



CENTER FOR STUDIES ON INEQUALITY AND DEVELOPMENT

TEXTO PARA DISCUSSÃO .180 - 2026

DISCUSSION PAPER .180 - 2026

# O Trabalho no pensamento estruturalista da CEPAL

TIAGO OLIVEIRA

[www.ie.ufrj.br/index.php](http://www.ie.ufrj.br/index.php)

## Introdução

A criação, em 1948, de uma comissão regional no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), concebida para contribuir com o desenvolvimento econômico e a cooperação entre os países latino-americanos, foi um marco histórico para o empoderamento das capacidades estatais dos países da região e para o avanço do pensamento econômico.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)<sup>1</sup>, nome que foi atribuído à nova comissão, desde o seu nascedouro enfrentou resistências e gerou desconfianças entre os países de economias industrializadas<sup>2</sup>. À época, os Estados Unidos, principal contribuinte da ONU, argumentavam que era desnecessária uma nova comissão regional, já que existia a União Pan-Americana, organização antecessora da Organização dos Estados Americanos (OEA), com seu próprio Conselho Econômico e Social. Contornada a relutância dos países industrializados, concordou-se pela criação da CEPAL em caráter experimental, postergando a decisão sobre sua criação definitiva por três anos.

Não custa lembrar o contexto político e econômico da época: duas guerras de alcance global no espaço de apenas uma geração e uma profunda crise econômica deflagrada a partir do *crash* da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, permitiram uma redefinição do sistema econômico global, incluindo a criação de instituições multilaterais que doravante regeriam o seu funcionamento, e puseram progressivamente em xeque o pensamento econômico dominante de orientação liberal. O pensamento estruturalista

---

\* O autor agradece os comentários e as sugestões dadas pelo professor Fernando Mattos a uma versão prévia do texto. Erros e omissões remanescentes são, por óbvio, responsabilidade exclusiva do autor.

† Departamento de Economia e Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE). Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: [oliveiratiago@id.uff.br](mailto:oliveiratiago@id.uff.br).

<sup>1</sup> Posteriormente a abrangência da comissão ampliou-se aos países do Caribe.

<sup>2</sup> A recuperação histórica do surgimento da CEPAL que se segue beneficiou-se em larga medida do relato biográfico de Raúl Prebisch elaborado por Edgar Dosman, professor de ciência política da Universidade de York. Ver, Dosman (2011).

latino-americano de viés cepalino é tributário do rico e fervilhante ambiente político e ideológico do imediato pós-guerra.

Depois de um período inicial de existência protocolar, a CEPAL realizou, em Santiago, em junho de 1948, a sua primeira sessão, que teve como principal deliberação a instrução para que a comissão publicasse, no ano seguinte, em sua segunda sessão a ser realizada em Havana, um estudo sobre o comércio internacional da região. A publicação seria o primeiro grande relatório a ser redigido e escrito por economistas latino-americanos, e não por consultores estrangeiros, e a Conferência de Havana de 1949 uma oportunidade ímpar para a CEPAL angariar o reconhecimento político necessário à sua sobrevivência e para a afirmação econômica, política e identitária da América Latina, o que teria dado ao evento, nas palavras de Edgar Dosman “(...) uma importância simbólica desproporcional à agenda real da reunião (Dosman, 2011, p. 277)”.

A liderança geral e a redação do documento, assim como a definição do método e das bases teóricas mobilizadas, ficaram sob a responsabilidade do economista argentino Raúl Prebisch, de reconhecida e consolidada carreira burocrática e acadêmica<sup>3</sup>, e que havia aceitado oferta da CEPAL para um contrato de trabalho de quatro meses pouco antes do início da Conferência de Havana.

A “Investigación Económica de América Latina”, nome conferido ao documento apresentado na Conferência, trouxe a público um panorama econômico da região que, não obstante a louvável amplitude das estatísticas e dos temas mobilizados, padecia de um conteúdo generalista e descritivo. O relatório de Prebisch, porém, preencheu essa lacuna e impactou memoravelmente a plateia, convencida pelos argumentos apresentados pelo autor que, mediante o recurso a um enfoque estruturalista, delineou uma nova abordagem para o desenvolvimento internacional a partir da conceituação do “sistema centro-periferia” e da defesa de um Estado ativo e da industrialização como caminhos para a elevação do bem-estar social dos países situados no polo periférico do sistema. A reação do professor da Universidade de Princeton, Jacob Viner, para quem o Manifesto seria um conjunto de “fantasias desvairadas, conjecturas históricas distorcidas e hipóteses simplistas”, revela o tom de animosidade que as ideias estruturalistas apresentadas por Prebisch provocou no seio da teoria econômica tradicional, apegada à velha doutrina das

---

<sup>3</sup> Nas palavras de Celso Furtado, à época, “Prebisch era, sem lugar a dúvida, o único economista latino-americano de renome internacional (Furtado, 1985, p. 58)”.

vantagens comparativas<sup>4</sup>. Edgar Dosman destacou a importância do documento, traduzindo-o como um guia de ação para os países da região na luta contra o subdesenvolvimento:

