O CARÁTER DUAL DO ESTRUTURALISMO CEPALINO

***Hermano Caixeta Ibrahim*[1]**
***Pedro Cezar Dutra Fonseca*[2]**

RESUMO

O artigo investiga a origem e a evolução da natureza dual do estruturalismo latino-americano clássico, analisando como o diagnóstico das variáveis estruturais condicionou a formulação de políticas desenvolvimentistas entre 1950 e 1980. A hipótese validada sustenta que a evolução das interpretações sobre o subdesenvolvimento ao longo das quatro décadas exigiu reconfigurações sistemáticas na intervenção estatal. Os resultados demonstram a coerência interna entre o "ser" analítico e o "dever-ser" normativo, evidenciando que teorizar, nesta tradição, implica necessariamente orientar a ação prática. Tem-se como propósito contribuir para o entendimento de que a intencionalidade política derivada dos diagnósticos teóricos constitui elemento central do estruturalismo latino-americano, reafirmando o papel do Estado na formulação de estratégias voltadas à superação dos gargalos estruturais das economias periféricas.

Palavras-chave: Estruturalismo Latino-Americano; Método Histórico-Estrutural; Desenvolvimento Econômico; CEPAL; Políticas Desenvolvimentistas.

ABSTACT

The article investigates the origin and evolution of the dual nature of classical Latin American structuralism, analyzing how the diagnosis of structural variables conditioned the formulation of developmental policies between 1950 and 1980. The validated hypothesis argues that the evolution of interpretations of underdevelopment throughout these four decades required systematic reconfigurations of state intervention. The findings demonstrate the internal coherence between the analytical "being" and the normative "ought-to-be," showing that, within this tradition, theorizing necessarily implies guiding practical action. The study seeks to contribute to the understanding that the political intentionality derived from theoretical diagnoses constitutes a central element of Latin American structuralism, reaffirming the role of the State in the formulation of strategies aimed at overcoming the structural bottlenecks of peripheral economies.

Keywords: Latin American Structuralism; Historical-Structural Method; Economic Development; ECLAC; Developmentalist Policies.

Área 3. Método, Teorias Econômicas Heterodoxas e História Econômica

[1] Departamento de Economia, Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)
[2] Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS)

O CARÁTER DUAL DO ESTRUTURALISMO CEPALINO

Hermano Caixeta Ibrahim
Pedro Cezar Dutra Fonseca

1. Entre interpretação e prescrição: a natureza dual do estruturalismo cepalino.

A criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, marcou o surgimento de uma interpretação teórica própria sobre as especificidades do crescimento econômico nas economias periféricas, o estruturalismo latino-americano. Essa abordagem não se limitou à formulação analítica, incorporando também uma dimensão normativa voltada à elaboração de políticas econômicas. Nesse sentido, o estruturalismo caracteriza-se por analisar as estruturas internas e as restrições externas que condicionam o crescimento econômico e, a partir desse diagnóstico, propor estratégias de superação do subdesenvolvimento, consistindo em um "guia de ação" para os *policy makers* e planejadores.

A fundação dessa perspectiva está associada à atuação de Raúl Prebisch, especialmente a partir da apresentação[3] do estudo *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, posteriormente conhecido como Manifesto Latino-Americano (Hirschman, 1958). Nele, o autor formula uma crítica à aplicação direta das diretrizes da economia clássica elaboradas nos países centrais do capitalismo à realidade histórica das economias periféricas, argumentando que sua inserção internacional produz restrições estruturais específicas.

No campo das teorias do desenvolvimento, o estruturalismo configura-se como uma vertente heterodoxa que emerge na esteira da hegemonia keynesiana dos anos 1950, distinguindo-se, contudo, das abordagens universalistas e "etapistas" predominantes entre autores anglo-saxões[4]. Inicialmente, a abordagem latino-americana concentrou sua análise nos condicionantes estruturais da inserção periférica dessas economias no sistema internacional. Nesse contexto, destacaram-se, as análises sobre a tendência à deterioração dos termos de troca (Prebisch, 1949) e sobre a natureza histórica do subdesenvolvimento (Furtado, 1961, 1966). Tais contribuições marcaram o surgimento de um novo referencial analítico e de um padrão teórico-científico que redefiniu a forma como os países da região passaram a interpretar sua inserção na economia internacional e os obstáculos ao desenvolvimento (CEPAL, 1985). Essa reinterpretação do subdesenvolvimento implicou também na formulação de

[3] A organização inicial da CEPAL esteve sob a liderança de Gustavo Martínez Cabañas, responsável pela estruturação institucional da Comissão e pela coordenação do *Estudio Económico de América Latina* (1948). Redigido por Raúl Prebisch em 1949 como introdução a esse relatório, o ensaio *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* foi apresentado na Segunda Sessão da CEPAL, em Havana, e posteriormente publicado na revista CEPAL *El Trimestre Económico* (v. 16, n. 63, jul./set. 1949).

[4] Teorias do desenvolvimento econômico que explicam o subdesenvolvimento a partir de conceitos dos conceitos, tais como: complementaridade e armadilhas da pobreza (Rosenstein-Rodan, 1943; Nurkse, 1957), encadeamentos produtivos e estratégias de crescimento desequilibrado (Hirschman, 1958), bem como o dualismo entre setores tradicionais e modernos (Lewis, 1954)

políticas econômicas fundamentadas não em princípios normativos abstratos, mas na interpretação histórica das restrições específicas que caracterizam o capitalismo periférico.

Epistemologicamente, essa tradição, distingue-se do individualismo metodológico[5] e do método hipotético-dedutivo convencional[6] ao conceber a economia como um processo evolucionário não equilibrante, no qual propriedades sistêmicas emergem das interações entre estruturas produtivas, sociais e institucionais. Metodologicamente, o enfoque histórico-estrutural articula abstração teórica e análise histórica concreta, interpretando as regularidades econômicas como historicamente condicionadas. Esse procedimento permite organizar hipóteses inter-relacionadas acerca do comportamento dos agentes e dos mecanismos que sustentam o subdesenvolvimento, constituindo um ponto de partida analítico. Todavia, tais formulações são continuamente confrontadas com a evidência histórica, o que possibilita sua revisão e aprofundamento. Dessa interação emerge uma interpretação do subdesenvolvimento como processo histórico concreto, marcado por instituições, relações sociais e formas específicas de inserção internacional (Bielschowsky, 2000; Rodríguez, 2009). Ao incorporar o tempo histórico e a irreversibilidade dos processos, o estruturalismo rejeita abordagens estáticas e evidencia que variáveis como a industrialização tardia, a concentração de renda e as restrições produtivas constituem determinantes centrais das trajetórias periféricas (Missio; Jayme jr.; Oreiro, 2015).

Para além da dimensão metodológica, uma segunda característica central da tradição estruturalista reside na ênfase atribuída ao papel normativo da ação estatal na condução do processo de superação do subdesenvolvimento por meio de políticas desenvolvimentistas[7] (Bielschowsky, 1996, 2000; Fonseca, 2000). Nessa perspectiva, o estruturalismo cepalino não apenas formula uma interpretação própria acerca das economias periféricas, mas também busca aplicar e testar a teoria econômica a partir da incorporação de suas particularidades históricas e regionais, convertendo o

[5] O estruturalismo busca identificar estruturas subjacentes não observáveis que condicionam os fenômenos econômicos; no plano analítico, explica como tais estruturas produzem resultados assimétricos; e, do ponto de vista metodológico, enfatiza a análise dinâmica das inter-relações. Nesse sentido, distingue-se do individualismo metodológico ao conceber a economia como um processo evolucionário não equilibrante, no qual propriedades sistêmicas emergem das interações entre os elementos e não podem ser reduzidas às suas partes (Blankenburg; Palma; Tregenna (2008); Missio; Jayme jr.; Oreiro, 2015).

[6] Domingues e Fonseca (2021) explicam que o estruturalismo rompe com o modelo hipotético-dedutivo convencional ao "dinamizar os parâmetros" macroeconômicos, que a teoria neoclássica considera *ceteris paribus* (instituições, política e cultura), em variáveis explicativas centrais para a compreensão do subdesenvolvimento.

