

Área 1: Metodologia e História do Pensamento Econômico

Estruturalismo, Novo-Estruturalismo e Macroeconomia Desenvolvimentista:
Evolução do Pensamento Cepalino *à luz* dos problemas Latino-americanos

Gabriella Livramento (UFSC)
Solange Regina Marin (UFSC)

RESUMO: O objetivo deste artigo é fazer uma revisão bibliográfica da evolução teórica da CEPAL para compreender a contribuição dos clássicos estruturalistas sobre o desenvolvimento econômico e aprofundar a discussão sobre o surgimento do novo estruturalismo e a incorporação de novos elementos analíticos na chamada macroeconomia desenvolvimentista para responder os problemas estruturais dos países latinos. O principal instrumento para a transformação estrutural está na política macroeconômica desenvolvimentista, que na nova abordagem novo estruturalista, têm uma orientação diferente da proposta pelos autores Cepalinos da abordagem estruturalista. Essa nova orientação está dividida em dois eixos: o eixo da Eficiência Keynesiana e o eixo da Eficiência Schumpeteriana que juntos têm como objetivo promover a mudança necessária para o desenvolvimento econômico.

PALAVRAS CHAVES: CEPAL, Estruturalismo; Novo estruturalismo; Macroeconomia Desenvolvimentista.

ABSTRACT: The objective of this paper is to make a bibliographical review about the theoretical evolution of ECLAC and to understand the theoretical construction of the structuralist classics on economic development and to reach the limit of the structuralist approach to the new Latin American context. The main instrument for structural transformation is in macroeconomic policy, which in the new structuralist new approach has a different orientation from that proposed by the ECLAC authors of the structuralist approach. This new orientation is divided into two axes: the Keynesian Efficiency axis and the Schumpeterian Efficiency axis, together aim to promote the change needed for economic development aimed at the short term and the long term.

KEYWORDS: ECLAC, Structuralism; New structuralism; Developing Macroeconomics.

CÓDIGO JEL: B50.

INTRODUÇÃO

As economias periféricas, em especial o Brasil, passaram por transformações profundas nas esferas institucionais, políticas e econômicas nas décadas de 1980 e 1990. A resposta da CEPAL foi o documento “*Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*” publicado em 1990 que inaugurou um novo marco teórico metodológico, o novo estruturalismo. Nos anos de 1990 a região Latino Americana foi sucumbida a uma política ortodoxa, guiada pelo consenso de Washington. Durante esta década a CEPAL publicou documentos que aprofundaram a nova abordagem novo estruturalista que representaram uma alternativa às políticas neoliberais.

Os autores clássicos do estruturalismo elaboraram os elementos fundamentais para o núcleo teórico da CEPAL; a posição periférica dos países latinos frente aos países centrais diante do comércio internacional norteou a tese de Raúl Prebisch “*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*”, publicada em 1949, e o processo de subdesenvolvimento descrito por Celso Furtado no seu livro “*Desenvolvimento e subdesenvolvimento*” de 1961. Esses trabalhos compõem o núcleo

teórico cepalino e permanece inalterado, ou seja, ainda persistem como problemas estruturais a serem enfrentados e superados na nova abordagem novo estruturalista.

A nova abordagem trouxe novos elementos como as políticas sociais, a sustentabilidade ambiental e o aprofundamento das discussões estruturalistas no que concerne a macroeconomia desenvolvimentista e as políticas industriais. A nova abordagem, derivada do contexto latino, apresentou novas definições tais como o mercado de nicho que nada mais é do que a perpetuação da relação estrutural centro – periferia e o problema do trabalho informal, que no estruturalismo era tratado como subemprego. No que diz respeito às políticas sociais, incluem todos os investimentos liderados pelos governos que vise o curto e o longo prazo. As políticas sociais voltadas à qualificação das pessoas por meio da educação e àquelas de transferência de renda que aumentam o poder aquisitivo das pessoas geram um efeito positivo na demanda, e estão intrinsecamente ligadas a macroeconomia desenvolvimentista.

Nessa evolução do estruturalismo ao novo estruturalismo resta a questão: quais são os novos elementos incorporados pelo novo estruturalismo referentes a macroeconomia desenvolvimentista frente aos problemas latino-americanos? O objetivo é fazer uma revisão bibliográfica a partir dos clássicos estruturalistas, Raúl Prebisch e Celso Furtado, para se chegar ao novo estruturalismo. O objetivo é revisar os principais documentos da CEPAL que tratam da nova abordagem novo estruturalista para buscar responder quais os novos elementos analíticos da visão novo estruturalista que foram inseridos na macroeconomia desenvolvimentista.

O artigo apresenta o estruturalismo como método incorporado à Ciência Econômica e apresenta as ideias cepalinas elaboradas por Raúl Prebisch (1949) e Celso Furtado (2009). A segunda parte descreve o novo estruturalismo como uma nova abordagem que surgiu como uma alternativa ao neoliberalismo para propor soluções aos problemas presentes na América Latina com destaque às suas semelhanças e diferenças com o estruturalismo. A terceira parte resgata as ideias de base do estruturalismo Cepalino e o novo estruturalismo para aprofundar os aspectos da macroeconomia novo estruturalista. A última seção apresenta algumas considerações sobre a evolução do pensamento da Cepal do estruturalismo, novo estruturalismo à macroeconomia desenvolvimentista.

1 ESTRUTURALISMO E CEPAL

O estruturalismo é empregado tanto no campo científico quanto no campo cultural, é uma abordagem teórica ligada às ciências sociais e humanas, as relações estruturais se sobrepõem ao individualismo metodológico¹. Arrow (1994) afirma que é comumente assumido que as decisões individuais formam um conjunto completo de variáveis explanatórias - individualismo metodológico -, ou seja, que é necessário basear todas as considerações das interações econômicas sobre o comportamento individual. O ponto de partida do paradigma individualista é o simples fato de que toda interação social é interação entre indivíduos e que o indivíduo na economia ou na sociedade é como o átomo na química. Isso significa, segundo Arrow (1994), que o que ocorre pode ser descrito exhaustivamente em termos do que ocorre com os indivíduos envolvidos².

Porém, o estruturalismo se distancia dessa visão e se aproxima ao holismo metodológico que está baseado na concepção de um sistema integrado por elementos distintos, mas inter-relacionados. Segundo esse conceito, há na totalidade considerada algo mais do que a soma das partes, ou seja, a totalidade (coletivo) é mais importante que os indivíduos que contém. As relações que constituem as estruturas são mais importantes que os elementos individuais e o processo de desenvolvimento é decorrente de mudanças na estrutura produtiva da economia e é favorecido quando estas mudanças ocorrem na direção de setores mais industrializados (MISSIO, 2012).

¹ Para uma discussão sobre os diferentes entendimentos sobre individualismo metodológico, ver Hodgson (2007).

² É importante destacar que Arrow (1994) não concorda com a ideia de todos fenômenos sociais são explicados em termos de indivíduos, destaca que o mecanismo de preços envolve interações sociais e estruturas e os fenômenos sociais não podem ser reduzidos inteiramente aos indivíduos.

[...] a prática social é vista como um processo de transformação sem sujeito: as pessoas, ao transformarem o ambiente natural e social pelo trabalho, determinam a estrutura econômica, não como sujeito pela sua ação, mas pela prática e pela organização socialmente internalizada. Assim, procura-se explicar os fenômenos sociais com base na estrutura subjacente ao modo de produção e a organização social ou pela prática que os determina. (MISSIO, JAIME e OREIRO, 2013, p.3).

O estruturalismo possui três dimensões, mesmo que ainda não estejam ao mesmo tempo presentes: i) na metodologia: a análise é feita em sua totalidade e nas interrelações entre os elementos de um sistema; ii) na epistemologia: busca compreender as estruturas subjacentes; iii) na ontologia: a forma como as estruturas se condiciona tem elevada importância. (BLANKENBURG, PALMA e TREGENNA, 2008; MISSIO, JAYME e OREIRO, 2013)

A abordagem estruturalista na Ciência Econômica tenta identificar pontos de barreiras nas estruturas das economias em desenvolvimento. Segundo Rodriguez (2009) o estruturalismo latino-americano dos anos de 1950 além de denotar uma análise de forte cunho econômico, também mostra caráter sociológico quando do reconhecimento da incidência de fatores sociais que inibem a continuidade do desenvolvimento. Em ambos – econômico e social - *a tendência à estagnação se relaciona com malformações das estruturas sociais e/ou obstáculos emergentes nos padrões de mudança e/ou modernização de tais estruturas* (RODRIGUEZ, 2009, p. 28).

Chenery (1975) ressalta a evolução, em termos metodológico, do estruturalismo desde as primeiras aparições na tese de Raúl Prebisch (1949) que ganhou maior notoriedade científica ao elaborar argumentos intuitivos para modelos de crescente validade empírica e rigor analítico.

...this evolution can be summarized in three stages: formulation of hypotheses, empirical testing, and the elaboration of more complete models. This sequence can be illustrated for two of the basic elements of structuralist systems: concept of a dual economy and the concept of complementarity in demand, which underlies theories of balanced growth” (CHENERY, 1975, p. 310).

Chenery (1975) destacou a importância da obra de Arthur Lewis sobre o conceito de economia dual; o desenvolvimento ocorre de maneira desigual dentro e entre os setores de uma economia. Lewis parte de hipóteses para formular modelos que explicam a aceleração do crescimento, a alocação da força de trabalho e as mudanças na distribuição de renda. As hipóteses são: i) tecnologia dividida em capitalista e não capitalista (usando subsistência); ii) oferta de trabalho elástica a um salário convencional; e iii) grande parte da poupança é feita pelos capitalistas (CHENERY, 1975).

