não se admite o desenvolvimento como um momento na evolução da sociedade em todas as suas esferas – econômica, política e cultural. Compreende-se o desenvolvimento como parte de um processo histórico global de desenvolvimento, no qual subdesenvolvimento e desenvolvimento são faces do mesmo processo universal. Ambas esferas se relacionam e interagem, condicionando-se de forma mútua: uma face constituída por países avançados, industrializados e desenvolvidos, e a contraface composta pela periferia subdesenvolvida, atrasada e marginalizada.

Para Sunkel (2000), o desenvolvimento e o subdesenvolvimento seriam estruturas parciais interdependentes que compõem um único sistema. A distinção principal entre ambas seria a capacidade endógena de crescimento da estrutura desenvolvida, enquanto a subdesenvolvida possui uma dinâmica induzida, dependente. Furtado (1961) também considera que a periferia se constitui enquanto desdobramento dos centros, no que diz respeito aos fatores dinâmicos ou determinantes do crescimento. Fundamentalmente, como os países periféricos não possuem um núcleo industrial considerável, esses dependeriam da trajetória de demanda imposta pelo centro, ou seja, a demanda externa determina sua própria expansão. Furtado conclui que o aspecto distinto da formação da periferia foi o ímpeto para a



modernização da demanda por bens finais sob condições de imobilidade social devido ao desenvolvimento defasado das forças produtivas (MELLO, 2006, p. 18).

Em seu texto inaugural de 1949<sup>3</sup>, Prebisch destaca as especificidades existentes no crescimento sob condições estruturais específicas dos países periféricos da América Latina. Embora o crescimento seja fundamental para o processo de desenvolvimento, o subdesenvolvimento econômico dos países periféricos, segundo Prebisch (1949), deve ser compreendido tendo em vista o fenômeno da propagação universal das novas formas da técnica produtiva ou em outras palavras “do processo de desenvolvimento orgânico da economia mundial”. A América Latina inseriu-se neste fenômeno desigual sob o exercício da função primária, sofrendo desde os primórdios com a rigorosa seleção de aptidões que se estabelecia.

A literatura centro-periferia considera que haveria quatro entraves fundamentais que mitigam o desenvolvimento dos países periféricos: i) baixa capacidade de acumulação e de inovação, considerando-se as condições institucionais; ii) elevada heterogeneidade estrutural, que seria resultado de um desenvolvimento desigual originário; iii) a forte restrição externa ao crescimento, dada a grande especialização produtiva; iv) elevada desigualdade de renda, resultado do baixo ritmo de acumulação, o que ampliaria a dificuldade de formação de um mercado interno significativo.

Furtado (1994) toma como certo que a lógica dos mercados não induz às transformações estruturais necessárias para se superar os fatores da inércia que se opõem ao desenvolvimento das forças produtivas a baixos níveis de acumulação. Pelo contrário, essa lógica estimula a especialização internacional embasada nos critérios de vantagens comparativas estáticas, de tal forma que se reforçaria a modernização dependente, condicionando o processo de transformação das estruturas produtivas. Nesse contexto, a industrialização que deriva deste processo surge como fator de reforço da condição de dependência e das estruturas sociais que a caracterizam. Portanto, seguindo a percepção do autor, a constituição de uma teoria do subdesenvolvimento seria por si só uma manifestação da tomada de consciência das limitações impostas pela divisão internacional do trabalho à periferia, dado seu estabelecimento pela difusão da civilização industrial. Identificar que há

---

<sup>3</sup> Prebisch escreve “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais” em 1949, como introdução ao *Estudio Económico de la América Latina*, 1949 e posteriormente publicado em *Cepal, Boletín económico de América Latina*, vol. VII, número 1, Santiago do Chile, 1962, publicação da Organização das Nações Unidas.

uma passagem a ser percorrida da simples modernização ao desenvolvimento e que os principais obstáculos deste percurso estão na esfera social fora o primeiro passo.

A identificação da acumulação de capital dos países centrais como um processo que conduzira a efeitos inversos na periferia implica considerar que as transformações nas estruturas sociais da periferia não ocorreram no sentido do desenvolvimento. A periferia, segundo Furtado (1994), engendra o subemprego e reforça as estruturas tradicionais de dominação ou simplesmente as substitui por outras similares. Nesses termos, a acumulação simplesmente acompanhava a difusão da civilização industrial. O subdesenvolvimento seria visto, então, como uma disseminação parcial ou bloqueada do progresso técnico.