Tratava-se de uma receita de mudança não revolucionária e não comunista, que os governos na região poderiam aplaudir independentemente da orientação ideológica de cada um. Era um chamado à ação, que Prebisch fazia com base em sua experiência direta na Argentina, onde a substituição de importações já tinha avançado consideravelmente antes de 1941 e onde o Banco Central tinha desempenhado esse papel, fazendo a produção industrial igualar a da agricultura em 1943. Vista de uma perspectiva regional, era uma saída ousada, pois a maioria das economias era menos desenvolvida que a da Argentina. Uma vez exposto, o desafio para que as economias periféricas transitassem de uma produção de produtos primários a uma economia industrial diversificada mostrou-se irresistível e duradouro. Hoje, essa proposição é considerada tão óbvia que a originalidade do Manifesto de Prebisch ficou obscurecida pelo êxito (Dosman, 2011, pp. 281-282).

O aludido relatório, tornado célebre sob o título de “O manifesto latino-americano”<sup>5</sup>, conjuntamente com os documentos publicados pela comissão nos dois anos subsequentes – “O estudo econômico da América Latina, 1949” (Prebisch, 2011b) e “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (Prebisch, 2011c)<sup>6</sup> – apresentou e desenvolveu as ideias básicas do que hoje se denomina de “pensamento cepalino do desenvolvimento periférico”.

Em que pese a sua concepção e evolução não ter respeitado um plano previamente traçado, o pensamento cepalino revela um elevado grau de coerência e sentido de unidade (Rodríguez, 1981). Na verdade, os seus elementos conceituais constitutivos e suas interrelações moldam um corpo teórico único, resultado de uma abordagem que direcionava suas atenções para a compreensão, o enfrentamento e a superação dos problemas concretos apresentados pela realidade dos países latino-americanos (Prebisch, 1981)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Em outra oportunidade, conforme relato do próprio Raúl Prebisch, em evento promovido pela Universidade do Rio de Janeiro, o professor Jacob Viner taxou de ingênua a ideia de que a indústria era mais produtiva que a agricultura e defendeu que os rumos do desenvolvimento dos ditos países periféricos passariam pela fórmula “aumentar a fertilidade da agricultura e diminuir a fertilidade das mulheres”. Ver, Prebisch (1981).

<sup>5</sup> Termo cunhado pelo economista alemão Albert Hirschman. Entretanto, o título original do relatório é “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”.

<sup>6</sup> As referências tratam-se de partes selecionadas por Adolfo Gurrieri dos referidos documentos e que integram a obra organizada por esse autor intitulada “O manifesto latino-americano e outros ensaios”.

<sup>7</sup> Nesse sentido, é ilustrativa a reunião ocorrida no Palácio do Catete, no início dos anos 1950, entre Getúlio Vargas, Celso Furtado e Raúl Prebisch, a pedido desse último e como reconhecimento da Secretaria da CEPAL pelo apoio dado pelo governo brasileiro à comissão. Celso Furtado encerra o seu relato da reunião da seguinte forma: “Vargas praticamente iniciava seu novo governo e parecia decidido a imprimir-lhe um cunho altamente industrialista. Agora tomava conhecimento de que havia todo um movimento de ideias, na

O enfoque estruturalista da CEPAL deriva da concepção básica desenvolvida por Prebisch, desde a publicação do “Manifesto”, a respeito da bipolaridade do sistema capitalista, com o centro e a periferia distinguindo-se entre si pelo fato de apresentarem estruturas produtivas fundamentalmente distintas. Os países periféricos possuíam uma estrutura produtiva heterogênea, posto que caracterizada pela presença de ramos econômicos com desníveis de produtividade muito pronunciados, e especializada, no sentido de que suas exportações se concentravam num conjunto muito restrito de produtos agrícolas e a sua produção era pouco desenvolvida, se avaliada pelo prisma de sua diversificação horizontal, complementariedade intersetorial e integração vertical. Por oposição, a estrutura produtiva dos países centrais era homogênea e diversificada.

A configuração da estrutura produtiva de cada um dos polos define, nessa perspectiva, o papel assumido por cada um na divisão internacional do trabalho: de um lado, a produção e a exportação de alimentos e matérias-primas pela periferia; de outro, a oferta de produtos industrializados pelos países centrais.

Em seu texto seminal de 1949, Raúl Prebisch alertava para a impossibilidade de os países periféricos avançarem por uma trajetória de desenvolvimento econômico dentro desses marcos. A subalternidade nas relações comerciais internacionais impunha à periferia capitalista uma deterioração dos termos de intercâmbio e uma vulnerabilidade no ciclo econômico, além de uma tendência ao desenvolvimento desigual entre os dois polos do sistema (que tendem a se perpetuar), o que questionava, como já dito, a validade da teoria do comércio neoclássica e sua crença de que uma especialização produtiva dos países alinhada com sua dotação de recursos traria benefícios iguais para exportadores industriais e agrícolas, quer se tratasse da Inglaterra, dos Estados Unidos ou de um país latino-americano<sup>8</sup>.