No que se refere às formulações de conceitos de crescimento equilibrado, Chenery (1975) destaca o modelo de Ragnar Nurkse e Paul Narcyz Rosenstein-Rodan que também se basearam em um simples conjunto de hipóteses estruturais: i) uma versão generalizada da lei de Engels, especifica que a demanda por alimentos, roupas, abrigo e outras *commodities* importantes aos grupos sociais são principalmente uma função da renda e pouco afetados pelos preços relativos; ii) um similar como o aumento da elasticidade-preço limitada da demanda por exportações; e iii) importância de economias de escala e indústrias básicas.

As duas primeiras hipóteses sugerem que é necessário expandir a produção e alocar investimentos de acordo com a demanda interna, fornecendo uma explicação para o desequilíbrio estrutural e o crescimento lento em países que não fazem esse tipo de política econômica.

...both sets of assumptions have in general stood up well to subsequent empirical tests. The acceleration of population growth has probably made the surplus labor assumption more generally valid today than when it was initially formulated for underdeveloped countries. (CHENERY, 1975, p.311)

Segundo Chenery (1975), o terceiro estágio de refinamento teórico e aplicação de políticas se mostrou mais difícil. Em primeiro lugar, demonstrou-se que as relações estruturais postuladas não são suficientes para levar a algumas das conclusões sugeridas nas formulações originais. Como no caso dos pressupostos keynesianos, uma formulação mais completa de modelos que podem ser estimados estatisticamente se mostrou necessária para se chegar a conclusões políticas úteis. Muito do trabalho dos teóricos consistiu em desenvolver uma segunda geração de modelos na tradição estruturalista que são projetados para aplicação estatística em países individuais, ao invés de derivar amplas generalizações.

O estruturalismo surgiu na América Latina com a publicação da tese de Raúl Prebisch (1949) que apresenta os elementos estruturais como a formação estrutural periférica por meio de uma análise histórica de todo o processo capitalista característico dos países latinos. Furtado (1961) aprofundou o debate e contribuiu para a fundamentação do método histórico estrutural Latino Americano presente na corrente Cepalina ao elaborar uma construção histórica e descrever o processo de subdesenvolvimento com base nas estruturas sociais e culturais dos países periféricos.

A abordagem estrutural latina foi apropriada pela escola de pensamento da CEPAL por meio de seus principais autores, Prebisch e Furtado, que em contraposição ao dominante debate econômico dos clássicos liberais fizeram um trabalho minucioso sobre o método dedutivo abstrato e aprofundaram o estruturalismo, criaram um método histórico estrutural que passou a ser dominante na construção teórica por parte dos autores cepalinos no século XX.

O ponto de partida para o entendimento da contribuição da CEPAL à história das ideias econômicas deve ser o reconhecimento de que trata-se de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana. Talvez por essa razão, quando se busca nos principais compêndios de história da teoria econômica a presença do pensamento cepalino as referências são escassas, e limitadas, quando muito, à tese da deterioração dos termos de troca e à tese estruturalista da inflação. Essa ausência por vezes leva a que se desconheça a força explicativa desse corpo analítico, que deriva de uma fértil interação entre, por um lado, um método essencialmente histórico e indutivo e, por outro, uma referência abstrato-teórica própria, a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 16).

A Escola de Pensamento da CEPAL baseia-se em conceitos e premissas básicos tais como o apoio do Estado na superação do subdesenvolvimento e da condição de periferia. Estes conceitos fundamentais elaborados por Prebisch (1949) e Furtado (2009) nortearam as políticas estruturalistas.

Prebisch (1949) defendeu a industrialização como alternativa aos recursos acumulados da atividade agrícola. Enquanto o processo de industrialização não ocorresse, os países subdesenvolvidos enfrentariam permanentemente uma tendência ao desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos. O capital acumulado do setor primário deveria ser realocado para o setor industrial para que os países subdesenvolvidos retivessem os ganhos do comércio internacional.

No campo teórico, o processo de industrialização de Prebisch se deparou com a premissa das vantagens comparativas. A premissa sustenta que o fruto do progresso técnico se dava de maneira equitativa entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos e que, portanto, a especialização naquilo que se tinha vantagem como o setor de matérias primas bastava para se desenvolver. Para Prebisch (1949), o caráter generalista da premissa ignora as características da relação comercial desigual. A divisão internacional do trabalho implica na retroalimentação do dualismo centro-periferia. A industrialização dos países periféricos é necessária para que os países periféricos possam capturar os ganhos do aumento da produtividade e elevar o padrão de vida das massas.

No entanto, o processo de industrialização da América Latina, segundo Prebisch (1949), não é incompatível com o processo de aprimoramento da produção de matérias primas, visto que ambos necessitam do progresso técnico via implantação de maquinaria e equipamentos para elevar a produtividade, gerar o aumento das rendas e elevar o padrão de vida da coletividade. Um processo retroalimenta o outro, uma simbiose entre os dois setores da economia culminaria na queda das importações de maquinaria agrícola, “[...] A mecanização da agricultura implica na mesma exigência. Necessitamos de uma considerável importação de bens de capital e, também, necessitamos de exportar produtos primários para consegui-la.” (PREBISCH, 1949, p.49).

Prebisch (1949) expôs os problemas como o não cumprimento dos serviços financeiros, já que o pagamento se daria via saldo das exportações e a dependência disso acarretaria numa espiral de endividamento. O desenvolvimento econômico dos países periféricos deveria se financiar majoritariamente com capital nacional, mas sem cair em armadilhas monetárias como a inflação. As inversões deveriam ser realizadas em setores de maior produtividade, que direta ou indiretamente reduzissem as importações em dólares, e permitissem atender aos serviços financeiros. Tanto a inflação como o endividamento externo estancariam o processo de desenvolvimento econômico.

Para Prebisch (1949), o processo de desenvolvimento gera certa pressão inflacionária, é inerente ao processo, mas na América Latina essa pressão acentuaria a armadilha monetária. Outra característica negativa dos países periféricos seria a pouca poupança interna que é insuficiente para cobrir os investimentos. “Supor que o cumprimento dos pagamentos exteriores e o bom funcionamento monetário dependam meramente do propósito de seguir certas regras do jogo, é erro de sérias consequências.” (PREBISCH, 1949, p. 50).

O nível elevado de emprego em alguns países latinos e o aumento da circulação de moedas nacionais aumentou o nível de importação que resultou no aumento da pressão sobre a balança de pagamentos, e divisas não suprirem as exigências intrínsecas ao desenvolvimento econômico. A expansão monetária não tem como finalidade, num processo de desenvolvimento econômico, de aumentar as divisas necessárias para a importação de bens de capital, mas sim de conduzir uma maior formação de capital. (PREBISCH, 1949)

Este ponto é de importância decisiva. A elevação do nível de vida das massas depende, em última instância, de uma elevada quantidade de capital por homem empregado na indústria e na produção primária, assim como da capacidade para bem manejar esse capital. Em consequência, é mister realizar uma enorme acumulação de capital. Dentre os países da América Latina, alguns já demonstram sua capacidade de poupança, a ponto de terem podido efetuar, mediante seu próprio esforço, grande parte de suas inversões industriais. (PREBISCH, 1949, p. 51)

Conforme Prebisch (1949), o aumento líquido da renda nacional poderia contribuir para a formação de poupança. No entanto, mais a frente, será discutida a teoria do subdesenvolvimento formulada por Furtado (2009) que apresentou a contradição entre as inversões e o consumo conspícuo nos países latinos. Prebisch (1949) se ateu ao problema do investimento estrangeiro e o arranjo monetário como fonte para o desenvolvimento econômico e argumentou que dado o capital nacional ser escasso, este deveria ter aplicabilidade estrita ao critério da eficácia. Contudo, muitas indústrias se desenvolveram para enfrentar situações de emergência impostas pela conjuntura internacional conflituosa que diminuiu o fluxo comercial.

No que concerne os moldes do desenvolvimento, de acordo com Prebisch (1949), há de se pensar qual a finalidade do processo, seja para a autossuficiência que se daria por meio da substituição das importações ou, o processo ter como objetivo aumentar o bem-estar da coletividade que resultaria numa industrialização maior do que um processo de substituição das importações. O desenvolvimento industrial se daria aliado à exportação primária, já que esta fornece divisas que sustentam as importações necessárias ao desenvolvimento econômico e, também, favorece uma alta proporção de renda da terra que não implica em demasiados custos.

Se, por um lado, com o progresso técnico, se consegue aumentar a eficácia produtora, e se a industrialização e uma adequada legislação social por outro lado vão elevando o nível do salário real, poder-se-á corrigir, gradualmente, o desequilíbrio de remunerações entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial. (PREBISCH, 1949, p. 53)

Além disso, outros limites e barreiras ao desenvolvimento industrial elencados por Prebisch (1949) são: 1. dimensão ótima das empresas e 2. propagação das flutuações cíclicas dos grandes centros. No que concerne o primeiro ponto, os limites da dimensão ótima das empresas se dariam pelo fato do fracionamento do mercado, a existência das mesmas indústrias na periferia e no centro, que limitaria sua expansão dado o alto grau de competitividade que o centro possui em detrimento à periferia. Já no segundo ponto, a barreira ao desenvolvimento industrial se daria via propagação das flutuações cíclicas dos países centrais em direção aos periféricos, sendo estes últimos mais suscetíveis às crises internacionais, implicando em perdas de receitas devido às baixas nas exportações.

Diante dos problemas e das condições dos países periféricos, Furtado (2009) descreve os processos de desenvolvimento econômico dos países centrais e o processo de subdesenvolvimento dos países periféricos e como nessa trajetória os países periféricos caíram numa espiral de pobreza que viera a contribuir para o diagnóstico do principal problema dos países Latino Americanos.