[7] "Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista." (Fonseca, 2015, p.42)

conhecimento econômico em um guia de ação prática[8] voltado à transformação das estruturas sociais. Dessa forma, o pensamento estruturalista consolida a compreensão de que a industrialização e o progresso técnico não resultam do livre funcionamento do mercado, mas dependem de políticas deliberadas, induzidas e implementadas pelo Estado. De forma que, a intervenção estatal, não é concebida como alternativa à economia de mercado, mas como um mecanismo destinado a aprimorar seu funcionamento e corrigir suas limitações nas economias periféricas. (Fonseca, 2000, 2021; Moreira; Arend, 2016). Nessa abordagem, as estruturas de subdesenvolvimento deixam de ser interpretadas como uma fatalidade histórica e passam a ser concebidas como passíveis de transformação por meio de ação coletiva coordenada, na qual o Estado assume papel central na superação dos entraves econômicos e sociais.

A partir desse referencial, o artigo investiga como as variáveis centrais mobilizadas pelo estruturalismo cepalino clássico condicionaram a formulação de diagnósticos sobre o subdesenvolvimento e a elaboração de políticas desenvolvimentistas entre as décadas de 1950 e 1980. Parte-se da hipótese de que as transformações históricas do capitalismo periférico alteraram os condicionantes históricos considerados centrais para explicar o subdesenvolvimento e, consequentemente, modificaram as orientações de política econômica formuladas pelos autores estruturalistas. Para tanto, procede-se à identificação dos principais elementos analíticos presentes no estruturalismo clássico, bem como das propostas de intervenção a eles associadas, com vistas a evidenciar as transformações na relação entre diagnóstico e prescrição.

A pesquisa adota uma abordagem teórico-interpretativa inspirada no enfoque histórico-estrutural latino-americano, realizando uma revisão sistemática da literatura estruturalista clássica produzida entre as décadas de 1950 e 1980. O procedimento metodológico consistiu na seleção e comparação de obras e documentos centrais da tradição cepalina e de autores vinculados ao estruturalismo latino-americano, com o objetivo de identificar: (i) as principais variáveis estruturais mobilizadas na interpretação do subdesenvolvimento; (ii) os diagnósticos formulados acerca da dinâmica do capitalismo periférico; e (iii) as orientações de política econômica derivadas desses diagnósticos. A partir dessa sistematização analítica, construiu-se um quadro comparativo que permitiu evidenciar como as transformações históricas das economias periféricas redefiniram

[8] Segundo Fonseca (2000), a concepção do desenvolvimentismo como guia de ação começou a se formar no século XIX, quando elites latino-americanas passaram a reconhecer as limitações estruturais de suas economias periféricas. Nesse processo, o positivismo influenciou a formação do pensamento desenvolvimentista ao defender a ideia de progresso, a centralidade da intervenção estatal e a possibilidade de transformar o atraso por meio da ação política. Inspirados em Comte e Saint-Simon, os formuladores latino-americanos passaram a compreender o subdesenvolvimento como um problema histórico passível de superação. Entretanto, o autor destaca que projeto desenvolvimentista e planejamento econômico não são equivalentes, pois as estratégias de industrialização e intervenção estatal antecederam a consolidação do planejamento formal. Já na década de 1930, diversos governos latino-americanos implementavam políticas voltadas ao desenvolvimento, enquanto o planejamento sistemático se consolidou apenas no pós-Segunda Guerra, especialmente nos anos 1950, com a atuação da CEPAL.

simultaneamente as interpretações teóricas e as prescrições normativas do estruturalismo cepalino ao longo do período analisado.

Este esforço analítico inspira-se nas sistematizações de Bielschowsky (2000, 2009, 2020), que organizam a evolução do pensamento econômico latino-americano em períodos históricos delimitados por "ideias-força" ou "mensagens de ação transformadora". Todavia, a despeito de tal inspiração, o artigo contribui ao diferenciar-se por deslocar o foco da cronologia institucional e temática para a lógica interna da intencionalidade política derivada de diagnósticos teóricos sobre variáveis estruturais específicas. Nesse sentido, propõe-se demonstrar como a definição do "ser" econômico (o diagnóstico) condiciona a natureza e a direção das propostas de intervenção (o dever-ser). Por fim, o artigo sustenta que as diferentes formulações de políticas desenvolvimentistas entre 1950 e 1980 decorreram da evolução das explicações teóricas acerca do capitalismo periférico desenvolvidas a partir de diferentes parâmetros considerados centrais para a superação do subdesenvolvimento.

Para tanto, o artigo está estruturado em duas seções, além desta introdução. A segunda seção delimita o escopo do estruturalismo latino-americano clássico enquanto tradição que articula interpretação estrutural do subdesenvolvimento e formulação de políticas econômicas. A primeira subseção é dedicada a resgatar do estruturalismo cepalino clássico no período de 1950 a 1980, com base em autores como Prebisch (1949; 1964), Furtado (1961; 1966), Pinto (1965; 1970), Noyola Vásquez (1957), Sunkel (1958), Serra e Tavares (1971), Tavares (1973, 1981), Cardoso e Faletto (1969), Cardoso de Mello (1982), além de contribuições institucionais da CEPAL (1978; 1985) e interpretações posteriores (Bielschowsky, 2000; Rodríguez, 2009). Na segunda subseção, sistematiza-se por meio de um quadro analítico, a evolução da literatura estruturalista entre 1950 e 1980, classificando cada autor quanto as variáveis utilizadas para interpretar teoricamente o subdesenvolvimento, sua dinâmica, e, as consequentes orientações de política econômica. Por fim, apresenta-se uma síntese interpretativa cujo propósito é evidenciar como a evolução das variáveis estruturais redefiniu os diagnósticos do subdesenvolvimento e as estratégias de intervenção propostas pelo estruturalismo clássico latino-americano.

2. Subdesenvolvimento e Política Econômica no Estruturalismo Latino-Americano

A tradição estruturalista da CEPAL articula, simultaneamente, interpretação teórica e orientação normativa. Essa abordagem busca compreender as raízes do subdesenvolvimento latino-americano por meio de uma análise que combina o método hipotético-dedutivo com a perspectiva histórico-estrutural, permitindo identificar como fatores econômicos, sociais e institucionais moldaram a formação das estruturas produtivas periféricas. A partir dessa análise, como já se mencionou, o estruturalismo cepalino assume também um caráter propositivo, defendendo a

necessidade de ação deliberada do Estado por meio de políticas econômicas capazes de promover transformações estruturais e orientar o processo de desenvolvimento na região.

Antes de apresentar a teoria estruturalista propriamente dita, é necessário reconhecer o viés "cepalino" presente na delimitação do que se convencionou denominar estruturalismo latino-americano. Tal viés decorre, em parte, da tendência recorrente de associar a gênese dessa tradição às formulações elaboradas no âmbito da CEPAL, especialmente por meio de seus documentos institucionais e das contribuições de autores a ela vinculados. Ademais, essa associação também se explica pelo papel da instituição como arena supranacional de produção intelectual, responsável por articular um pensamento econômico próprio para a região e por oferecer uma alternativa às interpretações e prescrições oriundas da tradição liberal dos países centrais (Prebisch, 1949; Furtado, 1961; Sunkel; Paz, 1970; Bielschowsky, 2000; Dosman, 2008; Rodríguez, 2009).

Entretanto, embora a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) tenha desempenhado papel central na sistematização e difusão do estruturalismo, nem toda a produção dessa vertente se originou estritamente no interior da instituição das Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que a comissão organizou e conferiu rigor científico a teses que já circulavam de forma fragmentária na região (Fonseca, 2000). Diversos autores formularam interpretações convergentes sobre o subdesenvolvimento a partir de referenciais semelhantes ainda que sem vínculos institucionais diretos com a comissão. Nesse sentido, o estruturalismo configura um campo amplo de reflexão que mergulha nas especificidades históricas e institucionais dos países periféricos, dialogando com tradições que vão desde o sistema nacional de Friedrich List (1983 [1841]), passando pela macroeconomia keynesiana e kaleckiana (Keynes, 1936; Kaldor, 1957; Thirlwall, 1979; Robinson, 1956; Kalecki, 1956) e propondo diálogo com pioneiros da economia do desenvolvimento como Nurkse (1957), Myrdal (1965) e Hirschman (1958) (Bielschowsky, 2000. 2009; Rodríguez, 2009; Gumiero, 2011; Fonseca, 2021).