O pensamento estruturalista da CEPAL tem como foco de análise o estudo comparativo das *estruturas produtivas de países periféricos e centrais*, suas dinâmicas

---

América Latina, em prol dessa política, que não estava só. E tampouco lhe terá escapado que não deveria contar com apoio das nações industrializadas para avançar nessa direção. O barulho em torno daquela pequena instituição internacional – a CEPAL – era um indício da direção em que se moviam os ventos (Furtado, 1985, p. 123)”.

<sup>8</sup> Já na Introdução de “O Manifesto Latino-Americano”, Prebisch chamava a atenção para a incapacidade da teoria econômica dominante em explicar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento: “Em matéria econômica, as ideologias costumam seguir com atraso os acontecimentos, ou mesmo sobreviver por muito tempo a eles (Prebisch, 2011a, p. 95)”.

evolutivas e interrelações, como elementos definidores de um sistema, denominado de centro-periferia. Tal abordagem procura explicar três tendências vistas como inerentes ao desenvolvimento periférico na fase de industrialização de suas economias: o desequilíbrio externo, a deterioração dos termos de intercâmbio e, o que interessa diretamente a essa reflexão, o desemprego (ou subemprego) da força de trabalho (Rodríguez, 1981).

Com efeito, nessa perspectiva, cumpre notar que o sentido de determinação dos fenômenos caminha da estrutura produtiva (e ocupacional) para o comércio internacional. Como bem destaca Adolfo Gurrieri, a deterioração dos termos de intercâmbio é “(...) uma manifestação, no mercado internacional de bens, das profundas desigualdades estruturais, funcionais e de poder entre centros e periferia (Gurrieri, 2011, p. 22, grifos meus)”.

O objetivo do presente artigo é o de explicar e refletir sobre o papel que o Trabalho assume no pensamento estruturalista da CEPAL, cujas bases teóricas e conceituais foram brevemente apresentadas nessa introdução. O fio condutor da análise será tecido a partir do entendimento de que o Trabalho como categoria socioeconômica é enquadrado por esse pensamento em sintonia com sua evolução histórica e com as agendas de pesquisa desenvolvidas pela Comissão ao longo de sua existência. Com efeito, identificam-se três agendas principais que se sucedem cronologicamente no tempo, cada uma trazendo em seu bojo uma abordagem particular sobre o papel do Trabalho no desenvolvimento econômico periférico: a “agenda da transformação estrutural para o desenvolvimento”, a “agenda da competitividade voltada para uma nova inserção internacional” e, por fim, a “agenda do desenvolvimento com igualdade”.

Refletir sobre o pensamento da CEPAL necessariamente impõe ao pesquisador a desafiante tarefa de que selecionar e considerar como mais relevante diante de uma vasta e profícua produção teórica e intelectual, ainda mais quando se opta por uma abordagem histórica desse pensamento, como a que aqui se pretende realizar. Para além dos textos clássicos e fundantes desse pensamento, especialmente os da lavra de economistas da estatura de Raúl Prebisch e Aníbal Pinto, à medida que avançamos para o tempo presente deparamo-nos, para além das publicações oficialmente produzidas pela Comissão, com autores e autoras que se associam ao pensamento cepalino e que muito contribuem para a sua revisão e o seu avanço. Diante desse desafio, para a elaboração desse artigo optou-se por privilegiar, para além dos já mencionados textos clássicos associados à Comissão,

a análise de documentos publicados por ocasião da realização dos períodos de sessão da Comissão, com periodicidade bianual.

Para tanto, o artigo foi dividido em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais: a primeira seção compreenderá a etapa estruturalista da trajetória evolutiva do pensamento cepalino, que abrange o período de 1949 a 1990, na qual se desenvolve a “agenda da transformação estrutural para o desenvolvimento”; a segunda seção dedica-se à sua etapa neoestruturalista, inaugurada nos anos 1990, que abrange tanto a “agenda da competitividade voltada para uma nova inserção internacional”, quanto a “agenda do desenvolvimento com igualdade”<sup>9</sup>.

### **1. O trabalho na etapa estruturalista do pensamento da CEPAL (1949-1990)**

A propagação do capitalismo em escala mundial em direção a regiões densamente povoadas, como a latino-americana, defrontou-se com modalidades de organização econômica de natureza pré-capitalista, moldando estruturas econômicas heterogêneas, formadas por segmentos econômicos de alta produtividade, nomeadamente os ligados à exportação de alimentos e matérias-primas, e de baixíssima produtividade, expressão maior do subdesenvolvimento dessas economias (Furtado, 1961/2009)<sup>10</sup>.

O estabelecimento de linhas de comércio entre países da periferia e do centro, de estruturas econômicas fundamentalmente distintas, deu-se concomitantemente a um processo de reprodução e de ampliação das desigualdades entre esses dois polos do sistema: as brechas de produtividade do trabalho e das rendas médias entre eles tendiam a se alargar com o passar do tempo, em sintonia com o processo de deterioração dos termos de intercâmbio que acometia as economias periféricas<sup>11</sup>.