A teoria do desenvolvimento, na Ciência Econômica, trata de explicar numa ótica macroeconômica as causas e o funcionamento do crescimento persistente da produtividade do trabalhador (fator de produção) e suas consequências no sistema produtivo e na forma como se distribui e se utiliza o produto gerado (produto social). Existem dois planos de explicação para este fenômeno: i) as formulações abstratas que abrangem a análise do funcionamento propriamente dito do crescimento econômico com a construção de modelos simplificados dos sistemas econômicos (modelos de crescimento econômico) baseados em relações estáveis entre as variáveis quantitativas e ii) formulações no plano histórico que abrangem o estudo crítico da situação atual das coisas na sua dimensão histórica.(FURTADO, 2009)

Para Furtado (2009), o fenômeno do desenvolvimento econômico possui uma dimensão histórica, cada região que se desenvolve economicamente possui certas peculiaridades, embora apresentem alguns pontos de convergência ou semelhança ao longo do processo de desenvolvimento. O aumento da produtividade do trabalho bem como a distribuição do produto social é a questão central da teoria do desenvolvimento. Todavia, não se deve atribuir como consequência do aumento da produtividade somente a questão dos lucros empresariais (caráter microeconômico) sem qualquer consequência no agregado (macroeconômico), só existe desenvolvimento com a elevação da renda real per capita.

Um país é considerado desenvolvido quando, num dado momento do tempo, há pleno emprego dos fatores de produção e só ocorre aumento da produtividade com a incorporação de novas técnicas, como o surgimento de um novo equipamento que não existia anteriormente. É fundamental conhecer o processo de aumento da produtividade do trabalho e da renda real. À medida que aumenta a produtividade, eleva-se a renda social (quantidade de bens e serviços à disposição da sociedade) e conseqüentemente a elevação da renda tende a alterar a estrutura da demanda (FURTADO, 2009). Os problemas de baixa produtividade, citados por Furtado (2009), como a absorção de uma elevada parcela da capacidade produtiva destinada para satisfazer as necessidades fundamentais da população (cesta básica de bens), o excedente disponível para satisfação de formas diferenciadas de consumo é muito baixo, o que dificulta um processo de acumulação de capital endógeno.

No entanto, a absorção do excedente é consequência da desigualdade de renda, caso não houvesse o fenômeno da desigualdade e o nível da renda social fosse homogeneamente baixo não existiria excedente disponível para inversão via aumento da acumulação de capital, ou consumo conspícuo que é aquele destinado a bens de consumo não essenciais ou considerado supérfluos mas que exigem um grau maior de sofisticação industrial que se daria através do aumento da renda per capita (FURTADO, 2009).

O crescimento da renda social estimula a diversificação da demanda por bens, força a diversificação produtiva e a elevação da produtividade gerando um ciclo virtuoso de heterogeneidade da estrutura produtiva, fenômeno este denominado por Furtado (2009) de inversão. Entretanto, existem dois tipos de inversões, àquelas coordenadas pela demanda que é característica dos países subdesenvolvidos e a outra inversão coordenada pela acumulação de capital característico dos países desenvolvidos: “A intensidade de crescimento de uma economia é função de duas relações: (a) inversões - renda territorial, e (b) riqueza reproduzível aplicada no processo produtivo - renda territorial” (FURTADO, 2009, p. 93).

Furtado (2009) retomou o conceito e a relevância que os clássicos deram à acumulação de capital e sua importância na teoria do desenvolvimento. A ocorrência da apropriação da acumulação do capital por um grupo minoritário está na base do processo acumulativo. No entanto, o que interessa observar, de acordo com Furtado (2009), não é o fato de que uma minoria detém parte do produto, mas sim a transformação do excedente em capacidade produtiva. Quando a acumulação gerada nas estruturas de base e da agricultura se tornassem investimentos nas áreas de maior ganho de produtividade do capital como as indústrias com uso intensivo de novas tecnologias, geraria, então, um ciclo virtuoso.

O método de utilização do excedente de produção e o papel social dos grupos dominantes constituem elementos básicos do processo social que retroalimenta o desenvolvimento³. A economia industrial apresenta um caráter altamente dinâmico, Furtado (2009) levanta dois pontos cruciais que

³Acemoglu; Robinson (2012) que discutem o papel das instituições para o crescimento das nações destacam que sempre que existir conflito sobre instituições o que acontecerá depende de quais pessoas e grupos vencerão o jogo político, ou seja, o vencedor será determinado pela distribuição de poder política na sociedade.

explicam o porquê de a economia industrial possuir tal característica. A grande valorização da pesquisa empírica e onde o “[...] espírito humano se incorporou ao elemento motor do sistema econômico” (FURTADO, 2009, p.135). O desejo de riqueza, poder e o desejo de compreender e explicar o mundo e o estado real das coisas. A retroalimentação do sistema econômico via evolução dos métodos produtivos e a inovação tecnológica, a tecnologia representa o papel de fator dinâmico central na economia industrial.

De acordo com Furtado (2009), o lucro na economia industrial possui um papel fundamental de resíduo. O empresário ao pagar antecipadamente aos operários e aos rentistas realiza uma operação de crédito. Quando o empresário vende seus produtos, não somente recebe os pagamentos que já fez como também recebe um pagamento adicional que dá origem aos lucros (através do mecanismo de preços). A renda do empresário, bem como todos os outros agentes econômicos, tem que ser reintroduzida no circuito econômico para que não ocorra um rompimento.

O que causa, para Furtado (2009), a *grande instabilidade* das economias industriais é a não utilização da totalidade da renda, o reinvestimento do lucro no aperfeiçoamento dos métodos produtivos é uma característica básica de uma economia industrial. O mercado de capitais assume grande importância nessa situação, os demais empresários dos mais variados setores que sofrem com a defasagem da renda agregada, devido à instabilidade, recorrem ao mercado de capitais para obtenção de crédito (àquele concedido através dos pagamentos antecipados), bem como os assalariados. No entanto, a instabilidade nos países desenvolvidos possui caráter temporário, o crescimento das economias desenvolvidas tem o coeficiente técnico (combinação de fatores em uma dada proporção) e o desenvolvimento de novas tecnologia devido a disponibilidade de recursos e fatores dos países que lideram o processo de industrialização.

As transformações são sintetizadas por Furtado (2009) em dois pontos: i) os fatores de crescimento passam a ser endógenos ao sistema econômico e ii) o avanço da tecnologia atrelada ao avanço da ciência experimental.

Para entender a questão do subdesenvolvimento é necessário compreender as fases do desenvolvimento industrial ocorrido na Revolução Industrial que constituiu o primeiro núcleo industrial. As transformações são sintetizadas por Furtado (2009) em dois pontos: i) os fatores de crescimento passam a ser endógenos ao sistema econômico e ii) o avanço da tecnologia atrelada ao avanço da ciência experimental.

Na primeira etapa, descrita por Furtado (2009), a dinâmica da Revolução Industrial atuava pelo lado da oferta, concentrou a atenção do empresário na redução de custos, encontrou seu mecanismo nas técnicas de produção que passou a ser o ponto crucial de todo o sistema econômico. Essa primeira fase, operada pelo lado da oferta, se traduz numa consistente baixa dos preços de um determinado número de mercadorias de consumo geral. O efeito preço foi responsável pela atuação dos mecanismos que vieram a destruir a velha estrutura econômica (artesanal).

Segundo Furtado (2009), passada a primeira etapa, a dinâmica do referido sistema passou a atuar tanto pelos lados da oferta e da demanda. Com o aumento da produtividade no setor de bens de consumo, os lucros dos empresários desse setor aumentaram e elevaram a demanda por bens de capital e conseqüentemente maior rentabilidade desse setor (bens de capital) e estimulou, assim, o aumento do investimento no setor de bens de capital. A expansão desse setor absorveu a mão de obra liberada pelo setor de bens de consumo. A absorção da mão de obra ociosa culminou no aumento da demanda por bens de consumo.

A segunda fase, de acordo com Furtado (2009), foi marcada pelo desequilíbrio entre a capacidade produtiva de bens de capital e sua absorção. O problema estava na relativa inelasticidade da oferta de trabalho, que tendia a reduzir os lucros devido à pressão da classe trabalhadora e a conseqüente redistribuição de renda. Essa tendência a baixa de lucros foi superada com o mecanismo de simbiose entre o setor de bens de consumo e o setor de bens de capital. O setor de bens de capital foi o que mais absorveu tecnologia para reduzir custos de produção e reverter o processo de tendência da baixa de lucros. Os preços declinaram em termos de bens de consumo e induziu a indústria de bens de consumo a substituir mão de obra por maquinaria. Aumentou a densidade de capital fixo por pessoa ocupada. O avanço da tecnologia

nas indústrias de bens de capital resultou na conciliação do problema resultante da primeira fase (FURTADO, 2009).

A tecnologia foi orientada no sentido de permitir combinações de fatores em que entravam quantidades crescentes de capital por homem ocupado. Aquelas invenções que possibilitaram economia do fator de mão de obra tinham preferência às que permitiam aumento da produtividade física do trabalhador, mas não permitiam reduzir a procura do fator mão de obra. (FURTADO, 2009, p. 158)

Essa orientação da tecnologia foi fundamental para o avanço da economia industrial e sua perpetuação; aumentou a produtividade física por trabalhador, permitiu que os custos se reduzissem e gerou a possibilidade de uma nova retomada da acumulação de capital (FURTADO, 2009).

A expansão do sistema industrial para as mais variadas regiões, reforça Furtado (2009), resultou em processos que se diferem entre essas regiões em termos das circunstâncias locais, o tipo de sistema de produção condicionado à região e da intensidade desse sistema. O resultado comum entre essas regiões foram praticamente a criação de estruturas híbridas, onde o núcleo capitalista passa a coexistir com uma estrutura arcaica.

Conforme Furtado (2009), o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma fase do processo de desenvolvimento capitalista industrial. O consumo dos empresários é condicionado pelos fatores institucionais e o consumo da classe trabalhadora tem a tendência de determinar o nível de emprego, através da relação entre o salário e a demanda por bens de consumo, diferentemente dos países industrializados onde o fator determinante do emprego é a produtividade. Nas regiões nas quais foram submetidas às expansões do sistema industrial, parte da renda gerada nas regiões são retidas no núcleo do sistema, o dinamismo das economias híbridas se compromete.