Apesar de sua diversidade interna, o elemento característico dessa abordagem reside na articulação indissociável entre a dimensão analítica e a dimensão normativa, que atribui ao Estado o papel de planejador e indutor do desenvolvimento. A interpretação das estruturas do subdesenvolvimento não se esgota no plano teórico, mas orienta diretamente a formulação de estratégias de política econômica, sob a premissa fundamental de "teorizar para agir" (Furtado, 1961; Fonseca, 2000; Mollo; Amado, 2015).

Por fim, a delimitação da literatura estruturalista adotada neste estudo baseia-se em critérios coerentes com esse caráter dual. Como critério de inclusão, consideram-se trabalhos que: (i) adotem uma perspectiva centrada na identificação de variáveis estruturais articuladas a uma leitura histórico-estrutural do subdesenvolvimento; e (ii) estabeleçam uma conexão explícita entre diagnóstico teórico e proposição de políticas econômicas. Por outro lado, excluem-se estudos meramente descritivos ou

empíricos sem ancoragem nesse arcabouço, bem como aqueles que, embora utilizem categorias semelhantes, não articulam interpretação estrutural e prescrição normativa ou se inserem em tradições teóricas distintas. Dessa forma, busca-se preservar a coerência interna do campo estruturalista, sem desconsiderar sua diversidade e expansão para além dos limites institucionais da CEPAL.

2.1. Origem e evolução do caráter analítico e normativo do estruturalismo cepalino clássico

A obra seminal de Raúl Prebisch, "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais" (1949), consolidou o paradigma inaugural do estruturalismo latino-americano ao integrar, de forma indissociável, a interpretação do subdesenvolvimento (dimensão analítica) à proposição de intervenção estatal via industrialização (dimensão normativa). O autor rompe com o "falso sentido de universalidade" da teoria econômica clássica ao demonstrar que as características da inserção internacional das economias periféricas não constituem etapa transitória, mas processo histórico autônomo condicionado pela relação centro-periferia[9]. A inserção internacional característica da periferia do sistema capitalista, baseada na especialização primário-exportadora e na heterogeneidade produtiva, gera assimetrias na difusão do progresso técnico[10] e nas elasticidades da demanda[11]. Esse desequilíbrio estrutural implica que os ganhos de produtividade são apropriados de forma desigual entre centro e periferia, ao passo que a disparidade das elasticidades-renda do comércio internacional produz déficits recorrentes no balanço de pagamentos, implicando no estrangulamento externo como limite estrutural ao crescimento (Prebisch, 1949; Bárcena; Prado, 2015).

---

[9] A relação centro-periferia é apresentada por Prebisch (1949) como o conceito que descreve a economia mundial em um sistema bipolar marcado por uma assimetria estrutural e funcional. O centro identifica-se com as economias desenvolvidas, dotadas de uma estrutura produtiva diversificada e homogênea, que atuam como polos originários e irradiadores do progresso técnico. Em oposição, a periferia é composta por economias subdesenvolvidas cuja inserção internacional é definida pela especialização em bens primários e pela heterogeneidade estrutural. Esta última caracteriza-se pela coexistência de setores modernos e produtivos, voltados à exportação, com vastos contingentes de mão de obra relegados a atividades de baixa produtividade e subemprego

[10] Prebish (1949) explica que os ganhos de produtividade gerados pelo progresso técnico não se distribuem equitativamente no mercado mundial. Nos países centrais, caracterizados por estruturas diversificadas e homogêneas, a organização sindical e a concentração oligopolista permitem a retenção dos ganhos de produtividade via aumento dos lucros e salários elevados. Na periferia, marcada pela especialização primária e abundância de mão de obra, esses frutos são transferidos via redução dos preços relativos dos produtos primários. Esse fenômeno é agravado pelo comportamento cíclico da economia, em que a rigidez de preços e salários no centro desloca o ônus do ajuste das crises para a periferia, cujos preços de exportação despencam de forma mais aguda nas fases recessivas do que se recuperam nos períodos de auge.

[11] A disparidade das elasticidades-renda da demanda aparece como o determinante dinâmico do desequilíbrio externo regional. Enquanto, a demanda do centro por produtos primários (exportado pela periferia) cresce a taxas inferiores ao aumento da sua renda, o crescimento econômico na periferia induz uma necessidade sistematicamente maior de importações de bens industriais e de capital de alta elasticidade (exportados pelo centro). Esse descasamento estrutural resulta em déficits recorrentes no balanço comercial, estabelecendo o estrangulamento externo como uma barreira permanente ao crescimento autossustentado, (Prebisch, 1949)

A partir desse diagnóstico, emerge a dimensão normativa do pensamento de Raúl Prebisch (1949, 1964), orientada para a formulação de estratégias de transformação do padrão de especialização produtiva das economias periféricas, deslocando-as de um crescimento dinamizado pelo mercado externo (*hacia afuera*) em direção a uma industrialização puxada pelo mercado interno (*hacia adentro*). É com esse propósito que o autor identifica o setor industrial como o principal instrumento para superar as limitações impostas pela divisão internacional do trabalho. Não como um objetivo em si mesmo, mas como meio de apropriar-se e difundir o progresso técnico, reduzir a dependência externa e modificar as elasticidades do comércio, para enfim, superar a restrição externa ao crescimento e permitir a elevação do nível de vida das populações periféricas (Prebisch, 1949; 1964).

Se a contribuição de Raúl Prebisch enfatiza os condicionantes externos do subdesenvolvimento, a obra de Celso Furtado incorpora a análise para a formação histórica e para as estruturas internas das economias periféricas. Em Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961), o autor concebe o subdesenvolvimento como um fenômeno estrutural, resultante da interação entre heterogeneidade produtiva, dependência tecnológica, concentração de renda e inserção internacional subordinada. A partir dessas variáveis, Furtado (1961) formula o diagnóstico de que o subdesenvolvimento não é uma etapa, pois decorre da constituição histórica de economias duais, nas quais a difusão do progresso técnico e a acumulação de capital não se traduzem em expansão do mercado interno, mas reforçam a concentração de renda e a dependência externa, gerando subemprego estrutural e recorrentes restrições no balanço de pagamentos[12] (Furtado, 1961). Esse quadro fundamenta a noção de insuficiência dinâmica interna, segundo a qual a limitação da demanda restringe a continuidade da industrialização. Em Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina (1966), o autor destaca ainda que adoção de tecnologias intensivas em capital aprofunda a heterogeneidade estrutural e limita a absorção de mão de obra, aprofundando o comprometimento do dinamismo econômico (Furtado, 1966).

A dimensão normativa emerge diretamente desse diagnóstico estrutural, de forma que as orientações de política econômica defendidas por Furtado (1961, 1966) enfatizam a necessidade de reformas estruturais capazes de alterar simultaneamente a estrutura produtiva e o padrão distributivo dessas economias. Entre essas medidas destacam-se a reforma agrária, a redistribuição da renda, a ampliação do consumo de massa e a adoção de políticas públicas voltadas à transformação produtiva, com o objetivo de reduzir a dependência externa, ampliar o mercado interno e criar condições para um processo de desenvolvimento economicamente dinâmico e socialmente inclusivo.

[12] O padrão de consumo das camadas de alta renda, orientado por bens importados, e a baixa absorção de mão de obra pelos setores modernos reforçam os desequilíbrios estruturais e a limitação do mercado interno (Furtado, 1961).

O processo de industrialização por substituição de importações (ISI) nas economias periféricas caracterizou-se, até os anos 1950, por uma fase inicial de "substituição fácil", focada na implantação da indústria leve de bens de consumo não duráveis, que exigia menor densidade de capital e tecnologia simples (Tavares, 1964). Entretanto, essa dinâmica evoluiu ao longo dos anos 1960 para uma etapa "difícil", marcada pelo avanço em direção aos setores de bens intermediários, de consumo durável "pesados" e de capital, o que demandou maior intervenção estatal, proteção econômica e elevados investimentos públicos para superar as barreiras de escala e tecnologia (Tavares, 1964; CEPAL, 1985; Rodríguez, 2009).