A causa fundamental para a manifestação desse fenômeno repousava na presença de um excedente de mão de obra na produção primária das economias periféricas — em um cenário de imobilidade internacional da mão de obra — e à pressão por ele exercida sobre os salários pagos e os custos de produção das atividades primário-exportadoras. Por outro lado, a escassez relativa e o maior poder de organização dos trabalhadores dos

---

<sup>9</sup> Seguiu-se a periodização do pensamento cepalino proposta por Bieslchowsky (2020).

<sup>10</sup> “(...) o desenvolvimento econômico dos países periféricos é mais uma etapa do fenômeno de difusão universal das novas formas técnicas de produção ou, caso prefira, do processo de desenvolvimento orgânico da economia do mundo (Prebisch, 1950/2011b, p. 154)”.

<sup>11</sup> A deterioração dos termos de intercâmbio é uma expressão da diminuição do poder de compra de bens industriais por parte dos bens primários de exportação.

países centrais ampliavam a rigidez salarial dessas economias, o que na prática significava a transferência para a periferia dos custos dos ajustes diante de uma conjuntura econômica recessiva. Ademais, uma estrutura empresarial mais oligopolizada e especializada nas etapas mais avançadas dos processos produtivos aumentavam o poder de defesa dos lucros pelos empresários localizados nos países centrais.

Nesse contexto, impunha-se a adoção pelos países periféricos de uma “agenda da transformação estrutural para o desenvolvimento”: a industrialização (e a transformação estrutural por ela promovida) seria o único caminho possível para a superação do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, para a elevação do bem-estar de suas populações. Ou seja, “ela não constitui um fim em si mesma, mas o único meio de que dispõem [os países periféricos] para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o nível de vida das massas (Prebisch, 1949/2011a, p. 96)”. Os impactos esperados que a industrialização provocaria sobre os mercados de trabalho latino-americanos, na visão de Raúl Prebisch, revelam-se na passagem abaixo destacada, presente em sua obra intitulada “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico”:

A industrialização absorve parte da população disponível e contribui para que outra parte seja absorvida em atividades afins, como os transportes e o comércio, que se desenvolvem com ela. Além disso, o aumento da produtividade média em que se manifesta o processo de industrialização, juntamente com o aumento da produtividade que as técnicas aprimoradas determinam na produção primária, elevam a renda per capita e trazem uma demanda crescente de serviços, com o que surgem novas fontes de emprego (Prebisch, 2011c, p. 269).

Na interpretação de Aníbal Pinto<sup>12</sup>, um dos mais criativos, profícuos e influentes estruturalistas latino-americanos, segundo José Serra (1991), houve na região, em sua etapa de desenvolvimento “para fora” e de predomínio das economias primário-exportadoras, uma concentração do aumento de produtividade no setor exportador, com pouca ou nenhuma irradiação para outras atividades ou áreas, que dependiam de estímulos endógenos para o seu desenvolvimento. A concentração espacial e territorial dos ganhos de produtividade tinha como contrapartida no plano social uma distribuição bastante desigual desses ganhos, diante de um quadro de abundância de mão-de-obra e de direitos de propriedade sobre os recursos explorados concentrados nas mãos de poucos.

---

<sup>12</sup> As referências aqui utilizadas são Pinto (1965; 1976; 1984).

Com a industrialização, e o desenvolvimento “para dentro”, ao invés de um avanço em direção à superação da “dualidade” de suas estruturas econômicas, o que se observou na paisagem latino-americana foi o reforço e a complexificação desse fenômeno, que se afastou de uma “simples” dicotomia setorial e passou a manifestar divisões entre camadas “modernas” e “tradicionais” em cada um dos seus principais ramos econômicos. Ademais, os desníveis de produtividade entre os setores se aprofundaram, na medida que a industrialização avançou para etapas de produção de bens de consumo duráveis e de capital, reforçando a heterogeneidade estrutural dos países da região.

De fato, a urbanização e a industrialização não se deram em ritmo suficiente para a absorção, nas cidades, da força de trabalho disponível, seja a proveniente do campo, imune a processos de reforma agrária e de combate à concentração fundiária, seja do crescimento vegetativo da população urbana, permanecendo uma vasta proporção desse contingente à margem do emprego manufatureiro, o que alimentou o crescimento de um setor de serviços de baixíssima produtividade ou, como denominou Aníbal Pinto, de uma “terciarização espúria”. Em seus próprios termos:

[...] la fuerza de trabajo desplazada desde los sectores primarios y la originada en las propias metrópolis parecen haber excedido con amplitud la capacidad de asimilación productiva de los demás sectores y de los núcleos urbanos donde se han concentrado el flujo migratorio y el incremento demográfico. De este modo, al sobredimensionamiento de las ciudades principales, ha venido a asociarse el fenómeno de una terciarización espuria, sobre todo en servicios no calificados o en diversas modalidades de subempleo u ocupaciones informales (Pinto, 1984, p. 19).