A massa de renda dos assalariados deveria, então, ter força o suficiente para realizar as inversões, mas a parte crucial e fundamental que é a poupança dos capitalistas se encontra no núcleo, através das importações de bens de capitais, e não nas regiões de sistemas híbridos. Furtado (2009) destaca o investimento direto externo realizado via multinacionais instaladas nos países latinos e sua crítica recai no fato de a massa de capital que fica retida e a que é enviada ao país de origem da empresa. A massa de capital que permanece são os salários dos trabalhadores que são insuficientes para realizar as inversões e as que são enviadas ao exterior é a massa de capital dos capitalistas e, por isto, a poupança é retida no núcleo e não nos países subdesenvolvidos. (FURTADO, 2009)

Furtado (2009) afirma que as peculiaridades da formação econômica brasileira, como sendo um país que compõe a América Latina, a massa salarial do setor ligado ao mercado internacional foi suficiente para dar caráter monetário. A massa salarial provocou mudanças no comportamento dos consumidores e resultou na ampliação da importação de manufaturados. Essa diversificação dos hábitos de consumo culminou, posteriormente, em consequências importantes no desenvolvimento econômico brasileiro. A ampliação das importações de manufaturados levou a pressões na balança de pagamentos nas fases de baixa do preço internacional e beneficiou positivamente a economia brasileira e resultou na criação de atividades ligadas ao mercado interno. Nas fases de declínio dos preços de exportação, a rentabilidade do mercado interno tendeu a crescer em termos relativos, porque os preços das mercadorias importadas se elevaram ao mesmo tempo que o nível de renda permaneceu estático. (FURTADO, 2009)

Segundo Furtado (2009), as regiões em que poderiam ocorrer o aumento da produtividade pela implantação das técnicas existentes são consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento. O crescimento de economias subdesenvolvidas é um processo de assimilação da tecnologia existente, que tem quase sempre como consequência o subemprego estrutural de fatores. Na região de economia subdesenvolvida, de acordo com Furtado (2009), os fatores de produção são utilizados de maneira deficiente, essa deficiência não é resultante da má combinação dos fatores existentes, o mais comum é que seja fruto do fator capital, desperdiçando o fator mão de obra porque o fator capital é insuficiente. A produtividade média de uma economia subdesenvolvida é menor que a de uma economia desenvolvida. O consumo conspícuo, característico de quem detém as maiores rendas, nos países subdesenvolvidos fez com que as inversões girassem em torno da criação de indústrias com tecnologias já existentes no mundo, através das substituições das importações.

No Brasil, por um longo período de tempo, o setor exportador era predominantemente de capital nacional, a economia cafeeira representava quase que sua totalidade. A acumulação de capital deste setor possuía caráter dinâmico mais ligado ao setor externo e não às inversões, o que ao invés de alavancar o desenvolvimento, causou sérios problemas de perpetuação do setor tradicional. O setor cafeeiro possuía suas limitações, e esgotadas todas as possibilidades de expansão o capital resultante dele tendia a expatriar-se. (FURTADO, 2009)

No caso do desenvolvimento induzido de fora para dentro, como foi o brasileiro, formou-se, primeiramente, a procura de manufaturas, satisfeita com importações. O fator dinâmico atuaria do lado da procura, a partir do momento em que esta não pudesse se satisfazer pela oferta externa (FURTADO, 2009, p. 168).

Para Furtado (2009), o início da produção de máquinas e equipamentos a fim de substituir a importação passa a caracterizar a etapa superior do subdesenvolvimento. O elemento dinâmico continua sendo a demanda preexistente e não as inovações introduzidas no sistema produtivo, como ocorre nas regiões desenvolvidas. No âmbito microeconômico, os preços do setor industrial ligado ao mercado interno tendem a competir com os preços dos países exportadores que possuem o mais alto grau de sofisticação produtiva. O surgimento das inovações tecnológicas tendem ser àquelas que permitem a redução de custos para produzir bens cujo o preço seja competitivo com os produtos das regiões desenvolvidas. O ambiente não possibilita a criação de inovações que visam a transformação da estrutura econômica via absorção do setor de subsistência.

As inovações características das regiões subdesenvolvidas mais complexas, como no caso do Brasil, são aquelas que têm como finalidade substituir as importações e manter os preços competitivos e semelhantes aos dos países desenvolvidos. A consequência é a modificação da estrutura ocupacional lenta que afeta o direcionamento das inversões. Diferente do que escreveu Prebisch (1949) sobre o baixo consumo das massas e como isso propiciaria a poupança suficiente para promover o desenvolvimento como aconteceu nos países desenvolvidos, Furtado (2009) levantou a questão do consumo conspícuo à medida que aumentava os salários condicionados a provocar o aumento da demanda por bens manufaturados.

Na medida em que Furtado (2009) complementou o que Prebisch (1949) já havia descrito como um problema que seria a indústria se condicionar a substituir importações, o que levaria a uma lenta e baixa inversão, ambos se depararam com um problema que seria o acúmulo de capital nacional e sua aplicação em setores inovadores, com surgimento de novas tecnologias que impulsionaria a inversão de um setor de base para um setor altamente produtivo e tecnológico que propiciaria aos países periféricos uma nova posição no comércio internacional.

A teoria estruturalista evoluiu ao longo dos anos, se deparou com a revolução keynesiana e suas *possíveis* influências⁴. Nos anos posteriores à 1970 ocorreu o declínio do pensamento estruturalista e na aceitação de outras teorias que se tornaram hegemônicas, especialmente pós anos de 1990 que favoreceu a ligeira ascensão do neoliberalismo e sua metodologia dedutiva e abstrata (MISSIO, 2012).

[...] a negligência por parte do neoliberalismo dos fatores sociais e políticos na implementação de suas políticas e a frustração em termos dos resultados alcançados também levam a uma série de questionamentos que fomentam o surgimento de novas abordagens. Por parte da Cepal, esses questionamentos levam à convergência intelectual em torno da síntese neo estruturalista (MISSIO, 2012, p. 39).

Como descreveu Missio (2012), a teoria estruturalista se deparou com problemas que não foi capaz de diagnosticar e propor soluções passíveis de superação. A ascensão do neoliberalismo nos países Latino Americanos na década de 1990 foi devido à falta de respostas do estruturalismo às novas condições existentes nesses países. No entanto, as medidas tomadas por influência do neoliberalismo foram frustradas e os problemas não foram solucionados.

⁴ Fonseca (2000) contraria a visão tradicional sobre a influência de Keynes no pensamento cepalino dos anos de 1950 e 1960.

As condições existentes na América Latina nos anos de 1980 e a ascensão do paradigma neoliberalista nos anos de 1990 acabou por impulsionar a CEPAL a incluir novos elementos a sua estrutura de pensamento o que resultou no novo estruturalismo.

2 NOVO ESTRUTURALISMO E CEPAL

O novo estruturalismo surge como uma resposta à corrente econômica que se tornou predominante ao passo que o estruturalismo perdeu relevância nos governos latinos. A corrente predominante foi o neoliberalismo que ganhou destaque e direcionou as políticas econômicas, mas não tratava os problemas estruturais. O novo estruturalismo preenche as lacunas deixadas pelas políticas neoliberais e promove uma nova forma de desenvolvimento econômico a fim de resolver os problemas estruturais das economias latinas no contexto pós anos de 1990.

Na década de 1990 as políticas seguiram os princípios guiados pelo “Consenso de Washington”⁵. O consenso serviu como orientação para algumas mudanças nas políticas praticadas pelos países latinos, entre essas mudanças estão: a colocação do Estado em oposição ao mercado, diminuição do poder estatal via privatização de empresas estatais, redução das regulamentações e abertura comercial que pôs em xeque a política de substituição de importações. (MISSIO, 2012). Para Missio (2012), o declínio das correntes heterodoxas durante esse período favoreceu as correntes neoliberais que dominaram as discussões acadêmicas nas décadas de 1980 e 1990. O neoliberalismo ganhou força devido a sua coerência dedutiva e a influência hegemônica exercida pelos círculos acadêmicos estadunidenses. As correntes neoliberais, no entanto, negligenciavam as políticas sociais e em muitos aspectos econômicos não foram atingidos os resultados esperados.

Em 1990, a CEPAL publicou o documento “*Transformação produtiva com equidade*” inaugurando a síntese novo estruturalista. Anterior a esse documento, a CEPAL já havia incorporado alguns elementos novo estruturalistas em suas publicações ao longo da década de 1980, como os ajustes expansionistas e as políticas de curto prazo que antes não eram incorporadas pelos estruturalistas. (MISSIO, 2012)

A síntese novo estruturalista inaugurada pela CEPAL (1990), de acordo com Bielschowsky (2000), foi uma reação teórica aos retrocessos que assolou a América Latina nos anos de 1980 nos âmbitos sociais e econômicos, o que popularmente é chamada de a década perdida. No caso de algumas economias o produto real per capita retrocedeu ao nível de 13 anos antes. Os países latinos iniciaram a década de 1990 com dívida externa, um grave desajuste entre a composição das exportações Latino Americanas e a estrutura da demanda internacional, desequilíbrios macroeconômicos não resolvidos, a obsolescência da planta de capital e da infraestrutura física, desgaste da capacidade de financeira e da gestão dos governos, o elevado desemprego, o hiato tecnológico, a ineficiência do uso dos recursos naturais bem como a depredação deles e do meio ambiente. Os poucos avanços que aconteceram em alguns países latinos foram no âmbito político institucional, como a abertura democrática e pluralista que acabou com o período militar, além da conscientização da importância de manter o equilíbrio macroeconômico à curto prazo e de complementá-los com políticas setoriais, também mostrou-se necessário corrigir a assimetria da inserção internacional dos países latinos. (BIELSCHOWSKY, 2000)

De acordo com a CEPAL (1990), ocorreu uma mudança de abordagem no que concerne ao método de desenvolvimento econômico que marcaria o futuro do desenvolvimento da região. Os países latinos se viram diante de um problema que era buscar um novo caminho para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que era necessário o fortalecimento da democracia, a economia também carecia da devida atenção. As exigências diante desse conjunto de problemas a serem superados eram muito maiores e complexas. O documento apresentado pela CEPAL (1990) deu elevada importância a tarefa comum a todos os países latinos: a transformação das estruturas produtivas em conjunto com o desenvolvimento equitativo da sociedade.