Dessa forma, o aprofundamento produtivo esteve acompanhado por graves desequilíbrios macroeconômicos, notadamente o estrangulamento externo, manifestado em sucessivos déficits no balanço de pagamentos e na rigidez da pauta de importações, além do aumento do endividamento externo e de pressões inflacionárias (Tavares, 1964; Furtado, 1966). Tais fatores culminaram na desaceleração do crescimento industrial no início da década de 1960, momento em que o diagnóstico estruturalista apontou para a insuficiência dinâmica[13] do modelo de industrialização por substituição de importações e a necessidade de reformas institucionais para desobstruir o processo de desenvolvimento (Furtado, 1961; Prebisch, 1964; Rodríguez, 2009)

A percepção de que o crescimento econômico e a industrialização, por si sós, não eram capazes de resolver as contradições profundas das sociedades latino-americanas exigiu o aprofundamento analítico do método histórico-estrutural cepalino. A caracterização da estrutura produtiva periférica e de seu papel na reprodução do subdesenvolvimento já se encontrava presente nas formulações de Prebisch (1949) e Furtado (1961, 1966); contudo, é com Pinto (1965) que esse entendimento se consolida analiticamente, por meio da definição do conceito de heterogeneidade estrutural, superando as limitações da tese do dualismo clássico[14]. Enquanto o dualismo supunha a

[13] O conceito de insuficiência dinâmica refere-se à incapacidade intrínseca das economias periféricas de atingir uma taxa mínima de desenvolvimento e de acumulação de capital que seja capaz de absorver plenamente a crescente força de trabalho em setores de alta produtividade. Formulado originalmente por Prebisch (1964), o termo explica que o capital necessário para empregar a mão de obra tornada redundante pelos ganhos de produtividade (resultantes da introdução de tecnologia moderna) é superior à poupança que essas economias conseguem gerar de imediato. Analiticamente, a insuficiência dinâmica manifesta-se na tendência de aumento absoluto e relativo do subemprego e da marginalidade urbana, indicando que o sistema econômico não cresce em ritmo compatível com as necessidades de integração social (Prebisch, 1964; Rodríguez, 2009). Enquanto o diagnóstico de Prebisch (1964) foca prioritariamente no hiato entre poupança e investimento, Furtado (1966) expande a tese ao destacar uma insuficiência dinâmica da demanda, na qual a elevada concentração de renda e a adoção de técnicas intensivas em capital, importadas do centro, limitam o dinamismo do mercado interno e impedem a homogeneização social da periferia (Furtado, 1966).

[14] Dualismo clássico refere-se ao conceito definido por Lewis (1954) que interpreta as economias subdesenvolvidas como compostas por dois setores: um setor "tradicional", caracterizado por baixa produtividade, excedente de mão de obra e técnicas rudimentares, e um setor "moderno", dinâmico, capitalista e integrado aos mercados internacionais. Nessa abordagem, o desenvolvimento ocorreria por meio da transferência gradual de trabalho do setor tradicional para o moderno, promovendo a elevação da produtividade e da renda agregada (Lewis, 1954). Contudo, o estruturalismo latino-americano, especialmente a partir de Pinto (1970), critica essa visão por seu caráter simplificador e estático, argumentando que ela negligencia as inter-relações estruturais entre os setores, as heterogeneidades internas e os mecanismos que reproduzem as desigualdades produtivas e distributivas no interior das economias periféricas (Pinto, 1970; Bielschowsky, 2000).

coexistência dois complementares, Pinto (1970) demonstrou que o subdesenvolvimento latino-americano é caracterizado pela inter-relação assimétrica entre três camadas de produtividade: um polo moderno, com níveis de eficiência comparáveis aos dos países centrais; uma camada intermediária, que reflete a produtividade média do sistema; e um amplo setor primitivo, marcado por formas pré-capitalistas e baixa densidade técnica. Dessa forma, o conceito de heterogeneidade estrutural[15] explica a dinâmica do subdesenvolvimento como um processo de concentração do progresso técnico e de seus frutos em setores e regiões, no qual a capacidade de irradiação de produtividade do setor moderno para o restante da economia é mínima, resultando em uma industrialização que não logra homogeneizar o sistema produtivo.

Consequentemente, o diagnóstico da heterogeneidade estrutural (Pinto, 1970) revela um nexo causal direto entre a assimetria produtiva e as disparidades sociais persistentes na periferia. A existência de um excedente estrutural de mão de obra e de um amplo subemprego no setor primitivo exerce uma pressão deflacionária permanente sobre os salários reais, impedindo que os ganhos de produtividade dos setores modernos sejam socialmente distribuídos e convertidos em consumo de massa. Essa dinâmica gera um círculo de causalidade cumulativa: a concentração de renda molda um padrão de demanda sofisticado de uma minoria que exige um aparato produtivo de alta densidade de capital, o qual, por ser incapaz de absorver o excedente de trabalho, reforça a heterogeneidade original. Na dimensão normativa, esse diagnóstico fundamenta a necessidade de uma intervenção estatal deliberada que ultrapasse o mero incentivo à acumulação. As implicações de política econômica derivam da urgência de reformas estruturais (agrária, fiscal e educacional) e de políticas industriais ativas voltadas à difusão tecnológica e a promover um crescimento socialmente mais homogêneo.

Diante desse diagnóstico, as diferentes vertentes do estruturalismo convergem na defesa de políticas voltadas à transformação das estruturas produtivas e distributivas das economias periféricas. Em Furtado (1966), a superação da tendência à estagnação exige políticas de redistribuição de renda capazes de ampliar o mercado interno e sustentar a expansão da produção industrial. Já na interpretação de Pinto (1965), embora a desigualdade distributiva não seja necessariamente incompatível com o crescimento no curto prazo, a persistência da heterogeneidade estrutural requer a atuação ativa do Estado tanto na difusão do progresso tecnológico entre os diferentes setores produtivos quanto na adoção de políticas capazes de ampliar os efeitos do avanço técnico sobre a demanda agregada. Nesse sentido, o estruturalismo latino-americano passa a enfatizar que o

[15] Na definição de Pinto (1965), a heterogeneidade estrutural manifesta-se na coexistência de níveis diferenciados de produtividade (primitivo, intermediário e moderno) tanto entre setores (primário e industrial) quanto no interior de cada um deles. Assim, um número restrito de atividades de elevada produtividade, em ambos os setores, convive com um amplo contingente de unidades produtivas de baixa eficiência. Essa configuração expressa-se em múltiplas dimensões (produtiva, social e territorial) e tende a reforçar a concentração espacial das atividades de maior produtividade.

desenvolvimento depende da reconfiguração simultânea da estrutura produtiva, da distribuição da renda e dos padrões de inserção internacional das economias periféricas.

Embora tenha ocorrido uma retomada do crescimento entre 1966 e 1973 no contexto da "idade de ouro"[16] do capitalismo mundial as economias latino-americanas mantiveram características estruturais de vulnerabilidade externa, como a baixa competitividade exportadora, a dependência de capitais externos e a especialização em produtos primários. Nesse contexto, ao evidenciar que os desequilíbrios macroeconômicos não podem ser dissociados das estruturas produtivas, distributivas e da inserção internacional das economias periféricas, o estruturalismo avança para uma interpretação específica do fenômeno inflacionário como expressão dessas mesmas limitações estruturais. O enfoque estruturalista da inflação, consolidado nas décadas de 1950 e 1960 por autores como Juan Noyola Vásquez e Osvaldo Sunkel, afastando-se da tradição monetarista[17] ao definir a inflação não como um fenômeno puramente monetário, mas como o resultado de desequilíbrios reais e rigidezes estruturais inerentes às economias periféricas (Rodríguez, 2009).

Analiticamente, Juan Noyola Vásquez (1957) distingue entre pressões básicas e mecanismos de propagação, estabelecendo uma hierarquia causal na explicação da inflação. As pressões básicas derivam de variáveis estruturais, a heterogeneidade do setor primário que gera inelasticidade da oferta de alimentos frente à urbanização e a restrição externa, associada ao baixo dinamismo das exportações diante da elevada elasticidade das importações, resultando em desvalorizações cambiais recorrentes[18]. Esses desequilíbrios reais constituem os determinantes de primeira instância da inflação, enquanto os mecanismos de propagação, como déficits fiscais, expansão do crédito e conflito distributivo, operam como canais que difundem e amplificam essas pressões na esfera monetária e financeira, sem constituírem sua causa fundamental[19] (Noyola Vásquez, 1957). Diferente da visão monetarista, o

[16] A chamada "idade de ouro" do capitalismo mundial refere-se ao período aproximadamente compreendido entre 1950 e 1973, caracterizado por elevadas taxas de crescimento econômico, expansão do comércio internacional e aumento da produtividade nos países centrais. Segundo Maddison (2001), o PIB mundial cresceu, em média, cerca de 4,9% ao ano entre 1950 e 1973, enquanto o comércio internacional expandiu-se a taxas superiores a 7% ao ano (Hobsbawm, 1995). Nos países desenvolvidos, o crescimento foi acompanhado por aumentos significativos dos salários reais e pela consolidação de regimes de bem-estar social. Em contraste, embora as economias periféricas também tenham experimentado crescimento relativamente elevado — com taxas médias entre 5% e 6% ao ano na América Latina — esse dinamismo ocorreu de forma estruturalmente desequilibrada, marcado por forte dependência de importações de bens de capital, recorrentes restrições externas e limitada diversificação produtiva (Bielschowsky, 2000; Ocampo; Ros, 2011).