Nesse mesmo sentido, Prebisch pontuou que um ritmo mínimo de desenvolvimento deveria ser perseguido pelas economias da periferia latino-americana, sem o qual parcelas expressivas da mão-de-obra inevitavelmente deslocada do campo para as cidades não encontrariam oportunidades de trabalho<sup>13</sup>, restando como alternativa os serviços pessoais não qualificados de baixa remuneração, ou a dissimulação de sua redundância em tarefas supérfluas da administração pública ou da atividade primária, o que ele qualificou como formas de absorção espúria (e não genuína) da força de trabalho. Por esse prisma, a insuficiência dinâmica do sistema e sua incapacidade de atingir uma taxa mínima de desenvolvimento, com um ritmo adequado de acumulação de capital, respondem pela afluência de uma mão-de-obra redundante, dissimulando o desemprego das economias

---

<sup>13</sup> “As exportações não são suficientes para absorver o aumento da população, muito menos o excedente, real ou provável, da população ativa empregada na agricultura e em outras atividades (Prebisch, 1950/2011b, p. 157)”.

periféricas, característica do desenvolvimento latino-americano (Prebisch, 1963/2000; 1973).

Em sua visão, a evolução dos mercados de trabalho latino-americanos, diante de um excedente estrutural de mão-de-obra dado pelo crescimento demográfico e pelo forte fluxo populacional dos campos para as cidades, padeceu de uma deformação de sua estrutura ocupacional dada por uma absorção da força de trabalho pela indústria, pela construção e pela mineração em escala insuficiente para evitar uma tendência de baixa persistente da força de trabalho ocupada fora da agricultura, diferentemente do movimento observado nos países desenvolvidos (Prebisch, 1973).

Nessa perspectiva, afora questões atinentes às políticas de comércio exterior, tributárias, monetárias e concorrenciais, a aludida insuficiência dinâmica tem como elemento explicativo principal o desequilíbrio entre produtividade e investimentos, que torna o capital exigido para a absorção da mão-de-obra redundante superior à poupança disponível de imediato. Isto porque as técnicas empregadas pelos países periféricos são elaboradas nos grandes centros industriais que, por possuírem dotação de fatores distinta, buscam aumentar a intensidade capitalística dos processos produtivos e, assim, economizar mão-de-obra<sup>14</sup>. O decorrente desemprego tecnológico reveste-se de maior dramaticidade nos países periféricos, que não dispõem de indústrias de bens de capital para a absorção da mão-de-obra que excede as necessidades da acumulação.

Ademais, ganha destaque como elemento explicativo para a insuficiência dinâmica das economias periféricas o perfil de consumo de suas elites, voltado para produtos de indústrias com pouca capacidade de absorção de mão-de-obra, ao contrário do que se sucede com o resto da população, o que referendaria políticas distributivas como instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico. Como o próprio Prebisch sintetizou: “O econômico não contradiz necessariamente o social, mas quando se cresce pouco, quase sempre se distribui mal. A prática da equidade social requer um vigoroso ritmo de desenvolvimento, além da arte política da distribuição, já por si muito delicada (Prebisch, 1973, p. 5)”.

---

<sup>14</sup> “(...) dadas a relativa escassez de capital e a relativa abundância de capital humano que prevalecem nesse tipo de países [países menos desenvolvidos], concebe-se uma densidade ótima de capital menor que nos países mais desenvolvidos. Todavia, dada a natureza do progresso tecnológico e sua irreversibilidade, os países menos desenvolvidos não têm muitas possibilidades de buscar, na prática, a densidade ótima que lhes conviria (Prebisch, 1951/2011c, pp. 280-281)”.

Com efeito, os aspectos aqui destacados do pensamento desses dois autores, Raúl Prebisch e Aníbal Pinto, expoentes máximos do estruturalismo latino-americano de viés cepalino, convergem no sentido de identificar na heterogeneidade estrutural a explicação fundamental para a persistência do subemprego nas economias periféricas.

A dissimulação do desemprego ou a tendência ao subemprego estrutural aludidas por esses autores encontraram no conceito de informalidade a sua mais perfeita tradução. Em sua abordagem sobre o tema, a CEPAL beneficiou-se amplamente do estudo elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) a respeito do emprego no Quênia, assim como das reflexões do antropólogo econômico inglês Keith Hart, que pioneiramente abordaram o conceito de trabalho e atividades informais, no início da década de 1970. Nesse sentido, a informalidade foi concebida como um setor econômico cuja demanda de mão-de-obra não se vincula ao processo de acumulação de capital. O nível de emprego no setor depende, de um lado, do contingente de mão-de-obra que excede a capacidade de absorção do setor organizado do mercado de trabalho, e, de outro lado, das oportunidades para produção e venda no mercado de produtos ou serviços que gerem renda. No setor incluem-se, portanto, a maior parte dos trabalhadores por conta própria, os serviços domésticos e os ocupados em empresas de pequeno porte, não organizadas formalmente (Souza e Tokman, 1976).