Alguns pontos são necessários destacar no documento da CEPAL (1990) para melhor entendimento das premissas do novo estruturalismo no que se refere a nova orientação do processo de desenvolvimento

⁵ Ver Williamson (2004) para apresentação do Consenso e Rodrik (2006) para uma crítica.

econômico na América Latina: a) a necessidade da cooperação econômica internacional; b) competitividade internacional; c) progresso técnico no sistema produtivo; d) disseminação e aprendizagem dos conhecimentos disponíveis no nível internacional; e) equilíbrio macroeconômico com políticas setoriais e políticas de curto e longo prazo e f) novos arranjos institucionais.

Além desses pontos, de acordo com a CEPAL (1990), destacam-se a importância de medidas redistributivas complementares à indústria, entre elas os serviços técnicos, financeiros e de comercialização. Programas de qualificação destinados aos microempresários, trabalhadores autônomos e agricultores, reformas nas regulamentações que formam barreiras à entrada de microempresas, adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres de modo a contribuir para a ajuda mútua e a representação adequada das necessidades dos mais carentes perante o Estado, a adequação eficiente da política tributária pelo lado da receita e da orientação dos gastos públicos. A integração inter-regional latina também ganha caráter importante quanto a garantia da transformação produtiva, da democratização e da justiça distributiva. (CEPAL, 1990)

No que concerne o contexto institucional, a CEPAL (1990) destacou que nas sociedades democráticas as decisões estratégicas assumem um caráter fundamental e importante; o Estado e os agentes políticos e sociais via um conjunto de acordos em prol da transformação produtiva com equidade. O papel das instituições, em particular do Estado, deverá ser reformulado às décadas anteriores. As novas prioridades são o fortalecimento da competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na elevação dos níveis equitativos. No entanto, isso não implica em aumentar ou diminuir o papel estatal, mas sim aumentar as externalidades positivas de suas ações. O planejamento governamental passaria por uma reorganização a fim de melhorar os processos decisórios de curto, médio e longo prazos. Promover, também, a coordenação intersetorial e garantir respaldo técnico aos esforços necessários de diálogo e harmonização social. (CEPAL, 1990)

No referido documento foi destacada a importância da política fiscal frente aos desafios do governo como a estabilização, o crescimento e a maior justiça distributiva. O ajuste fiscal deve ser realizado por meio de reformas tributárias, como um sistema de bases tributáveis relativamente pouco numerosas e amplas, que dê preferência a taxas uniformes, através da simplificação tributária, permitindo aumentar a arrecadação. Já no que se refere à política de inserção tecnológica propõe-se completar e adequar a infraestrutura tecnológica nas atividades prioritárias, além de promover uma propensão maior à incorporação do progresso técnico e da inovação das próprias empresas.

O desenvolvimento, através de acordos institucionais, destaca a relevância de uma rede de ligações entre o sistema de pesquisa e o restante da infraestrutura tecnológica. Os recursos humanos também ganham papel importante na transformação produtiva, dado essa importância carece de continua melhora na qualificação das pessoas por meio da formação educacional que deve provir de uma estratégia a longo prazo por meio dos ciclos pré-escolares, fundamental e médio, universidades, centros de pesquisa, sistemas de capacitação, entre outros.

Por fim, o documento também apresenta uma série de orientações no que se refere a criação de empresas e microempresas estratégicas, a agricultura e o meio ambiente, todos importantes para o desenvolvimento econômico.

O novo estruturalismo, como abordagem de superação do estruturalismo, abordou diferentes alternativas com relação ao câmbio, crescimento econômico inclusivo, comércio internacional e redistribuição da renda com equilíbrio fiscal. Os documentos mais recentes da CEPAL que desenvolvem a abordagem novo estruturalista são: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (2012) e *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (2014). (BÁRCENA e PRADO, 2014)

O novo estruturalismo é um sistema aberto de ideias que estabelece diálogos com diversas tradições de pensamento econômico tais como os evolucionistas e institucionalistas, a escola da regulação, pós keynesianos e até mesmo marxistas radicais. Essa abordagem se propôs a englobar questões que não foram tratadas pelo estruturalismo, por meio de um refinamento teórico e empírico. As questões a serem incluídas no novo enfoque tratam da abertura comercial, privatização e desregulamentação, livre mobilidade de

capital e a integração regional. (CALDENTY, 2014; BIELSCHOWSKY, 2009; SUNKEL e ZULUETA, 1990 e FFRENCH-DAVIS, 1990; BÁRCENA e PRADO, 2014)

Caldenty (2014) escreveu que as áreas temáticas de convergência entre o novo estruturalismo e o pensamento heterodoxo são: i) o enfoque metodológico; ii) o sistema de relações econômicas e internacionais; iii) a relação entre distribuição, acumulação, crescimento e desenvolvimento; iv) a volatilidade e instabilidade; v) o progresso técnico e inovação; vi) relações de curto e longo prazo e vii) o papel do Estado.

No novo estruturalismo o caráter distributivo da economia ganhou evidência como meio de desenvolver um país com igualdade. No documento publicado pela CEPAL (2014) “*Pactos para igualdade*” foi proposto um modelo de desenvolvimento sustentável de médio e longo prazo para alcançar maiores graus de igualdade e priorizar a sustentabilidade econômica frente a problemas como uma estrutura produtiva obsoleta e um ciclo econômico menos dinâmico.

Para a CEPAL (2014), os países latinos se encontram com profundas restrições externas como a perda de dinamismo no comércio internacional, a flutuação dos preços das matérias primas, a volatilidade dos sinais financeiros e a reorganização da produção em cadeias transacionais de valor. Quanto às restrições internas, elencam-se a estrutura produtiva obsoleta e desarticulada, baixos níveis de investimento e com baixa incorporação de progresso técnico, a crescente informalidade do trabalho, o déficit institucional em termos de regulação, captação de renda e orientação de recursos e pressões ambientais e energéticas.

Bielschowsky (2010) ressalta que o novo estruturalismo tem como objetivo investigar o funcionamento das economias Latino Americanas sob as novas circunstâncias históricas em quem elas se encontravam, e através disso formular diretrizes, estratégias e políticas alternativas a agenda reformista ortodoxa. A reorientação das políticas novo estruturalista se guiava nos seguintes planos: a revisão da abertura financeira guiada pelo neoliberalismo, fortalecimento e renovação das políticas industriais, tecnológicas e do comércio exterior, a revisão e novas orientações às reformas previdenciárias e das políticas sociais e ambientais.

Para Bielschowsky (2010), o novo estruturalismo preservou em muitos aspectos a essência estruturalista, o novo no termo foi posto devido a incorporação da nova realidade que se encontravam os países latinos. Entre os aspectos preservados do estruturalismo, o principal deles é o diagnóstico que identifica na região latina a inadequação das políticas de especialização que condenaria a região numa diversificação produtiva e exportação insuficientes e, conseqüentemente, levaria a vulnerabilidade externa e escassez de moeda estrangeira. Estes problemas perpetuariam a heterogeneidade estrutural e limitariam o aumento da produtividade e do crescimento econômico. A heterogeneidade passou a ser identificada pelo novo estruturalismo como trabalho informal, e não mais subemprego. A informalidade no mercado de trabalho seria a principal causa da pobreza e da concentração de renda (BIELSCHOWSKY, 2010).

Os pontos de convergência entre o novo estruturalismo e a abordagem anterior são vistos com maior intensidade no desenvolvimento industrial e da inserção no comércio internacional, na análise da pobreza, emprego e renda. Já nas diferenças entre ambos as abordagens se destacam as análises macroeconômicas e financeiras, que antes eram pouco vistas, e a sustentabilidade ambiental que ganhou caráter institucional e papel relevante no desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2010).

A CEPAL se auto encarregou de levar adiante a produção dos cinquenta anos anteriores ao surgimento da nova abordagem. O novo estruturalismo foi enriquecido e aprofundado desde as primeiras publicações da CEPAL no final da década de 1980. Ao longo dos anos posteriores da década de noventa, a CEPAL adequou suas análises conforme as mudanças que aconteceram nesse período, publicando periodicamente análises, diagnósticos e orientações. No início do novo milênio já era evidente o enfraquecimento das políticas influenciadas pelo Consenso de Washington, onde viera a estabelecer um equilíbrio entre as políticas neoliberais e novo estruturalistas elaboradas pela CEPAL. (BIELSCHOWSKY, 2010)

A criação do “*Pacto fiscal*” (CEPAL, 1998) reorientava a política fiscal e buscava conciliar as demandas da sociedade e das finanças públicas e o equilíbrio macroeconômico. Apresentou propostas sobre finanças públicas que enfatiza a construção de uma arquitetura financeira mundial e regional, a adoção de políticas nacionais autônomas com componentes anticíclicos. Para atenuar as externalidades negativas do

fluxo de capital, resgatou, também, a contribuição de Prebisch sobre assimetrias no âmbito internacional. Enfatizou a importância de conectar os arranjos macroeconômicos, o processo de produção e as políticas sociais, para estimular o crescimento econômico e a diversificação estrutural produtiva. (BIELSCHOWSKY, 2010)

No que concerne à diversificação estrutural produtiva, elencada por Bielschowsky (2010), a CEPAL incorporou elementos teóricos Schumpeterianos e Neoschumpeterianos, com destaque para a importância do papel do conhecimento e da aprendizagem das empresas bem como o enfoque nas inovações e incorporações de técnicas fronteiriças. O livro “*La sociedad de la información (TIC) en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para o desarrollo*” (CEPAL 2008) tratou a importância da introdução e difusão de tecnologias de informação e comunicação e o desenvolvimento delas associadas ao novo paradigma *tecnoprodutivo*.