[17] A visão monetarista da inflação, associada sobretudo a Milton Friedman, sustenta que o aumento persistente do nível geral de preços é, em última instância, um fenômeno monetário, resultante de uma expansão da oferta de moeda superior ao crescimento da produção. Nessa perspectiva, a inflação decorre de desequilíbrios entre oferta monetária e demanda por moeda, sendo os fatores reais, como estruturas produtivas, conflitos distributivos ou restrições externas, considerados secundários ou transitórios. Consequentemente, a estabilização inflacionária exige, prioritariamente, o controle rigoroso dos agregados monetários e da política fiscal, com ênfase na disciplina orçamentária e na restrição da liquidez (Friedman, 1968; 1970).

[18] A dualidade agrária e a restrição de divisas configuram gargalos estruturais que limitam a capacidade de resposta da oferta e pressionam os preços relativos, especialmente em contextos de urbanização acelerada (Noyola Vásquez, 1957).

[19] O mecanismo fiscal decorre da rigidez e regressividade do sistema tributário frente a gastos públicos crescentes e inflexíveis, enquanto o mecanismo creditício reflete a pressão por liquidez das empresas e a flexibilidade do sistema bancário em prover meios de pagamento que acompanhem a alta de preços. Paralelamente, o mecanismo de reajuste de

estruturalismo sustenta que esses mecanismos são determinantes de segunda instância, cuja função é apenas "frear ou impulsionar" as pressões básicas geradas por desequilíbrios reais, inelasticidade da oferta agrícola e o estrangulamento externo.

No aprofundamento da teoria estruturalista da inflação, Sunkel (1958) sistematiza e amplia a contribuição pioneira de Noyola Vásquez ao classificar as pressões inflacionárias em estruturais, circunstanciais e cumulativas[20]. Ao fazê-lo, incorpora novas variáveis, como a insuficiência crônica de capital e as limitações do sistema tributário, além de explicar os mecanismos de retroalimentação do processo inflacionário associados à formação de expectativas e à dinâmica dos preços. No plano analítico, esse refinamento desloca o foco da inflação como fenômeno meramente monetário para uma interpretação centrada em desequilíbrios estruturais e no conflito distributivo, entendido como expressão da incapacidade institucional de arbitrar a disputa pela renda real. Nessa perspectiva, a inflação emerge como resultado de tensões estruturais preexistentes (inelasticidade da oferta agrícola e estrangulamentos externos) e das fragilidades institucionais das economias periféricas.

A partir dessa interpretação, a dimensão normativa do estruturalismo converge na crítica às políticas de estabilização ortodoxas, cuja ênfase na contração monetária atua apenas sobre os mecanismos de propagação, sem alterar as causas estruturais da inflação. Em contraposição, Noyola Vásquez (1957) e Sunkel (1958) defendem estratégias de estabilização ancoradas em reformas estruturais, particularmente agrária e fiscal, capazes de remover gargalos produtivos e reconfigurar a distribuição de renda. Nesse quadro, o Estado assume papel central como coordenador do desenvolvimento, articulando políticas de renda, planejamento do investimento e mediação do conflito distributivo, de modo a compatibilizar estabilidade de preços com transformação estrutural.

A retomada do crescimento econômico na América Latina a partir da segunda metade da década de 1960 levou à revisão do diagnóstico estagnacionista formulado por Furtado (1966) e estimulou o desenvolvimento de novas interpretações no interior da tradição estruturalista da CEPAL. Duas abordagens ganharam destaque nesse debate: a interpretação baseada na heterogeneidade estrutural proposta por Pinto (1965), e o enfoque da dependência, associado a Cardoso e Faletto (1969). Metodologicamente, ambas se inserem no método histórico-estrutural latino-americano, que busca compreender o desenvolvimento a partir das especificidades históricas das estruturas sociais e produtivas das economias periféricas. No caso da abordagem dependentista, as principais variáveis estruturais analisadas incluem o padrão de inserção internacional, a configuração das estruturas de classe e as formas de articulação entre capital nacional, capital estrangeiro e Estado. O diagnóstico central sustenta que o subdesenvolvimento resulta de uma integração subordinada ao capitalismo

preços e lucros manifesta o conflito distributivo, no qual o poder de monopólio das empresas e a organização sindical tentam defender ou aumentar suas fatias na renda real, retroalimentando a espiral preços-salários.

[20] A tipologia proposta por Sunkel (1958) amplia a distinção original entre pressões básicas e mecanismos de propagação, incorporando fatores que reforçam a persistência inflacionária ao longo do tempo.

internacional, na qual as alianças internas entre grupos sociais condicionam as possibilidades de transformação econômica (Cardoso; Faletto, 1969).

O declínio do keynesianismo e da teoria do desenvolvimento nos anos 1970 foi acompanhado, na CEPAL, pela emergência do debate sobre os "estilos de desenvolvimento", que reinterpretou a trajetória das economias periféricas à luz das relações entre estrutura produtiva, distribuição de renda e padrões de demanda. A recuperação econômica entre 1965-1973 demonstrou que, embora reformas redistributivas fossem desejáveis, não constituíam a única trajetória possível de crescimento, reforçando a necessidade de reorientar a industrialização por meio da combinação entre mercado interno e promoção de exportações (Bielschowsky, 2000).

A persistência do subemprego e das restrições externas evidenciou limites estruturais do modelo anterior, levando à incorporação de análises centradas na concentração de renda e em seus efeitos sobre o dinamismo econômico. Nesse contexto, o conceito de "estilo de desenvolvimento" passou a expressar a forma historicamente específica de organização dos recursos e da produção, marcada, nas economias periféricas, por uma causalidade circular entre desigualdade distributiva, heterogeneidade estrutural e especialização produtiva.

Essa é a interpretação de Maria da Conceição Tavares e José Serra ao questionar a tese da estagnação resultado da insuficiência dinâmica (Prebisch, 1949; Furtado, 1961, 1966). Os autores demonstram que o capitalismo periférico pode apresentar dinamismo mesmo sob forte concentração de renda e exclusão social. Em Além da Estagnação (1971), os autores sustentam que a concentração de renda não é apenas um obstáculo, mas também um elemento dinamizador, ao moldar a estrutura da demanda em favor de bens sofisticados e estimular a acumulação, configurando um estilo de crescimento "perverso" (Serra, Tavares, 1971). Diferentemente de Furtado (1966) que via a concentração como limitadora do crescimento, Serra e Tavares (1971) argumenta que ela pode impulsionar o investimento e a expansão produtiva de atividades específicas, desde que a concentração dinamize suficientemente a demanda em torno dos setores sofisticados. Nesse contexto, o crescimento observado no "milagre" (1968 – 1973)[21] resulta de um ciclo endógeno baseado na expansão dos setores de bens duráveis e de capital, ainda que marcado por profundas desigualdades (renda e regional) (Serra; Tavares, 1971; Tavares, 1973; Rodríguez, 2009).

Trata-se, portanto, de um estilo de desenvolvimento simultaneamente dinâmico e excludente, cuja reprodução depende da articulação entre progresso técnico, concentração de renda e intervenção estatal. No plano das orientações de política econômica, a análise enfatiza a necessidade de um Estado

[21] O período 1968–1973, conhecido como "milagre econômico brasileiro", apresentou crescimento médio do PIB em torno de 11% ao ano, sustentado pela expansão dos setores de bens duráveis e de capital e pelo aumento do investimento. Esse dinamismo ocorreu com inflação relativamente controlada e melhora externa, mas foi acompanhado por forte concentração de renda, arrocho salarial e repressão sindical, configurando um padrão de crescimento excludente e dependente (Tavares, 1973; Bielschowsky, 2000; Abreu, 1990)

ativo na coordenação dos investimentos, na provisão de infraestrutura e na indução da articulação entre os setores produtivos, de modo a sustentar o crescimento e mitigar seus desequilíbrios. Nesse sentido, ao longo da década de 1970, as proposições cepalinas convergiam para a defesa do aprofundamento da industrialização combinado à promoção das exportações como mecanismos complementares para enfrentar as restrições externas, o endividamento e os riscos associados à abertura comercial e financeira, rejeitando a ideia de antagonismo entre mercado interno e setor externo. Contudo, reconhecia-se que a persistência da dependência tecnológica, da insuficiência de investimento público e da descoordenação estrutural, bem como a sustentação do crescimento via endividamento e concentração de renda, comprometia, no médio e longo prazo, a viabilidade de um desenvolvimento mais homogêneo e inclusivo (CEPAL, 1978).