#### *A dinâmica do sistema centro-periferia*

Diferentemente das teorias do crescimento correntes que considera uma economia capitalista-modelo isolada, a análise estruturalista a respeito da forma como crescimento, progresso técnico e comércio internacional ocorrem nas diferentes estruturas econômicas e sociais estabelece o contraste entre países “periféricos” e “cênicos”. Prebisch utiliza este contraste para caracterizar as economias latino-americanas e sua ideia central a respeito do desenvolvimento não sofrerá muitas mudanças ao longo de suas contribuições acadêmicas. Sua ideia de desenvolvimento está relacionada ao progresso técnico e a forma como esse eleva os níveis de produtividade real da força de trabalho; e os “frutos do progresso técnico”, como a elevação da renda e das condições de vida da população.

Segundo Rodriguez *et al* (1995, p. 15), o enfoque em um sistema centro-periferia seria original e específico ao analisar a economia como "um sistema único composto por dois pólos - os centros e a periferia - em cuja dinâmica é inerente a desigualdade, na medida em que se fica à mercê do jogo das forças de mercado". Prebisch baseia-se na forma como ocorre a distribuição internacional do progresso técnico e dos seus frutos, sendo que o sistema centro-periferia seria a expressão dessa diferença de geração e difusão do progresso técnico e de seus efeitos. As características estruturais dos países periféricos corroborariam para a composição de um sistema no qual a periferia fica subjugada às necessidades dos centros. “À América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, corresponde o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais” (PREBISCH, 1949, p.1).

Implicitamente, além da ideia de desenvolvimento desigual originário, entende-se que o progresso técnico só se manifesta naqueles setores produtores de alimentos e matérias-primas a baixo custo – cujo destino são os grandes centros industriais. Ou seja, além do *atraso inicial*, transcorre-se um período de *desenvolvimento para fora* (*desenvolvimento hacia fuera*). Portanto, o sistema centro-periferia demonstra claramente que o papel que a periferia irá cumprir, sumarizado pela expressão “*função primária*”, será realizado se a mesma dispor dos recursos necessários para tanto. Sua funcionalidade no sistema apresenta-se não a partir de uma perspectiva das necessidades do país periférico em si, mas de uma necessidade dos centros. Assim, essas irregularidades correspondentes a geração e difusão do progresso técnico, implantado nos setores exportadores de produtos primários ou setores diretamente relacionados à exportação, acabam por gerar a coexistência de diferentes níveis de produtividade e renda, compondo uma estrutura econômica heterogênea e especializada.

O desenvolvimento *hacia fuera* dos países periféricos apresenta-se, então, como uma face de um esquema geral analisado pelo sistema centro-periferia, determinado em última instância pelo progresso técnico. Para Rodriguez (2009), além do contraste entre as estruturas produtivas - a periferia: heterogênea e especializada; o centro: homogêneo e diversificado; há uma grande diferenciação entre os ganhos médios dos dois polos (ganhos per capita e por pessoa ocupada), que crescem menos na periferia. Ambas desigualdades, estrutural e de diferenciação de ganhos médios, reforçam-se reciprocamente.

A tese defendida por Prebisch (1949), portanto, é que baseado em um padrão *hacia fuera* – fundamentado na exportação de bens primários e com a demanda externa como variável dinâmica - seria impossível alcançar o desenvolvimento. Nesse sentido, cabe analisar as especificidades da estrutura periférica.

#### *As condições estruturais periféricas: especialização e “heterogeneidade estrutural”<sup>4</sup>*

A condição de desenvolvimento desigual originário presente na dinâmica do sistema centro-periferia transparece mais do que o simples atraso inicial. Os contrastes entre os polos vão se reforçando enquanto o desenvolvimento para fora confere as características marcantes das estruturas produtivas da periferia. Retornando aos textos inaugurais da Cepal sob a perspectiva da industrialização, diante da dinâmica do progresso técnico e do sistema centro-

---

<sup>4</sup> Segundo Bielschowsky (2000, p.32), essa expressão só seria cunhada nos anos 1960, por Aníbal Pinto, porém já se aplicaria à formulação dos anos 1950. Assim, *ex nunc* sem aspas.

periferia, a industrialização espontânea mostra-se intrinsecamente problemática, já que essa ocorre tendo como base as estruturas econômicas e institucionais típicas da periferia (BIELSCHOWSKY, 2000). Seriam duas as características centrais da base econômica periférica: a especialização e a heterogeneidade estrutural.