O setor informal foi caracterizado pela facilidade de entrada de novos concorrentes, uma vez que empresas e pessoas ocupadas situam-se em mercados competitivos ou, quando se trata de mercados oligopólicos concentrados, na “base” da estrutura produtiva<sup>15</sup>; pela organização escassa e informal das atividades; pelo uso de tecnologias simples; e pela divisão pouco nítida entre proprietários do capital e do trabalho, o que implica que o salário não se apresenta como a forma de remuneração do trabalho.

Ao contrário da interpretação prevalecente à época, que atribuía a um setor de subsistência ou tradicional um caráter disfuncional no processo de desenvolvimento econômico e que tendencialmente deveria diminuir de tamanho até ser totalmente absorvido pelo setor moderno, na perspectiva cepalina, tal como consolidada a partir das aludidas contribuições da OIT e de Hart, o setor informal é visto como resultado do

---

<sup>15</sup> O comércio, com vendedores ambulantes na base da estrutura produtiva, armazéns e pequenos mercados na camada intermediária, e cadeias de supermercados na camada superior, constitui um exemplo eloquente dessa situação. Os preços neste mercado tendem a igualar-se ao custo das empresas menores, possibilitando às médias e grandes empresas auferirem lucros oligopólicos (Souza e Tokman, 1976).

próprio processo de crescimento das atividades modernas, na medida que o excedente de mão-de-obra “cria” o setor informal, num cenário de crescimento acelerado da força de trabalho, oportunidades de trabalho escassas no campo e rápida incorporação de progresso técnico pelas atividades modernas (Souza e Tokman, 1976)<sup>16</sup>.

Como reconheceu Prebisch desde muito cedo (1963/2000), por exemplo, as transformações produtivas e na estrutura econômica provocadas pela industrialização nos marcos do subdesenvolvimento têm seu potencial limitado, impedindo o sistema de atingir sua plena robustez dinâmica, pela permanência na região latino-americana de uma estrutura social que entorpece a mobilidade social, mantém privilégios na distribuição da riqueza, e não impulsiona um ritmo intenso de acumulação de capital, promovendo, ao contrário, o que ele denominou em outra oportunidade, uma “sociedade privilegiada de consumo”. Em suas próprias palavras:

Mayor productividad significa menor empleo de fuerza de trabajo por unidad de capital. Pero simultáneamente esa mayor productividad acrecienta el potencial de acumulación de capital. Si este potencial se empleara plenamente se multiplicaría la absorción de fuerza de trabajo y mejorarían progresivamente sus ingresos. El sistema iría, por tanto, mejorando su eficacia social. Pero no sucede así. Porque buena parte de ese potencial se disipa en la sociedad de consumo y en la succión de los ingresos periféricos que realizan los centros, tan estrechamente vinculados a aquélla (Prebisch, 1979, p. 550).

Nos termos consagrados por Celso Furtado, tal preocupação apresentava-se da seguinte maneira: uma industrialização assentada em padrões técnicos concebidos no exterior e, portanto, de elevada dotação de capital por trabalhador, retirava do setor industrial parte de sua capacidade de absorção de mão de obra, sendo diminuta, por essa via, a parcela da força de trabalho afetada pelo progresso técnico. Com o que ele conclui:

Inexistem, portanto, as condições que em outras partes levaram à formação das pressões sociais que respondem pela elevação da taxa de salário. Daí que a economia se haja fragmentado em mercados com reduzida comunicação: de um lado está a massa da população, cujo poder de compra médio permanece praticamente estagnado; de outro está a minoria privilegiada com altos padrões de consumo em rápida diversificação (Furtado, 1972, pp. 27-28).

Mais adiante, Celso Furtado completa o seu raciocínio:

---

<sup>16</sup> Na interpretação de Aníbal Pinto: “(...) partia-se da suposição de que o novo ‘polo’ estabelecido em volta da indústria e projetado ‘para dentro’ iria cumprir uma função ‘homogeneizadora’, semelhante à registrada nos ‘centros’. Por algum tempo, nas primeiras fases da ‘industrialização substitutiva’, foi possível pensar que a perspectiva tinha condições de se materializar. No entanto, atualmente, é notório que o otimismo desapareceu (Pinto, 1976, p. 49)”.

Na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos, os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão (das técnicas já conhecidas). Em consequência, a aceleração do crescimento do consumo dos grupos de altas rendas terá como contrapartida a agravação do subdesenvolvimento, na medida em que este significa disparidade entre os níveis de consumo de grupos significativos da população de um país (Furtado, 1972, p. 31).

Em suma, como pontuou Víctor Tokman, os acentuados diferenciais de produtividade apresentados pelas estruturas econômicas periféricas possuem implicações claras sobre a dinâmica de criação do emprego. Sob condições periféricas, muito mais recursos precisam ser mobilizados para a absorção da população migrante e a reconversão do emprego informal urbano em emprego moderno, comparativamente ao vivenciado pelos países desenvolvidos em momento histórico similar. Assim sendo, mesmo que tenha sido muito intensa a absorção de empregos pelos setores modernos urbanos na periferia latino-americana e os esforços de acumulação de capital durante o seu período de industrialização, e os dados estatísticos conhecidos indicam que sim, foram em escala insuficiente para diminuir a população ocupada no setor informal e reduzir o grau de heterogeneidade de suas economias (Tokman, 1982).