A transição do auge do modelo de desenvolvimento latino-americano para a crise estrutural dos anos 1980[22] é marcada pelo esgotamento do ciclo expansivo do pós-guerra em 1973/74. A região reagiu ao primeiro choque do petróleo por meio de um intenso endividamento externo, a chamada "fuga para frente", viabilizado pela reciclagem de petrodólares e pela percepção do Brasil e do México como devedores seguros (Fiori, 2003; Carneiro, 2007; Azevedo, 2022). Essa estratégia sustentou taxas de crescimento médias de 5,1% entre 1974 e 1980, permitindo que o debate sobre "estilos de desenvolvimento" demonstrasse a funcionalidade entre o dinamismo industrial do "capitalismo tardio" e a persistente heterogeneidade estrutural e concentração de renda (Tavares; Serra, 1971; Cardoso de Mello, 1982; Almeida, 2003; Bielschowsky, 2020). Contudo, a abrupta elevação da taxa de juros norte-americana em 1979 e a moratória mexicana de 1982 converteram a América Latina de receptora para exportadora líquida de capitais, transferindo cerca de 2,7% a 5,5% do PIB anual para o exterior (CEPAL, 1985; Almeida, 2003; Rodríguez, 2009).

O crescimento periférico passa a depender da capacidade de expansão dos setores líderes e de sua articulação com o restante da economia, bem como da atuação estatal na provisão de infraestrutura e no estímulo ao investimento (Tavares, 1981; Rodríguez, 2009). Essa análise interpreta as crises da industrialização não como evidência de estagnação estrutural, mas como transições entre estilos de desenvolvimento, condicionadas por mudanças na articulação entre setores produtivos, padrões de consumo e formas de inserção internacional. Contudo, limitações como insuficiência de investimento público, descoordenação entre setores e dependência tecnológica comprometem a continuidade do crescimento, evidenciando que o dinamismo observado é estruturalmente excludente e sustentado por mecanismos que aprofundam desigualdades, ao invés de superá-las.

[22] A elevação das taxas de juros internacionais a partir de 1979 provocou forte deterioração dos indicadores macroeconômicos regionais, com o crescimento do PIB latino-americano desacelerando de médias superiores a 5% na década de 1970 para cerca de 2,3% nos anos 1980, enquanto a inflação média anual ultrapassava 100% em diversos países e a relação dívida externa/PIB superava 50% em economias centrais da região, evidenciando a conversão do endividamento em fator de instabilidade e a centralidade da restrição externa na dinâmica macroeconômica (Eichengreen; Lindert, 1989; Bulmer-thomas, 2003; Ocampo, 2017).

Esse novo “estilo de desenvolvimento” consolidou-se com base na articulação entre Estado, empresas transnacionais e capital nacional, na qual o Estado atua como indutor de investimentos e mediador de interesses, enquanto as empresas transnacionais lideram os setores dinâmicos, promovendo uma industrialização internacionalizada e tecnologicamente avançada, porém pouco integrada socialmente. A estrutura produtiva resultante é oligopolizada, com capacidade ociosa planejada e crescimento impulsionado por ciclos de sobreinvestimento, especialmente nos setores de bens duráveis e de produção (Tavares, 1981). Embora esse modelo sustente a acumulação e o crescimento, ele reforça a heterogeneidade estrutural, mantém baixos salários e limita a difusão dos ganhos de produtividade, preservando o subemprego e a concentração de renda. Assim, o dinamismo periférico revela-se dependente de uma combinação entre progresso técnico, concentração de renda e intervenção estatal, mas incapaz de promover homogeneização produtiva e inclusão social.

Dessa forma, a interpretação cepalina na década de 1980 foi condicionada pelo que se convencionou chamar de “década perdida”, redirecionando o foco analítico do desenvolvimento produtivo para a estabilidade macroeconômica, centrando-se na trilogia dívida, inflação e ajuste (Bielschowsky, 2000; Rodríguez, 2009). As teses do capitalismo tardio, notadamente formuladas por João Manuel Cardoso de Mello, apresentam-se como uma superação dialética do estruturalismo clássico ao mobilizar variáveis como a formação histórica do modo de produção capitalista e a acumulação primitiva em economias periféricas (Mello, 1982; Almeida, 2003).

O diagnóstico analítico retoma a definição de que o subdesenvolvimento não é uma etapa, mas um processo autônomo resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas, gerando uma industrialização restringida que, embora crie um núcleo industrial interno, permanece subordinada à dinâmica do centro e à oferta limitada de divisas (Furtado, 1961; Mello, 1982). No plano normativo, a orientação de política econômica da época, influenciada pela necessidade de "ajuste com crescimento", propunha que o Estado atuasse na renegociação da dívida externa para recuperar o investimento público e privado, antecipando elementos do neoestruturalismo[23] ao sugerir que a estabilidade de curto prazo deve ser funcional ao desenvolvimento de longo prazo (Bielschowsky, 2000; Almeida, 2003; Rodríguez, 2009).

Dessa forma, as interpretações desenvolvidas ao longo da trajetória estruturalista evidenciam que as orientações de política econômica formuladas pela CEPAL não derivavam de princípios normativos abstratos, mas dos diagnósticos historicamente construídos acerca das restrições estruturais ao desenvolvimento periférico. Retomando a questão central desta pesquisa, compreender como as diferentes interpretações do subdesenvolvimento condicionaram distintas prescrições de

[23] O neoestruturalismo corresponde à reformulação do pensamento estruturalista latino-americano a partir do final dos anos 1980, incorporando temas como estabilidade macroeconômica, abertura externa, competitividade sistêmica e transformação produtiva com equidade, sem abandonar a ênfase no papel estratégico do Estado e nas especificidades estruturais das economias periféricas (Bielschowsky, 2000; CEPAL, 1990)

política econômica entre 1950 e 1980, essa subseção demonstrou, em perspectiva histórica, a articulação entre transformação analítica e mudança normativa no interior do estruturalismo cepalino. A subseção seguinte aprofunda essa discussão ao sistematizar comparativamente a trajetória das principais variáveis estruturais mobilizadas pelos autores cepalinos, evidenciando e definindo o caráter dual entre interpretação teórica e orientação de política econômica ao longo da evolução do pensamento estruturalista latino-americano.

2.2 Teorizar para Agir: As variáveis estruturais, diagnósticos e as orientações de políticas econômicas do estruturalismo clássico (1949 – 1985)

Para explicitar essa articulação entre diagnóstico estrutural e prescrição normativa, o quadro 1 sistematiza comparativamente as principais interpretações do subdesenvolvimento formuladas no interior da tradição estruturalista latino-americana. A partir do quadro é possível captar a evolução do pensamento estruturalista cepalino evidenciando que as variáveis estruturais mobilizadas para explicar o subdesenvolvimento não são estáticas, mas se transformam em função das mudanças históricas e dos referenciais teóricos utilizados.