A estrutura produtiva periférica mostra-se especializada, ou em outras palavras unilateralmente desenvolvida, dada a concentração de recursos produtivos nas atividades econômicas diretamente relacionadas com a exportação de produtos primários. Ao mesmo tempo, as importações é a via que supre a demanda de bens.

Uma consequência perversa da especialização estrutural é o fato de essa minar a possibilidade de diversificação das exportações da periferia, já que o caráter primário é conservado ao longo do tempo. Isso porque a especialização faz com que a forma de industrialização espontânea ocorra dos setores produtores de bens de consumo mais simples avançando para os mais complexos. Sob esse padrão de industrialização, reitera-se o caráter especializado. Segundo Bielschowsky (2000), haveria uma série de limitações à compensação dessas deficiências – haveria a restrição imposta pela escassez de exportações e pela (in)disponibilidade de financiamento externo; além disso, haveria escassez de poupança, necessária na visão difundida por Prebisch para arcar com os investimentos que a industrialização exigia.

A respeito da segunda característica – a heterogeneidade estrutural – compreende-se que a desigualdade originária do desenvolvimento possui uma relação direta com o hiato tecnológico entre a produção do centro e da periferia. De tal forma que “o grau inicial de heterogeneidade é um fator explicativo fundamental da persistência do subemprego” (Rodriguez, 2009, p.111) e do subdesenvolvimento. Todos os setores econômicos da periferia contam com uma baixa produtividade média *per capita*, exceto aqueles voltados para a exportação. Dessa forma, a heterogeneidade estrutural, abrangendo um amplo excedente real e potencial de mão-de-obra, acaba por minar a possibilidade de elevar a taxa de poupança, minando a acumulação de capital e o crescimento (BIELSCHOWSKY, 2000).

Sob a perspectiva de uma análise histórica, o pensamento de Prebisch (1949) identificou que os níveis de produtividade setorial heterogêneos, associados ao processo de especialização da produção, corroboravam para a formação de pressões sobre o balanço de pagamentos. Daí, o nível de acumulação de capital e o próprio processo de industrialização seriam prejudicados. Considerando-se, portanto, as diferenças de produtividade entre a

indústria manufatureira e a produção de bens primários, especialmente os agrícolas, o pensamento cepalino enfatizava a importância que a industrialização possui para os países da periferia.

Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade. Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for sua explicação, ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho. Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não se constitui um fim em si, mas o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas (PREBISCH, 1949, p. 72 ).

Segundo Rodriguez (2009), os efeitos da heterogeneidade estrutural sobre os níveis médios da produtividade seriam consequência da considerável proporção de mão-de-obra ocupada em atividades tecnologicamente atrasadas. Outro efeito direto da heterogeneidade é a formação de uma superabundância de força de trabalho, ou seja, um contingente de subempregados rurais e urbanos, comprometendo a possibilidade de rápida absorção da mão-de-obra em níveis de produtividade elevados ou normais. A expulsão da força de trabalho das atividades primárias da periferia no sentido das zonas urbanas não deixa de configurar subemprego estrutural. Ou seja, ainda se trata de heterogeneidade estrutural.

Outra perspectiva dessa superabundância de mão-de-obra é a sua relação com as variáveis demográficas - o aumento da taxa de crescimento populacional e da população economicamente ativa contribui para gerar uma oferta excessiva (RODRIGUEZ, 2009, p.88). Diante deste cenário, a periferia permanece com salários reais baixos. Em contrapartida à superabundância de mão-de-obra da periferia, nos centros a relativa escassez de mão-de-obra, assim como o desenvolvimento das organizações sindicais, implicaram elevação dos salários reais no longo prazo.