Com efeito, durante o período de prevalência da “agenda da transformação estrutural para o desenvolvimento”, implícita ou explicitamente, e ainda que de maneira cada vez menos convicta com o passar do tempo, acreditava-se que o avanço e a aceleração da industrialização absorveriam as atividades econômicas tradicionais e, conseqüentemente, o subemprego presente nas economias da região. Para o pensamento cepalino, a interpretação hegemônica era de que uma acumulação de capital atravancada se constituía no verdadeiro obstáculo no combate ao subemprego e ao desemprego tecnológico. Nesse contexto, a organização e a regulação do mercado de trabalho, assim como as reformas agrária e social, iniciativas civilizatórias do capitalismo presente nos países desenvolvidos, não gozavam de muito prestígio junto à governantes, à burocracia estatal e mesmo a uma parte importante da intelectualidade latino-americana, já que a resolução desses problemas seria, na verdade, uma decorrência natural da industrialização e das políticas preocupadas em remover os obstáculos para o seu pleno desenvolvimento<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Retoma-se constatação apresentada em Oliveira (2021).

## **2. O trabalho na etapa neoestruturalista do pensamento da CEPAL (a partir de 1990)**

Na década de 1990, diante das evidências de que a América Latina permanecia presa a um quadro de subdesenvolvimento mesmo após um longo período de industrialização<sup>18</sup>, e já sob os auspícios do Consenso de Washington e da hegemonia neoliberal, a CEPAL procurou beneficiar-se das ideias e propostas formuladas pelo economista chileno Fernando Fajnzylber com o intuito de se adequar ao “espírito do tempo”. Na avaliação de Ricardo Bieslchowsky, buscou-se revisar a participação estatal na economia, assim como seus instrumentos e mecanismos de intervenção, sem abrir mão da defesa da importância do Estado no desenvolvimento socioeconômico, distanciando-se, dessa forma, do neoliberalismo, o que inaugurou a etapa do pensamento dessa instituição conhecida como neoestruturalista (Bieslchowsky, 2020)<sup>19</sup>.

As linhas gerais do pensamento crítico de Fernando Fajnzylber, construído principalmente nos anos 1980, miravam tanto o neoliberalismo em ascensão<sup>20</sup>, quanto a industrialização latino-americana, fundada no modelo de substituição de importações, e seus resultados em termos de igualdade e capacidade de inovação, fornecendo as bases teóricas que nortearão a formação do que aqui se denomina de “agenda da competitividade voltada para uma nova inserção internacional”.

Fajnzylber advogava uma maior abertura econômica e uma redefinição no modo de intervenção estatal na economia em prol de uma nova industrialização, diferenciando e opondo um protecionismo para a “aprendizagem” a um protecionismo “frívolo”, característico da região. Com efeito, em sua visão, urgia o estabelecimento de uma nova inserção internacional das economias latino-americanas, baseada numa competitividade

---

<sup>18</sup> Conforme chamou a atenção Ricardo Bieslchowsky (2020), na perspectiva estruturalista os problemas fundamentais e definidores do subdesenvolvimento são a baixa diversidade produtiva, a heterogeneidade estrutural e uma institucionalidade pouco favorável à acumulação de capital e ao progresso técnico. Naquela altura, todos os elementos mencionados estavam ainda postos, obviamente, nas economias latino-americanas.

<sup>19</sup> Octavio Rodríguez adota um tom mais crítico ao avaliar os documentos produzidos pela CEPAL na década de 1990: “(...) uma certa aproximação com pontos de vista neoclássicos aflora nos documentos mencionados, na medida que eles incluem e enfatizam recomendações atinentes ao fomento da livre concorrência e relativizam a necessidade da intervenção estatal, admitindo a conveniência de se acentuar a desregulação dos mercados em diversos âmbitos (Rodríguez, 2009, p. 37)”.

<sup>20</sup> “Parecería claro que la respuesta neoliberal del Cono Sur, que enfrenta las precariedades de la ‘industrialización realmente existente’ por la vía de cuestionar su existencia a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo en que los países de América Latina aparecerían resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no sólo no resuelve las carencias sociales acumuladas, sino que las intensifica, agregando la carga adicional de desalentar estructuralmente la creatividad nacional (Fajnzylber, 1983, p. 267)”.

sistêmica, isto é, apoiada na geração de progresso técnico e no fortalecimento de encadeamentos produtivos locais, e o abandono de uma estratégia de inserção externa orientada por uma competitividade espúria, visto que assente em desvalorizações cambiais, baixos salários e degradação ambiental.

Por essa ótica, o progresso técnico, visto como elemento-chave do desenvolvimento, seria resultado de uma “atitude empresarial”, que, por sua vez, estaria inserida e dependeria de uma “atitude social” comprometida com a criatividade e o aprendizado. Ou seja, empresas e o ambiente econômico e social no qual se encontram inseridas são tidas, nessa perspectiva, como determinantes para um dinamismo econômico perene e transformador.