Nas formulações inaugurais de Prebisch (1949; 1964), o foco recai sobre a inserção internacional assimétrica, expressa na relação centro-periferia, nas elasticidades-renda do comércio e na difusão desigual do progresso técnico, definindo o subdesenvolvimento como resultado de uma restrição externa estrutural. Com Furtado (1961; 1966), há um deslocamento analítico para as estruturas internas, incorporando variáveis como heterogeneidade produtiva, concentração de renda e dependência tecnológica, que permitem compreender o subdesenvolvimento como processo histórico autônomo marcado pela insuficiência dinâmica interna. Posteriormente, com Pinto (1965), a heterogeneidade estrutural é refinada como categoria central, enfatizando a coexistência de distintos níveis de produtividade e sua reprodução ampliada, enquanto as análises da inflação estruturalista (Vásquez, 1957; Sunkel, 1958) introduzem novas variáveis relacionadas às rigidezes setoriais, ao estrangulamento externo e ao conflito distributivo. Já na literatura da dependência (Cardoso; Faletto, 1969) e nos debates sobre estilos de desenvolvimento (Tavares; Serra, 1971; CEPAL, 1978), ampliam-se os determinantes estruturais ao incorporar a articulação entre classes sociais, padrões de demanda e formas de acumulação, culminando, nos anos 1980, com a centralidade das variáveis financeiras e externas na interpretação da crise do modelo de industrialização (Mello, 1982; CEPAL, 1985). Esse percurso revela que a própria definição do subdesenvolvimento se reconfigura historicamente à medida que novas dimensões estruturais são incorporadas ao arcabouço analítico.

Essa transformação das variáveis estruturais implica, de forma sistemática, alterações nos diagnósticos e, consequentemente, nas orientações de política econômica, reforçando o caráter dual

entre interpretação teórica e prescrição normativa do estruturalismo cepalino. No trabalho seminal de Prebisch (1949), o diagnóstico da restrição externa conduz à defesa da industrialização por substituição de importações e do planejamento estatal como mecanismos de superação da especialização primário-exportadora (Prebisch, 1949; 1964). Em Furtado (1961; 1966), a identificação da insuficiência dinâmica interna e da concentração de renda fundamenta propostas de reformas estruturais (agrária e tributária) associadas à ampliação do mercado interno. A formalização da heterogeneidade estrutural em Pinto (1965) reforça a necessidade de políticas industriais e distributivas voltadas à difusão do progresso técnico e à integração produtiva. No caso da inflação estruturalista, o diagnóstico de pressões reais e rigidezes institucionais sustenta a defesa de reformas de base e de políticas de coordenação estatal, em oposição às estratégias monetaristas restritivas (Noyola Vásquez, 1957; Sunkel, 1958). Já nas abordagens da dependência e dos estilos de desenvolvimento, a ênfase na articulação entre estrutura produtiva, distribuição de renda e padrões de consumo orienta políticas voltadas à transformação do padrão de acumulação, à coordenação do investimento e à redução da vulnerabilidade externa (Cardoso; Faletto, 1969; Tavares; serra, 1971). Por fim, diante da crise da dívida, o diagnóstico da fragilidade financeira e da dependência de divisas conduz à defesa de estratégias de ajuste com crescimento, renegociação da dívida e retomada do investimento público (Mello, 1982; CEPAL, 1985).

Quadro 1 - Variáveis estruturais, interpretação teórica e políticas desenvolvimentistas do estruturalismo cepalino entre 1949 - 1985

Temas / Autores	Variáveis Estruturais	Interpretação Teórica (Diagnóstico)	Orientações de Políticas Desenvolvimentistas
Manifesto latino-americano (Prebisch, 1949; 1964)	Relação centro-periferia; especialização primário-exportadora; assimetrias (elasticidades-renda e difusão do progresso técnico)	Subdesenvolvimento como resultado da inserção internacional assimétrica, gerando deterioração dos termos de troca e restrição externa estrutural.	Industrialização por substituição de importações (ISI); proteção industrial; planejamento estatal; fortalecimento do mercado interno
A natureza do subdesenvolvimento (Furtado, 1961; 1966)	Heterogeneidade produtiva; concentração de renda; dependência tecnológica; estrutura produtiva dual	Subdesenvolvimento como processo histórico autônomo; insuficiência dinâmica interna; crescimento com exclusão e baixo efeito multiplicador.	Reformas estruturais (agrária, tributária); redistribuição de renda; ampliação do consumo de massa; planejamento do desenvolvimento
Heterogeneidade estrutural (Pinto, 1965; 1970)	Diferenciais de produtividade intra e inter setorial; baixa difusão do progresso técnico; segmentação produtiva; concentração espacial.	Subdesenvolvimento como estrutura produtiva heterogênea e integrada de forma assimétrica; industrialização incompleta; persistência de desigualdades produtivas e sociais	Políticas de integração produtiva; difusão do progresso técnico; políticas industriais voltadas à homogeneização da produtividade; redução das desigualdades regionais
Inflação estruturalista (Noyola Vásquez, 1957; Sunkel, 1958)	Inelasticidade da oferta agrícola; estrangulamento externo; regressividade do sistema tributário; conflito distributivo	Inflação como fenômeno estrutural derivado de desequilíbrios reais e rigidezes; mecanismos de propagação amplificam pressões básicas	Reformas agrária e fiscal; políticas de renda; coordenação estatal; rejeição ao monetarismo puro
Dependência (Cardoso; Faletto, 1969)	Estrutura de classes; articulação capital nacional/estrangeiro; heterogeneidade produtiva; concentração de renda	Desenvolvimento dependente; integração subordinada; crescimento condicionado por alianças sociais e estrutura produtiva desigual	Transformação estrutural com mediação estatal; políticas industriais; difusão tecnológica; (em alguns casos) redistribuição de renda
Estilos de desenvolvimento (Tavares; Serra, 1971; Tavares, 1973; CEPAL, 1978)	Concentração de renda dinamizadora da demanda; setores líderes oligopolizados; articulação produtiva	Crescimento possível com desigualdade ("dinamismo excludente"); padrão de acumulação baseado em consumo de alta renda	Estado como coordenador do investimento; incentivo à indústria pesada; integração entre mercado interno e exportações
Crise da dívida e capitalismo tardio (Mello, 1982; CEPAL, 1985)	Fragilidade financeira; dependência de divisas; estrutura produtiva incompleta	Crise estrutural do modelo ISI; subdesenvolvimento como industrialização subordinada e financeiramente vulnerável	Ajuste com crescimento; renegociação da dívida; recuperação do investimento público; estabilidade macro com foco desenvolvimentista

Fonte: Elaboração própria com base em Prebisch (1949; 1964), Furtado (1961; 1966), Pinto (1965; 1970), Noyola Vásquez (1957), Sunkel, (1958), Cardoso e Faletto (1969), Tavares e Serra (1971), Tavares (1973), CEPAL (1978), Mello (1982) e CEPAL (1985).

3. O estruturalismo cepalino como programa analítico e normativo.

A presente investigação resgatou a natureza dual do estruturalismo latino-americano, caracterizada pela articulação indissociável entre a interpretação teórica do subdesenvolvimento e a proposição de intervenção estatal deliberada. O problema de pesquisa orientou-se pela análise de como as variáveis estruturais e suas dinâmicas teóricas condicionaram a formulação de políticas desenvolvimentistas entre as décadas de 1950 e 1980. A hipótese geral, validada ao longo do estudo, sustenta que o subdesenvolvimento, concebido como um processo histórico autônomo e não uma etapa transitória, exigiu diagnósticos que evoluíram conforme as transformações do capitalismo periférico, resultando em reconfigurações sistemáticas nas prescrições de política econômica. O objetivo foi evidenciar que a definição do "ser" econômico (o diagnóstico) predetermina a direção e o conteúdo do "dever-ser" interventivo (a política).

Para tanto, procedeu-se com a reconstrução histórica e teórica das principais formulações do estruturalismo latino-americano, permitindo identificar as continuidades e inflexões presentes ao longo de sua trajetória intelectual. Inicialmente, a análise do estruturalismo clássico evidenciou como a interpretação da inserção periférica da América Latina no sistema internacional levou à defesa da industrialização por substituição de importações, do planejamento estatal e das políticas de transformação produtiva. Em seguida, observou-se que a ampliação da complexidade das economias periféricas e as mudanças nas condições históricas do capitalismo internacional produziram reformulações nos diagnósticos estruturalistas, incorporando temas como heterogeneidade estrutural, dependência financeira e restrições tecnológicas. A comparação entre autores e períodos permitiu verificar que cada redefinição analítica das causas do subdesenvolvimento esteve associada à elaboração de novas estratégias de política econômica, confirmando a existência de uma relação sistemática entre variáveis estruturais, interpretação teórica e orientação normativa.