Para superar o atraso que predomina na periferia, a especialização e a heterogeneidade estruturais necessariamente devem ser reduzidas de forma sustentável ao longo do tempo. Todavia, a acumulação de capital necessária para tanto não se encontra amparada na capacidade de poupança, dada a relação centro-periferia, o desequilíbrio externo e a

deterioração dos termos de troca. O ponto fundamental de Prebisch é que todas essas tendências a diferenciação e desigualdade estrutural entre centro-periferia se reforçam ao longo do tempo e não serão superadas se as rédeas do destino da periferia estiverem sob o (não)domínio da industrialização espontânea.

#### *A dinâmica da propagação do progresso técnico: as desvantagens da periferia*

Ao justificar a industrialização na América Latina, a análise estruturalista da propagação do progresso técnico rompe com a teoria pura do comércio internacional, inspirada na teoria das vantagens comparativas de David Ricardo. Prebisch (1949) reconhece a validade teórica da argumentação sobre as vantagens comparativas com base na divisão internacional do trabalho, mas indica que se costuma esquecer que essa se baseia em uma premissa que não condiz com os fatos. A premissa de que o progresso técnico seria repartido igualmente por toda coletividade – ou pela baixa dos preços, ou pela alta equivalente das remunerações - faria com que os países especializados na produção primária alcançassem os frutos do progresso técnico pela via do comércio internacional. Ou seja, o livre comércio faria com que os mecanismos que levariam à equalização da remuneração dos fatores de produção funcionassem. Portanto, sob essa lógica, a industrialização desses países seria vista com maus olhos.

Ao analisar a nova etapa de propagação do progresso técnico, Cepal (1949) afirma que a propagação universal do progresso técnico dos países no qual esse se originou para os demais países fora relativamente lenta e irregular. Diante do longo período da revolução industrial até a Primeira Guerra Mundial, as novas formas de produção só atingiram uma parcela reduzida da população mundial. O movimento dera-se da Grã-Bretanha para os demais países da Europa, com diferentes graus de intensidade; alcançando os Estados Unidos de forma considerável, e finalmente o Japão. Assim tais países foram se consolidando como os grandes centros industriais do mundo e ao seu redor encontra-se a periferia deste sistema, participando de forma escassa das melhorias de produtividade.

Os frutos do progresso técnico distribuem-se gradualmente entre os grupos e classes sociais dos países industriais. Portanto, considerando um conceito de coletividade que abranja também a periferia, não se poderia afirmar que as vantagens do desenvolvimento da produtividade alcançaram o todo. Refutando a tradicional visão baseada na divisão

internacional do trabalho, Cepal (1949) aponta para a existência de ganhos de produtividade consideravelmente menores na atividade primária, em relação à indústria, que não seriam compensados. Pode-se dizer que o menor crescimento da produtividade do trabalho na periferia advém diretamente da sua desvantagem quanto à geração e incorporação de tecnologia (RODRIGUEZ, 2009, p.87). A queda de preços relativos dos bens industriais em relação aos agrícolas não ocorrera, o que por sua vez conduziu à deterioração dos termos de troca entre centro e periferia.

Segundo Cepal (1949), a América Latina entrou em uma nova fase da propagação do progresso técnico quando essa ainda estava distante de ter sido plenamente assimilada na “produção primária”. O fenômeno de penetração do progresso técnico na periferia ocorreu de maneira muito desigual, havendo uma rigorosa seleção de aptidões. Na periferia o progresso técnico apenas se enraizará em alguns poucos setores de sua enorme população, especialmente nos setores de produção de alimentos e matérias-primas de baixo custo destinados aos centros. Portanto, o centro seria a fonte de toda dinâmica. Pode-se dizer que as possibilidades de incorporação desse são limitadas pela baixa capacidade de acumulação de capital nas atividades heterogêneas da periferia. Por isso vale dizer que o progresso técnico é mais intenso na indústria e nas atividades pelas quais a industrialização periférica não pode iniciar, dada a especialização característica do cenário inicial da periferia. Ou seja, a especialização e heterogeneidade típicas das estruturas produtivas periféricas fundamentam a desvantagem desses países no tocante ao processo de propagação e incorporação do progresso técnico.

Compreende-se que o problema do desenvolvimento econômico nesta região está relacionado com a exigência primordial do progresso técnico na agricultura e outras atividades relacionadas.