No que tange o comércio internacional, o novo estruturalismo deu uma maior ênfase no aprofundamento da discussão sobre diversificação produtiva que visa transformar a indústria via aumento da produtividade do capital, inclusão de novas técnicas, aprendizagem e conhecimento nos mais diversos segmentos, tanto nos tradicionais como nos segmentos mais modernos, além de uma maior integração entre os setores econômicos. (BIELSCHOWSKY, 2010)

Prebisch (1949) havia escrito em sua tese que o caminho para o desenvolvimento econômico via orientação da política industrial mais aprofundada e não a orientação voltada a apenas substituir as importações. Furtado (2009) também destacou que as inversões realizadas nos setores com maior inserção de novas tecnologias levariam a um acúmulo maior de capital necessário ao desenvolvimento econômico, em contraposição das inversões ligadas a demanda através da substituição das importações, mas ambos não excluíam a política industrial de substituição, apenas que não fosse a única política a orientar a industrialização. No entanto, ambos não aprofundaram em quais segmentos econômicos deveriam ser realizados as inversões.

O novo estruturalismo, em contrapartida, incorporou novos elementos teóricos referentes especificamente à transformação produtiva e aprofundou em seus documentos publicados quais rumos deveriam seguir as políticas industriais visando a inserção de novas técnicas e protagonizando o papel dos recursos humanos frente a formação educacional e o processo de conhecimento e aprendizagem das empresas. As empresas ganharam destaque como agentes de transformação industrial, não só pela capacidade interna de aprimoramento da produção e aumento da produtividade, mas, também, pela capacidade de aproximação a centros de pesquisa científica para a criação em conjunto de novas técnicas laborais, produtivas e tecnológicas.

No que concerne à evolução das orientações políticas novos estruturalistas elaboradas pela CEPAL ao longo do novo milênio, de acordo com Bielschowsky (2010), a partir do ano de 2003 a região latina já mostrava um rápido crescimento e estabilidade monetária prolongados no sequente quinquênio. A conjuntura internacional durante este período foi muito propícia ao desenvolvimento, com baixa inflação, aumento dos intercâmbios comerciais internacionais e regionais, estabilidade dos preços dos manufaturados, expansão da liquidez internacional, apreciação dos minérios e do petróleo.

Entretanto, apesar do crescimento exacerbado das economias periféricas há de se ressaltar que ocorreu perda da competitividade industrial frente aos países asiáticos. A conjuntura como um todo fortaleceu a continuidade dos trabalhos realizados pela CEPAL, durante o primeiro quinquênio a CEPAL havia alertado de forma sistêmica para o fim da bonança, os diagnósticos visavam evitar os erros cometidos pelos países e reforçava a ideia de que os países deveriam aproveitar o período de bonança para antecipar possíveis dificuldades. (BIELSCHOWSKY, 2010)

O documento publicado pela CEPAL (2014) “*Pactos para igualdad*” em sua parte introdutória alertava para a encruzilhada no qual se encontrava os países Latinos Americanos. Os avanços encontraram limites para se sustentar e se expandir. Os desafios se encontram além do caminho para uma maior igualdade associada às titularidades de direitos. A sustentabilidade econômica também apresentava riscos

quanto a queda da dinâmica do consumo e concentração nas áreas urbanas incluindo as externalidades ambientais negativas que impactam a economia e o bem-estar social.

Os limites estão dados tanto por restrições externas quanto internas. Quanto às restrições exógenas, o destaque é a estrutura produtiva desarticulada e obsoleta, com níveis baixíssimos de incorporação de progresso técnico, a crescente informalidade no trabalho, a queda do nível de bem estar social, o ineficiente uso das capacidades, a falta de responsabilidade governamental diante do meio ambiente, o persistente déficit institucional em matéria de regulação, captação de renda e orientação de recursos, dentre outros problemas. (CEPAL, 2014)

A CEPAL (2014) ressalta ainda que o investimento público não ganhou caráter dinamizador e nem impulsionou de forma suficiente a participação do setor privado na prestação de serviços essenciais tendo como consequência o déficit na provisão de serviços de qualidade por parte do Estado.

Quanto mais centralidade adquire o consumo privado, mais difícil é a convergência a contratos sociais com vistas a uma provisão de serviços públicos de qualidade e seu uso por parte de distintos grupos socioeconômicos. Num contexto de débil institucionalidade trabalhista, persistem, também, altos níveis de informalidade do emprego e da ocupação e baixos níveis de produtividade (CEPAL, 2014, p. 10).

O crescimento dos países periféricos, os fluxos de capital e a liquidez mundial apresentam evidências empíricas de queda, em contrapartida a taxa de juros apresentou sinais de aumento, colocando o cenário futuro internacional com perspectivas não muito razoáveis. A situação exige uma atuação diligente e progressiva no âmbito das políticas públicas e do esforço fiscal que vise a igualdade, segundo a CEPAL.

[...] faz-se necessário reformular os equilíbrios entre o Estado, o mercado e a sociedade para construímos pactos em que participem aqueles atores que deem garantias a acordos políticos de longo alcance quanto a prazos e abrangência. Apenas a partir de tais pactos seria possível construir uma institucionalidade e uma vontade coletiva que criem este espaço de políticas; e só por meio dos pactos a sociedade poderia internalizar o sentido e o conteúdo destas políticas (CEPAL, 2014, p.10).

Apesar das orientações formuladas pela CEPAL todos esses anos, nos últimos anos os países Latino Americanos tiveram uma deterioração dos seus índices de pobreza e de suas situações fiscais. (CEPAL, 2014)

O documento “*Pacto fiscal*” publicado em 1998 pela CEPAL discutiu as políticas fiscais de médio prazo em torno do nível, composição e tendências do gasto público. O gasto público por sua vez ganhou destaque, o documento propusera a elevação da produtividade do gasto público diante de um ajuste fiscal e, não somente durante um ajuste, mas que se tornasse uma virtude dos Estados durante todo o ciclo econômico.

[...] el éxito de todo ajuste macroeconómico está condicionado por la capacidad para hacer un seguimiento detallado de los ingresos gastos que lo determinan. Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos que son esenciales para una fiscalidad sana. (CEPAL, 1998, p.8)

Um ajuste fiscal diante uma baixa do ciclo econômico deve priorizar além do equilíbrio das contas públicas, a promoção da equidade social, via promoção da equidade e igualdade sociais, com a igualdade de oportunidades como saúde, educação, emprego e proteção da camada social à margem da pobreza. O caráter cíclico das finanças públicas deve se comportar de acordo com o ciclo econômico, em períodos de alta do ciclo econômico as despesas públicas devem ser contidas a fim de que num período adverso do ciclo as despesas públicas recorram as reservas emergências a fim de agir com políticas anticíclicas. (CEPAL, 1998)

No que se refere o aumento da produtividade do gasto público, de acordo com a CEPAL (1998), deve-se criar um mecanismo de gasto público eficiente, ou seja, trabalhar com escassez de recursos e obter resultados satisfatórios. A orientação dos gastos públicos para a promoção da igualdade e equidade,

devendo se aprofundar nos gastos que causam maiores efeitos na promoção destes, priorizando a transparência.

O novo arranjo de políticas macroeconômicas adotadas a partir da década de 1990 visou promover as reformas necessárias de acordo os problemas dos países. Os efeitos da globalização como a interdependência e a integração dos mercados condicionam as políticas macroeconômicas e financeiras a uma conduta disciplinar. Devido a uma maior integração das regiões, as políticas tarifárias devem ser revistas e reduzidas a fim de promover maior intercâmbio comercial. Entretanto, isso leva a perda de parte da autonomia nacional visto a tantas restrições impostas. As políticas a fim de conduzir um país frente a esse cenário partem de um conjunto de políticas fiscais, cambiais, monetárias, macroeconômicas e de gestão do gasto público.

As políticas macroeconômicas mudaram no que se refere a sua orientação, passaram a abordar a economia real através da ênfase Keynesiana voltadas para o curto prazo. Anteriormente, as políticas Keynesianas buscava resolver o longo prazo mediante políticas voltadas para a estabilidade fiscal e cambial. (CEPAL, 2000)

Con el tiempo, [...] el de estabilidad de precios, pasaron al centro de atención, mientras el énfasis keynesiano en la actividad económica real pasaba a un segundo plano e incluso tendía a desaparecer en muchos análisis. Aún más, para ciertos analistas el concepto mismo de estabilidad tuvo una profunda mutación, que llevó a dar más importancia a los instrumentos que a los resultados y, en particular, a la identificación de “estabilidad” con déficit fiscales bajos y tasas de cambio estables. (CEPAL, 2000, p.185)

A política macroeconômica não deve se restringir a medidas pró cíclicas, como controle dos preços e déficit fiscal, muito embora elas tenham relevância dado o histórico regional, mas a tendência da atuação dos governos deve se reverter e passar a adotar políticas anticíclicas. O controle dos preços e déficit fiscal não deixou de ter relevância, e as políticas anticíclicas tendem a beneficiar tanto a diminuição do déficit quanto a estabilidade de preços. As políticas macroeconômicas devem englobar os objetivos reais como crescimento, estabilidade e pleno emprego todas com o caráter anticíclico. (CEPAL, 2000)

As políticas pro cíclicas acompanham o ciclo econômico, quando o período do ciclo se encontra em *boom*, as receitas públicas aumentam e os gastos públicos também, contribuindo para a expansão. Essas receitas transitórias desaparecem quando há uma queda da atividade produtiva, o que leva as autoridades a cortarem gastos e as dívidas contraídas na expansão dos gastos no período de *boom* pesa sobre o orçamento e os cortes dos gastos são maiores ainda, esse mecanismo acentua a diminuição da demanda.