A problemática central do artigo pode, portanto, ser respondida afirmativamente: no interior do estruturalismo cepalino, os diagnósticos sobre o subdesenvolvimento não constituem exercícios puramente descritivos, mas funcionam como fundamento da formulação de políticas econômicas voltadas à transformação das economias periféricas. A trajetória histórica da tradição estruturalista demonstrou que as mudanças nas interpretações do capitalismo periférico implicaram alterações correspondentes nas

estratégias de desenvolvimento propostas. Desde as formulações pioneiras de Prebisch acerca da deterioração dos termos de troca até as análises de Furtado, Pinto, Sunkel, Tavares e Cardoso e Faletto sobre subdesenvolvimento, heterogeneidade estrutural, dependência e dinâmica do capitalismo latino-americano, observou-se a permanência de uma característica central: a compreensão de que o desenvolvimento exige ação deliberada do Estado para modificar condicionantes históricos, produtivos e institucionais. Dessa forma, confirmou-se o caráter dual do estruturalismo cepalino, no qual teoria econômica e prescrição normativa aparecem articuladas como dimensões inseparáveis de um mesmo programa intelectual.

Argumenta-se, portanto, que a originalidade desta escola reside na máxima de "teorizar para agir", em que o conhecimento econômico não se esgota na abstração, mas converte-se em um guia de ação prática voltado à transformação das estruturas sociais e produtivas. A pesquisa demonstra que a intencionalidade política de modificar parâmetros estruturais específicos é o motor que impulsiona a evolução da teoria em direção à prescrição normativa.

Não obstante os resultados alcançados, a pesquisa enfrentou limitações decorrentes do recorte metodológico e da natureza da literatura analisada. A abordagem teórico-interpretativa, embora adequada para identificar o nexo causal entre diagnóstico e política, priorizou a lógica interna das formulações teóricas em detrimento de uma avaliação empírica exaustiva da implementação dessas políticas nos diferentes países da região. Além disso, reconhece-se o viés institucional que tende a associar o estruturalismo exclusivamente à CEPAL, o que pode obscurecer diálogos mais fluidos com outras tradições heterodoxas que, embora convergentes, operaram fora dos limites da comissão. Por fim, a amplitude temporal da investigação exigiu elevado grau de síntese, limitando o aprofundamento de determinadas controvérsias teóricas e experiências históricas específicas.

Apesar dessas limitações, o estudo abre importantes possibilidades para pesquisas futuras. Um primeiro desdobramento consiste no aprofundamento das transformações recentes do estruturalismo latino-americano diante da financeirização, da globalização produtiva e das novas formas de dependência tecnológica. Ademais, futuras pesquisas podem explorar comparativamente as experiências nacionais de política econômica inspiradas pelo estruturalismo, avaliando seus resultados concretos em diferentes contextos históricos. Em um cenário internacional marcado por crescente instabilidade financeira, desigualdades persistentes e vulnerabilidades externas, o estruturalismo

cepalino mantém significativa relevância analítica e normativa, sobretudo por oferecer instrumentos teóricos capazes de compreender as especificidades do capitalismo periférico e orientar estratégias de transformação econômica e social voltadas ao desenvolvimento.

Em síntese, a trajetória do estruturalismo cepalino confirma que essa tradição constitui um programa teórico-normativo no qual a identificação das variáveis estruturais define não apenas a interpretação do subdesenvolvimento, mas também o conteúdo e a direção das políticas econômicas propostas. Longe de representar um corpo teórico estático, o estruturalismo se caracteriza por uma dinâmica interna em que a revisão contínua dos diagnósticos, à luz das transformações históricas do capitalismo periférico, produz reconfigurações coerentes nas estratégias de intervenção. Assim, a articulação entre análise e prescrição não é contingente, mas constitutiva do método histórico-estrutural, reafirmando que, no âmbito cepalino, teorizar implica necessariamente orientar a ação, de modo que o diagnóstico das estruturas condiciona, de forma sistemática, o desenho das políticas desenvolvimentistas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALMEIDA, Julio Gomes de. Crise da dívida e financiamento externo na América Latina. In: FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 2003.

AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. Estado e desenvolvimento. In: MARINGONI, Gilberto (org.). **A volta do Estado planejador**. São Paulo: Contracorrente, 2022.

BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio. **Neoestruturalismo e correntes heterodoxas na América Latina e Caribe no início do século XXI**. Santiago do Chile: CEPAL, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista CEPAL**, Santiago do Chile, n. 97, p. 173-194, abr. 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico latino-americano: o estruturalismo da CEPAL revisitado**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

BLANKENBURG, Stephanie; PALMA, Gabriel; TREGENNA, Fiona. Structuralism. In: DURLAUF, Steven N.; BLUME, Lawrence E. (ed.). **The New Palgrave Dictionary of Economic**s. 2. ed. London: Palgrave Macmillan, 2008.

BULMER-THOMAS, Victor. **The economic history of Latin America since independence**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. México: Siglo XXI, 1969.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: Unesp, 2002.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Estudio económico de América Latina***, 1948*. Santiago do Chile: CEPAL, 1949.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina**. Santiago do Chile: CEPAL, 1978.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe**. Santiago do Chile: CEPAL, 1985.

DOMINGUES, Fabian Scholze; FONSECA, Pedro Cezar Dutra da. O método estruturalista: a economia reconhece seus limites. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.

31, n. 2, p. 613-636, maio/ago. 2021. Disponível em: SciELO Brasil. Acesso em: 20 maio 2026.

DOSMAN, Edgar J**.** ***The life and times of Raúl Prebisch, 1901-1986***. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

EICHENGREEN, Barry; LINDERT, Peter H. (org.). **The international debt crisis in historical perspective**. Cambridge: MIT Press, 1989.

FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís (org*.).* **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 2003.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra da. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, jul./set. 2000.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: conceitos, correntes e controvérsia**s. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 78-95, jan./mar. 2021.

FRIEDMAN, Milton. The role of monetary policy. **The American Economic Review**, Nashville, v. 58, n. 1, p. 1-17, mar. 1968.

FRIEDMAN, Milton. **The counter-revolution in monetary theory**. London: Institute of Economic Affairs, 1970.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. O pensamento estruturalista latino-americano: desenvolvimento e método. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 29, p. 120-145, 2011.

GURRIERI, Adolfo. **La obra de Prebisch en la CEPAL.** México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development.** New Haven: Yale University Press, 1958.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX** *(1914-1991)*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KALECKI, Michal. **Theory of economic dynamics**. London: Allen & Unwin, 1954.

KALDOR, Nicholas. **A model of economic growth. The Economic Journal,** London, v. 67, n. 268, p. 591-624, dez. 1957.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LEWIS, William Arthur. **Economic development with unlimited supplies of labour. The Manchester School**, Manchester, v. 22, n. 2, p. 139-191, maio 1954.

LIST, Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1841].

MADDISON, Angus. **The world economy: a millennial perspective**. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001.

MISSIO, Fabrício; JAYME JR., Frederico Gonzaga; OREIRO, José Luís. Estruturalismo e macroeconomia do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 247-266, abr./jun. 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 638-655, out./dez. 2015.

MOREIRA, Bruno; AREND, Marcelo. Estado e desenvolvimentismo no estruturalismo latino-americano. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 3, p. 645-670, dez. 2016.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

NOYOLA VÁSQUEZ, Juan. Inflación y desarrollo económico en Chile y México. **Investigación Económica**, México, v. 17, n. 4, p. 603-648, 1957.

NURKSE, Ragnar. **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OCAMPO, José Antonio. **Resetting the international monetary (non)system**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

OCAMPO, José Antonio; ROS, Jaime (org.). **The Oxford handbook of Latin American economic**s. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PINTO, Aníbal. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. **El Trimestre Económico**, México, v. 32, n. 125, p. 3-69, 1965.

PINTO, Aníbal. Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. **El Trimestre Económico,** México, v. 37, n. 145, p. 83-100, 1970.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Estudio económico de América Latina,** *1948*. Santiago do Chile: CEPAL, p. 1-71, 1949.

PREBISCH, Raúl. **Nueva política comercial para el desarrollo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe**.** ***The Economic Journal***, Cambridge, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, jun./set. 1943.

ROBINSON, Joan. **The accumulation of capital**. London: Macmillan, 1956.

SERRA, José; TAVARES, Maria da Conceição. Além da estagnação. **El Trimestre Económico**, México, v. 38, n. 152, p. 903-934, 1971.

SUNKEL, Osvaldo. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. **El Trimestre Económico**, México, v. 25, n. 4, p. 570-599, 1958.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. México: Siglo XXI, 1970.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1981.

THIRLWALL, Anthony Philip. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, Rome, v. 32, n. 128, p. 45-53, mar. 1979.