A medida que a técnica moderna aumenta a produtividade, cria-se um excedente de potencial humano já desnecessário para agricultura. Apela-se então para a indústria e outras atividades a fim de se absorver produtivamente essa força de trabalho. O melhoramento agrícola e o desenvolvimento industrial são, por conseguinte, dois aspectos do mesmo problema de desenvolvimento econômico (CEPAL, 1949, p.141).

Haveria uma hierarquia dos setores produtivos, na qual o setor primário seria dependente dos mercados criados pela indústria (que cria seus próprios mercados) ou da demanda externa. Dessa forma, não se trata meramente de uma diferença entre elasticidades-



renda da demanda, pois a indústria apresenta uma cadeia produtiva maior e com maior potencial de diversificação pela criação de novos produtos, enquanto as atividades primárias apresentariam um baixo potencial, tanto pelo baixo valor adicionado quanto pela restrição à criação de novos produtos. Comparativamente, a indústria conta com um elemento dinâmico que a produção primária não possui.

Além da demanda por produtos primários, o significado dinâmico do desenvolvimento industrial está associado à absorção do excedente de trabalhadores da produção primária. Conforme o progresso técnico difunde-se para a produção primária, criando um excedente de população ativa, a indústria forneceria, então, as formas de absorção. Ou seja, tal dinâmica baseia-se na premissa da mobilidade dos fatores de produção. Seria necessário que houvesse uma mobilidade absoluta da população.

No tocante à medida com que se efetua a transferência do fruto do progresso técnico, Cepal (1949) afirma que esse processo não é uniformemente efetuado. Esse processo seria resultado tanto do crescimento da produção primária, quanto da demanda por bens primários pelos centros. A cessão que a periferia faz ao centro de parte dos frutos do progresso técnico seria tanto menor, quanto maior for a demanda de bens primários pelos centros comparada ao crescimento da produção primária. Neste cenário, pode até ocorrer que os centros transfiram parte do fruto do progresso técnico para a periferia.

Segundo Rodriguez (2009), o padrão de industrialização que caminha do simples para o complexo, dado o papel inicial das periferias de fornecedor primário, faz com que a industrialização desses países ocorra justamente nas atividades que o progresso técnico é reduzido, limitando as possibilidades de se alcançar graus altos de complementaridade intersetorial e integração vertical da produção. Ou seja, a especialização e a forma de industrialização condicionada a estrutura produtiva inicial da periferia faz com que o progresso técnico seja mais lento nesta região. Reitera-se, portanto, a tendência ao caráter primário.

No entanto, a industrialização latino-americana não seria incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Ou seja, para que a indústria, assim como a agricultura mecanizada, alcance o nível dos melhores equipamentos, aproveitando do progresso técnico, seria necessário uma importação considerável de bens de capital. Ao mesmo tempo, seria necessário exportar produtos primários para conseguir tal feito. Daí a importância de um comércio exterior ativo da América Latina. Segundo Prebisch (1949),

quanto mais ativo for o comércio exterior latino-americano, maiores serão as chances de se aumentar a produtividade, dada uma intensa formação de capital. Deve-se advertir que não se trata de um crescimento às custas do comércio exterior, mas sim da extração de alguns elementos essenciais para a propulsão do desenvolvimento econômico.

A natureza problemática da industrialização nas condições estruturais da periferia pode ser compreendida à luz da tendência perversa à deterioração dos termos de intercâmbio. Segundo Rodriguez (1981), a deterioração dos termos de troca, gênese do pensamento cepalino estruturalista, fora explicada por três abordagens teóricas que se complementavam, não se contradizendo ao longo dos anos – a abordagem contábil, a abordagem dos ciclos e a abordagem da “versão industrialização”.

Quanto à abordagem contábil, relacionada à evolução das produtividades e da renda no sistema centro-periferia, Prebisch (1949) apresenta um raciocínio simples sobre o fenômeno da deterioração dos termos de troca, sob as seguintes considerações: i) enquanto por um lado os custos tenderam a baixar em virtude do aumento da produtividade, a renda dos empresários e dos fatores produtivos tendeu a elevar-se, assim os preços não baixaram de acordo com o progresso técnico (pelo contrário, nos casos em que a elevação da renda foi mais intensa que a produtividade, os preços subiram); ii) se o crescimento da renda tivesse sido proporcional ao aumento das produtividades – tanto no centro, quanto na periferia – a relação entre os preços não seria diferente caso os preços tivessem baixado com a produtividade; e assim, os preços teriam se deslocado em favor dos produtos primários; iii) dado que a realidade atesta que a tendência foi desfavorável para os produtos primários – entre 1870 e 1930 – fica evidente que a renda dos empresários e dos fatores produtivos dos centros cresceu mais do que o aumento da produtividade, e na periferia, menos do que o aumento correspondente da sua produtividade. Ou seja, enquanto os centros preservaram os frutos do progresso técnico, a periferia transferia parte do fruto do seu próprio progresso técnico.