Con la pérdida de los instrumentos comerciales tradicionales, la tasa de cambio se ha convertido en el mecanismo básico de fomento de nuevas exportaciones y de actividades competitivas con las importaciones. Dado el papel esencial que juegan las exportaciones en el crecimiento económico en la etapa actual de desarrollo, esto realza la necesidad de mantener tipos de cambio competitivos, especialmente en las fases de transición a regímenes comerciales más liberales o de superación de crisis externas. De hecho, desde una perspectiva de largo plazo, la variabilidad del tipo de cambio real puede concebirse como un “impuesto implícito” que reduce las ventajas de la especialización internacional. Al mismo tiempo, sin embargo, las fuertes y recurrentes conmociones procedentes del mercado internacional de capitales exigen instrumentos macroeconómicos flexibles que ayuden a absorberlas a corto plazo. (CEPAL, 2000, p. 198)

Com relação ao trecho exposto, as políticas cambiais tendem a sobressair em períodos de crise para aumentar as receitas adquiridas pela exportação. No entanto, em períodos de baixa do ciclo as perdas são maiores do que apenas os valores nominais como as receitas. As perdas reais se referem à perda da produtividade e do arranjo produtivo. As políticas macroeconômicas anticíclicas devem englobar a economia real e, portanto, ser orientada ao aumento da produtividade, da transformação do arranjo produtivo e a manutenção do pleno emprego, além de englobar a responsabilidade no que se refere os gastos e as receitas, como o controle do déficit em períodos de *boom*, maior transparência e eficiência dos gastos.

3 A MACROECONOMIA NOVO ESTRUTURALISTA

A macroeconomia novo estruturalista está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento econômico. Os seus instrumentos de política visam a transformação estrutural dinâmica de uma economia subdesenvolvida através de dois eixos: o de curto prazo (eficiência Keynesiana) e o de longo prazo (eficiência Schumpeteriana). A política de eficiência dinâmica deve ser adotada como uma política anticíclica para que se possa alcançar o ciclo virtuoso e, então, o desenvolvimento econômico da região Latino Americana.

Após crise de 2008, as ideias relacionadas a mudança estrutural ganharam relevância. Dentro da mudança estrutural, as políticas macroeconômicas para impulsionar a mudança são necessárias para alcançar um maior crescimento com uma melhor distribuição de renda. Na abordagem estruturalista há uma relação intrínseca entre a estrutura produtiva e a política macroeconômica (CEPAL, 2012).

Existem três mecanismos de transmissão entre a política macroeconômica e a estrutura produtiva: i) o efeito das políticas sobre a utilização da capacidade instalada que, por sua vez, incide sobre o montante do investimento (efeito acelerador); ii) o efeito do crescimento da demanda agregada sobre a taxa de progresso técnico (efeito Kaldor-Verdoorn) e iii) os efeitos das políticas sobre os preços macroeconômicos, que incidem sobre as rentabilidades intersetoriais esperadas e, portanto, sobre a composição dos investimentos. (CEPAL, 2012, p. 32)

Os efeitos destacados acima ligam a política macroeconômica à evolução da produtividade e do emprego e forma-se um vínculo à tendência e o ciclo econômico. Durante a fase recessiva de um ciclo econômico pode vir a destruir boa parte da capacidade produtiva instalada e durante a fase posterior de expansão poderá ser insuficiente para repor e ampliar a capacidade perdida. Uma política restritiva durante a segunda fase pode ocasionar subutilização da capacidade instalada, desestimula a expansão e modernização do capital produtivo e o nível de investimentos. Ao tempo que uma política voltada para o aumento da demanda agregada e do produto no curto prazo estimulam a produtividade através do processo de aprendizado na produção, esse processo tende a aumentar a produção e, conseqüentemente, o estoque de aprendizagem (CEPAL, 2012).

De acordo com o documento publicado pela CEPAL (2012) “*Mudança estrutural para a igualdade*”, a demanda agregada por si só não consegue expandir o investimento porque a oferta responde a demanda dentro de um certo limite. A política de incentivo a demanda agregada deve ser combinada com uma política industrial voltada para o aumento da produtividade. A política macroeconômica, no curto prazo, deve priorizar o estímulo a demanda e no longo prazo priorizar os investimentos que aumentem as capacidades que visem a mudança estrutural para o crescimento econômico.

No que concerne a mudança estrutural, a CEPAL (2012) destaca que ao longo do desenvolvimento econômico, consiste em redistribuir recursos para setores intensos em conhecimento e inovação e, no que se refere a curto prazo, destinar recursos a setores que estimulam um rápido crescimento da demanda. Esses dois eixos: curto prazo e o de longo prazo, priorizam a eficiência; o de curto prazo concentra a produção e o emprego, já o eixo do longo prazo concentra o caráter dinâmico.

O primeiro eixo - a *eficiência Keynesiana* – está relacionado ao estímulo da demanda interna e externa por bens produzidos no país. Já o segundo eixo - a *eficiência Schumpeteriana* - visa o estímulo pelo lado da oferta por meio dos setores intensivos em conhecimento com maior difusão das capacidades e que impulsionam o aumento da produtividade de maneira ramificada, ou seja, capaz de atingir outros setores econômicos. Os eixos se complementam e são necessários ao processo de desenvolvimento, tanto pelo lado da demanda que incentiva o investimento nas áreas estimuladas pelo lado da oferta. (CEPAL, 2012)

A eficiência dinâmica consiste em estimular as eficiências Schumpeterianas e Keynesianas e, por meio delas, promover a mudança estrutural. Os dois tipos de eficiências ocorrem simultaneamente em todo o processo de transformação estrutural, tanto no curto prazo quanto no longo prazo, visto que a longo prazo os setores com maior produtividade também precisarão de um maior dinamismo da demanda. (CEPAL, 2012)

A eficiência Keynesiana pressupõe elevar a taxa de crescimento sem provocar o desequilíbrio entre a relação conta corrente/PIB, também implica em uma política fiscal e monetária que mantenha de maneira

sustentável o crescimento. A taxa de crescimento deve ser àquela necessária para reduzir a desigualdade e a informalidade do trabalho. Essa taxa só é capaz de chegar nesse patamar se utilizada de maneira integrada à eficiência Schumpeteriana. As duas eficiências estão intrinsecamente ligadas, já que os setores que provocam um maior aumento da demanda são os que mais incorporam o dinamismo tecnológico (CEPAL, 2012).

No entanto, há de se ressaltar as exceções no que concerne os setores que possuem vantagens frente aos outros países, como no caso dos países latinos que possuem todo um setor agroindustrial e de minérios para aumentar a produtividade que podem servir como um estímulo à transformação, dado a expansão em período de bonança internacional e a estabilidade macroeconômica nos países exportadores, e utilizar desse período para implementar as políticas macroeconômicas de eficiências dinâmicas que visam o curto e longo prazo. (CEPAL, 2012)

O cenário Latino com o *boom* das *commodities* mostrou o contrário, o primeiro decênio do século XXI apresentou um momento propício para a realização da eficiência dinâmica. Contudo, esses países se debruçaram apenas na eficiência Keynesiana, que acabou por não gerar uma mudança estrutural virtuosa e levou, pós o *boom* das *commodities*, as economias latinas a enfrentar os velhos problemas como o aumento do desemprego e informalidade, deterioração da balança de pagamentos, déficits fiscais elevados e um crescente reprimarização econômica. (CEPAL, 2012)

O que conduz a mudança estrutural, de acordo com o estudo elaborado pelo núcleo da CEPAL (2012), são as inovações de processos e produtos com base nas novas tecnologias e geração de conhecimento. Os países que possuem uma esfera produtiva atrasada, característico dos países subdesenvolvidos, devem adotar as políticas de eficiência dinâmica. No mundo há um novo paradigma industrial se desenvolvendo nas áreas de nanotecnologia, biotecnologia e tecnologia da informação e comunicação. Portanto, a adoção da política macroeconômica de eficiência Schumpeteriana deverá ser pautada no direcionamento dos investimentos nas áreas de conhecimento que contemple o desenvolvimento de pesquisas do novo paradigma tecnológico, em conjunto com a política de eficiência Keynesiana, como as políticas de transferência de renda, a fim de promover o estímulo à demanda.

Conforme a CEPAL (2012), o novo paradigma tecnológico causou no mundo um processo de concentração e desconcentração. No que se refere a concentração, a maior proporção da produção mundial está centrada em grandes multinacionais e operam em mercados que estão na fronteira tecnológica. Existem três tipos de forças que levam a concentração: economias de escala; economias de rede; o avanço em robótica. Já o avanço de desconcentração dos mercados se refere aos mercados de nicho criados pelas grandes multinacionais nos quais não são necessários estarem presentes em economias de escala.

Os mercados de nicho avançam para os países que não estão próximos à fronteira tecnológica e impulsionam a geração de pequenas empresas nesses países. O novo paradigma tecnológico busca inserir um padrão de sustentabilidade ambiental, por visar desenvolver tecnologias limpas. Essa nova revolução tecnológica exige um conjunto de combinações dos mais diversos avanços nos segmentos como, por exemplo, a geração de energia a partir de fontes renováveis, esse conjunto de combinações está ligada ao paradigma tecnológico anterior e dependem das inovações anteriores. (CEPAL, 2012)

Assim, a revolução tecnológica em curso assenta as bases para um crescimento mais forte e novas oportunidades para dar saltos maiores e vencer as etapas do desenvolvimento. O seu aproveitamento está sujeito a processos de adoção do progresso técnico e de organização institucional, produtiva e social, em que as tendências passadas têm forte influência sobre as possibilidades de ação (*path dependence*). Os processos de inovação e difusão da tecnologia exigem conhecimentos acumulados, infraestrutura apropriada, trabalhadores capacitados e um contexto institucional e regulatório adequado. (CEPAL, 2012, p.44)

Em suma, num processo de crescimento virtuoso a produtividade e o emprego se expandem ao mesmo tempo. Para atingi-lo é necessária uma transformação estrutural pautada na macroeconomia da eficiência dinâmica. O quadro 1 elenca os elementos abordados sobre as diferentes políticas macroeconômicas em diferentes estágios do ciclo econômico, desde políticas pró cíclicas, que tendem a aprofundar a fase do ciclo no qual se encontra uma economia às políticas anticíclicas que são as defendidas nesse capítulo.

Quadro 1- Elementos de políticas macroeconômicas

CRESCIMENTO DO EMPREGO	CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE		
		BAIXO	ALTO
		Absorção do emprego	Ciclo virtuoso
ELEVADO	Macroeconomia	Forte crescimento da demanda agregada	Forte crescimento da demanda agregada
	Progresso Técnico e inovação	Crescimento da produtividade baixo ou nulo	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Mudança estrutural fraca	Mudança estrutural forte
BAIXO	Macroeconomia	Ciclo virtuoso	Ajuste defensivo
		Baixo crescimento da demanda agregada	Baixo crescimento da demanda agregada
	Progresso Técnico e inovação	Crescimento da produtividade baixo ou nulo	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Mudança estrutural nula	Mudança estrutural limitada a enclaves

FONTE: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2012)

Numa economia hipotética, um governo que adote a promoção dos elementos do primeiro quadrante que representa a política de eficiência keynesiana, terá como resultado um aumento da demanda agregada e consequentemente o aumento do emprego, mas com baixo crescimento da produtividade o que culminará numa mudança estrutural fraca, mesmo com uma absorção do emprego elevada.

Num segundo cenário hipotético, onde há baixa demanda agregada e baixo crescimento da produtividade, a mudança estrutural será nula (terceiro quadrante). Caso o governo adote uma política de ajuste defensivo ocorrerá um baixo crescimento da demanda com um forte crescimento da produtividade respaldado na baixa absorção do emprego e, consequentemente, na baixa dos salários, a mudança estrutural é limitada devido à demanda estar limitada pelo fator emprego/salário. Essa política pró cíclica resulta num baixo ciclo virtuoso representado pelo quarto quadrante.

O segundo quadrante, representados pelos elementos incorporados pela política de eficiência dinâmica, é a junção das eficiências Keynesiana (primeiro quadrante) e Schumpeteriana que a partir de uma política anticíclica resulta num ciclo virtuoso.

As orientações macroeconômicas novo estruturalistas pautam em direção aos dois eixos já descritos: a eficiência Keynesiana e a eficiência Schumpeteriana que juntas formam a eficiência dinâmica. Prebisch (1949) e Furtado (2009) escreveram sobre a importância do mercado interno ligado ao setor primário guiados pelo consumo conspícuo que levaria a uma baixa inversão. Essa baixa inversão seria o aumento da demanda agregada gerada pela política de eficiência Keynesiana voltada para o consumo de bens primários e outros bens ligados a estrutura produtiva existente no país. A eficiência Schumpeteriana também estava presente nos escritos, mas claramente não com esse termo. Ambos os autores descreveram que para alcançar o desenvolvimento econômico seria preciso que as inversões estivessem voltadas para o progresso técnico com a inserção de novas técnicas e inovações.

A macroeconomia desenvolvimentista para a transformação dinâmica englobou as duas vertentes: as inversões voltadas para a industrialização ampliada e as inversões voltadas para atender o consumo conspícuo, através de políticas macroeconômicas que visa estimular o crescimento e desenvolvimento econômico como políticas de transferência de renda e investimentos na área de capacitação de recursos humanos e pesquisa científica.

No artigo escrito por Furtado (1992) “*O Subdesenvolvimento Revisitado*”, Furtado descreveu que a modernização alcançada em boa parte dos países Latino Americanos fez com que a produtividade de setores

como o agrícola e o setor industrial se elevassem a grandes patamares. No entanto, o subdesenvolvimento persistiu. Furtado (1992) então elaborou a teoria do subdesenvolvimento revisitado, que trata desse problema persistente na era da modernização produtiva, para ele a raiz do subdesenvolvimento está na desarticulação entre a acumulação das forças produtivas e o avanço do padrão de consumo.

A macroeconomia desenvolvimentista que visa a transformação dinâmica engloba tanto a acumulação das forças produtivas via eficiência Schumpeteriana que trata em incentivar o surgimento de inovações que são o combustível da força motriz do desenvolvimento e via eficiência Keynesiana que engloba as questões do avanço do padrão de consumo ao incentivar a demanda agregada. Trata-se através da política de eficiência dinâmica superar a industrialização tardia que está sempre um passo atrás do paradigma tecnológico de fronteira e superar a posição de periferia (mercado de nicho) nas relações comerciais globais. A inovação como combustível da força motriz é incentivada através de políticas macroeconômicas, como o investimento em capacidade do recurso humano, fomento de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos.

Para alcançar um círculo virtuoso é necessário que a política macroeconômica esteja voltada para a eficiência dinâmica a fim de promover uma transformação estrutural ou, em outros termos, uma transformação estrutural dinâmica. Visto a mudança da orientação política da macroeconomia, cabe ressaltar que muito do que já foi revisto estava presente nas abordagens teóricas do estruturalismo. A mudança foi na questão de prioridades políticas e o aprofundamento das orientações a serem seguidas rumo ao caminho da transformação estrutural dinâmica. Prebisch e Furtado ao escreverem sobre o processo de subdesenvolvimento ressaltaram que só era possível alcançar o desenvolvimento econômico e sair da posição periférica ou, em termos novo estruturalista, alcançar uma posição nos mercados de concentração, era preciso alçar uma maior inversão via industrialização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão bibliográfica destacou a evolução do pensamento cepalino e ressaltou as novas premissas e políticas incorporadas a macroeconomia estruturalista, chamada então de macroeconomia novo estruturalista, que visa o desenvolvimento econômico dos países Latino Americanos. O novo estruturalismo incorporou a responsabilidade dos gastos públicos e a sua transparência, a promoção da equidade e igualdade e a sustentabilidade ambiental.

No que se refere a macroeconomia, os gastos públicos devem priorizar a eficiência dinâmica. A política de eficiência dinâmica é de caráter anticíclico para promover uma maior sustentabilidade fiscal. A eficiência dinâmica está dividida em dois eixos, curto e longo prazo. No curto prazo, a política de eficiência Keynesiana é utilizada para promover o aumento da demanda agregada e do emprego via de políticas de distribuição de renda. No longo prazo, a política de eficiência Schumpeteriana é utilizada para atingir uma maior transformação da indústria a partir de políticas de investimento em pesquisa e desenvolvimento, educação e capacitação de pessoas. Os dois eixos que norteiam as políticas macroeconômicas novo estruturalista são anticíclicos e devem ser tomados para promover a transformação estrutural dinâmica.

- As variáveis implícitas de curto prazo afetam a demanda agregada como a distribuição de renda, índices de igualdade, salários e taxa de desemprego e as variáveis de longo prazo afetam índices de produtividade, acumulação de capital, níveis de investimento e nível de complexidade da produção. Os elementos incorporados pela macroeconomia novo estruturalista dizem respeito a implementação das políticas de curto e longo prazo. Porém, mesmo com a evolução do pensamento cepalino e o destaque para a macroeconomia desenvolvimentista, ainda é relevante destacar os argumentos de Furtado (2009) sobre o fato de o período da economia brasileira no século XX ter sido caracterizado como a *marcha para a industrialização* e no período do século XXI estar em marcha ré no caminho para a industrialização.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ARROW, K. J. Methodological Individualism and Social Knowledge. *The American Economic Review*. vol 84, n. 2, 1994. p.1-9.
- BÁRCENA, A.; PRADO, A. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- BIELSCHOWSKY, R.; RIBEIRO, V. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Volumes 1 e 2. [s.l.]: CEPAL, 2000.
- BIELSCHOWSKY, R. *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Editora das Nações Unidas, Santiago: Chile, 2010.
- CHENERY, H. B. *The Structuralist Approach to Development Policy*. World Bank Reprint Series: Number Twenty, 1975.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL) *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos: síntesis*. Editora das Nações Unidas, Santiago: Chile, 1998.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL) *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável*. Editora das Nações Unidas, Santiago: Chile, 2014.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL) *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Editora das Nações Unidas, Santiago: Chile, 2012.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*. Editora das Nações Unidas, Santiago: Chile, 1990.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Editora das Nações Unidas, Santiago: Chile, 2000.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra Fonseca. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. *Rev. Bras. Econ.* 54(3): 333-358, 2000.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2009.
- FURTADO, C. *O subdesenvolvimento revisitado*. Revista Economia e Sociedade, n. 1, 1992.
- HODGSON, G. M. *Meanings of methodological individualism*, Journal of Economic Methodology, vol 14 n.2, 2007. p. 211-226.
- MISSIO, F. J. *Câmbio e crescimento na abordagem keynesiana-estruturalista*. 2012. 291 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.
- MISSIO, F. J.; JAYME JR, F. G.; OREIRO, J. L. Resgatando a tradição estruturalista na economia. IN: Encontro Nacional da ANPEC, 2013.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, 1949.
- RODRÍGUEZ, Octavio. *Estructuralismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- RODRIK, D. *Goodbye Washington Consensus, hello Whashington confusion?*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2006.
- WILLIAMSON, J. *A short history of the Washington Consensus*. Fundación CIDOB, Barcelona: Espanha, 2004.