Pela segunda abordagem, a deterioração dos termos de troca poderia ser explicada pelo movimento cíclico<sup>5</sup> da economia, ou seja, enquanto os preços dos manufaturados eram resistentes à queda, o preço dos produtos primários caía mais na fase descendente do que subia na fase ascendente<sup>6</sup>. O que ocorre neste movimento é que as variações do lucro estão

---

<sup>5</sup>Para Prebisch (1949), o ciclo seria a forma característica de crescimento da economia capitalista e o aumento da produtividade é um dos fatores primordiais do crescimento.

<sup>6</sup>Na fase ascendente, a demanda ultrapassa a oferta e na descendente ocorre o inverso.

relacionadas a essas fases. Mediante a alta dos preços, o lucro é transferido dos empresários do centro para os produtores primários, ou seja, o lucro se amplia na fase ascendente e se contrai na descendente, corrigindo as diferenças entre oferta e demanda. No entanto, o lucro não se contrai da mesma forma que se dilatou, compondo um movimento desigual.

Prebisch (1949) analisa que na fase ascendente, uma parte dos lucros transforma-se em aumento de salários, dada a concorrência dos empresários entre si e a pressão das organizações trabalhistas. Já na fase descendente, o lucro tem que se contrair, dada a resistência à queda dos salários. Daí, a pressão se deslocaria para a periferia, dado o fato de os salários dessa não serem tão rígidos. Assim, “*quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia*” (PREBISCH, 1949, p.87).

A periferia tem, então, sua capacidade de importar reduzida, compondo o que segundo Carneiro (2012) seria sua maior restrição ao desenvolvimento: a restrição externa. Carneiro (2012) indica que a dinâmica do bloqueio da propagação do progresso técnico é compreendida, segundo Prebisch, a partir da importância das estruturas de oferta. Ou seja, nas economias baseadas em atividades primárias os ajustes que ocorreriam neste processo se fariam pela via dos preços, enquanto nas economias industriais seriam pelas quantidades. O ajuste pela quantidade é justificado, dentre outros, pela rigidez salarial – em períodos de expansão (rigidez na transmissão de ganhos de produtividade aos salários) e períodos de recessão (tendo em vista a maior organização dos trabalhadores, reflexo do menor excedente de força de trabalho). O excedente estrutural de força de trabalho na periferia seria responsável pela flexibilidade dos preços e salários., que seria um reflexo direto da heterogeneidade.

Quanto à versão industrialização, Prebisch (1949) analisa as disparidades nos termos de intercâmbio a partir de uma nova estrutura econômica da periferia. Tal análise pode ser dividida em duas partes: pelo lado da demanda de produtos primários e pelo lado da oferta de produtos industriais.

Pelo lado da demanda, considera-se que as produtividades iniciais da indústria no centro e na periferia são iguais. Porém, segundo Rodriguez (1981), as elasticidades-renda da demanda por importações são diferentes entre si, sendo maior na periferia do que no centro. Assim, à medida que a renda aumenta, cai a participação dos produtos produzidos pela periferia na composição da demanda do centro, enquanto as importações de produtos finais, advindos do centro, aumentariam cada vez mais.

Já pelo lado da oferta, Santos e Oliveira (2008) destacam dois problemas estruturais relacionados à debilidade do mercado interno e ao padrão tecnológico adotado pela indústria periférica. Primeiramente, “um mercado interno “suficientemente forte” faz com que a indústria periférica atue com altas margens de capacidade ociosa” (SANTOS; OLIVEIRA, 2008, p.7, *aspas nossa*), incorrendo em maiores custos e perdendo em termos de produtividade. Em relação ao padrão tecnológico, com o passar do tempo, os desequilíbrios da indústria periférica, levam a uma situação de diferenciação das produtividades. Ou seja, a produtividade do trabalho aumentaria mais rapidamente no centro que na periferia. Para manter a competitividade da produção industrial na periferia, haveria o achatamento dos salários. Além disso, a adoção pela periferia de um padrão tecnológico igual ao do centro geraria um modelo econômico incapaz de absorver o excedente de trabalhadores. O quadro da periferia é de baixos salários e com grande parte da população fora das relações de produção capitalistas.

### 3. Conclusões

A preocupação com uma perspectiva própria e não imitativa caracteriza o pensamento cepalino em seus primórdios. Sua importância pode ser verificada na influência que os conceitos fundamentais tiveram na formulação de políticas econômicas na América Latina. Apesar das mudanças ocorridas ao longo do tempo, este artigo buscou retomar aos principais conceitos formulados sob a égide do estruturalismo cepalino. A recuperação da fase inicial do pensamento cepalino enriquece a noção histórica do conceito de desenvolvimento latino-americano e pode ser verificada nas principais correntes teóricas atuais que interpretam a realidade brasileira.

Resumidamente, o desenvolvimento, nos termos de Celso Furtado, não é fruto do acaso ou mera “transformação”, pois comporta um elemento de intencionalidade. A história determina em grande medida as condições necessárias para que o desenvolvimento se manifeste como uma possibilidade. Dessa forma, o passado como elemento que constrói o presente constitui uma das principais contribuições estruturalistas para a compreensão da realidade brasileira.

Este artigo apresentou os elementos básicos analíticos da construção cepalina como: o método do estruturalismo latino-americano; a caracterização do subdesenvolvimento periférico; a dinâmica centro-periferia e as especificidades estruturais da periferia; e a dinâmica de propagação do progresso técnico. Sem dúvidas o pensamento cepalino continua

vivo, mostrando-se ainda abastecido de novas particularidades e complexidades que as mudanças históricas impõem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL: uma resenha*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012

\_\_\_\_\_. *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. In: *Revista CEPAL* No 97, abr. 2009, p. 173-194.

\_\_\_\_\_. *O mercado comum latino-americano (1959)*. In: BIELSCHOWSKY, R (Org.) *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 2, p. 609-649.

CEPAL. (1949) Estudo Econômico da América Latina de 1949. In *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CEPAL. *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*, 2012.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos avançados*, número 15 (41), 2001.

FERNÁNDEZ, R. G.; PESSALI, H. F. *Retórica y economía: un balance después de los primeros veinte años*. 2006.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1967;

\_\_\_\_\_. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia Editora, 1969.

\_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. *A economia latino-americana*, São Paulo: Editora Nacional, 1976.

\_\_\_\_\_. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 37, 1994.

GURRIERI, A. *La obra de Prebisch em la CEPAL*. Ciudad de México: Fondo de Cultura,

1982.

KALDOR, N. A Model of Economic Growth. *The Economic Journal*, 67 (268), p. 591-624, 1957.

McCLOSKEY, D. N. *A retórica da economia*. Tradução de Maria do Socorro da Silva, pp. 47-80. 1985.

RODRÍGUEZ, O. *A teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour, In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Ed.). *The Economics of Underdevelopment*. London: Oxford University Press, p. 400-449, 1958.

MELLO, P. C. *Uma visão comparativa do conceito de desenvolvimento econômico de Furtado com as teorias recentes*. *História e Economia*, vol. 2, número 1, 2º semestre, 2006.

PREBISCH, R. (1949) O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*; tradução de Vera Ribeiro. – Rio de Janeiro: Record, 2000.

RODRIGUEZ, Octávio. Sobre la concepción del sistema centro–periferia. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n. 3, p. 203-247, primeiro semestre de 1977.

RODRIGUEZ, O. ; BURGEÑO, O; HOUNIE, A; PITTALUGA, L. CEPAL: velhas e novas idéias. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 5, p 79-109. dez. 1995.

RODRIGUEZ, O. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, U.P.; OLIVEIRA, F. H. P. Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino-americano. *Análise*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2008.

SCHWARZER, Helmut. *A CEPAL: a teoria clássica e a proposta de transformação produtiva com equidade social*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Curitiba, 1993.

SUNKEL, O. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante, in: Bielschowsky (org.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, v. 2, 2000, p. 526.