As críticas do autor ao modelo de desenvolvimento latino-americano calcado nas substituições de importações se traduziam também na defesa de uma maior igualdade distributiva, vista como condição necessária, conforme chamou a atenção Rodríguez (2009), para a “realização” da produção e a perenidade da acumulação, do progresso técnico e do crescimento econômico. Como o próprio Fajnzylber destacou em artigo escrito no início dos anos 1990, uma maior igualdade de renda tornaria mais austero o padrão de consumo das sociedades latino-americanas, a partir do momento que inibiria uma reprodução caricatural pelas elites locais de padrões de consumo prevalecentes nos países de capitalismo avançado. Isto posto, recursos seriam liberados para o investimento e a estrutura produtiva alterada para um nível de relação capital-produto mais baixo. O resultado seriam níveis maiores de crescimento econômico e de absorção de mão-de-obra em empregos produtivos e de qualificação mais elevada (Fajnzylber, 1992).

Nesse contexto, e previda pela ascensão hegemônica do neoliberalismo, a CEPAL conduziu um processo de renovação de sua estratégia de desenvolvimento, na qual o trabalho passou a ser abordado prioritariamente pelo canal da “formação de recursos humanos” ou do “fortalecimento do capital humano”, eleito pela Comissão como um dos pilares de sustentação do que foi denominado por ela de “competitividade autêntica”<sup>21</sup>.

A capacitação dos trabalhadores, defendia a comissão no início dos anos 1990, endereçaria respostas a dois grandes desafios da transformação produtiva, o do crescimento e o da equidade, na medida que impulsionaria a produtividade, melhoraria a

---

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, CEPAL (1990).

eficiência dos processos produtivos e ampliaria as possibilidades de inovação. Adicionalmente, trabalhadores devidamente capacitados incentivariam a criação de novas empresas e possuiriam melhores condições de adaptação a ambientes econômicos em constante mudança, como o característico do final do século passado. Os enormes desafios existentes nesse campo, sublinhava a CEPAL, exigiria a soma de esforços e a articulação de diferentes agentes, públicos e privados, das esferas nacional e subnacional, em prol de uma concepção do trabalho como elo de um sistema econômico dinâmico e inovador (CEPAL, 1990).

Nesse sentido, ainda que aceitando a possibilidade de que as novas tecnologias, configurações produtivas e formas de gestão empresarial tenham passado a demandar uma maior flexibilidade laboral, a CEPAL não se furtou a rechaçar a desregulamentação dos mercados nacionais de trabalho como solução mágica para o desemprego e a denunciar a sua incapacidade de dar respostas positivas diante da adoção pelos países da região de políticas macroeconômicas descompromissadas com o pleno emprego. Ademais, a flexibilização deveria assegurar, defendia a comissão, níveis mínimos de proteção social aos trabalhadores.

Flexibilizar la contratación laboral no es ciertamente una solución mágica a los problemas de demanda de trabajo y, ante todo, resulta excesivo esperar que pueda contrarrestar los efectos que tiene sobre la generación de empleo una política macroeconómica cuyo resultado es un crecimiento económico inestable o insuficiente. (...) La existencia de rigideces marcadas en algunos subsegmentos del mercado de trabajo hace conveniente, en cualquier caso, negociar mayores espacios de flexibilidad en la contratación, que faciliten los ajustes en un contexto caracterizado por constantes cambios tecnológicos y necesidades de reestructuración de los sectores productivos y del Estado. En estos casos, sin embargo, esos mayores espacios deben acompañarse de la institución de mecanismos adecuados de protección social (CEPAL, 2000, p. 37).

Cumprir notar que a “agenda da competitividade voltada para uma nova inserção internacional”, aqui delineada em seus traços mais gerais, privilegia a discussão e a problematização do progresso técnico e suas repercussões sobre o crescimento, a reinserção internacional e a equidade distributiva, com muita pouca atenção sendo dispensada ao subemprego e à heterogeneidade estrutural, o que lançaria dúvidas, como acertadamente apontado por Rodríguez (2009), sobre a viabilidade social de uma estratégia de transformação produtiva com equidade, tal como a defendida pela CEPAL entre os anos 1990 e 2000.

Os fracassos das experiências neoliberais na América Latina na década de 1990 e a ascensão de governos progressistas na região nos anos subsequentes, pavimentaram o caminho para o surgimento, nos anos 2010, do que se designou em outra oportunidade de “agenda de desenvolvimento com igualdade da CEPAL” (Oliveira e Oliveira, 2021). A partir de então, o Trabalho foi ressignificado como objeto de reflexão e categoria analítica pelo pensamento cepalino, dentro de uma perspectiva “(...) que tem na igualdade a sua ideia mobilizadora, a sua chave de entendimento da realidade e dos problemas regionais, o seu horizonte de justiça social e seu eixo estruturante de propostas de políticas públicas (Oliveira e Oliveira, 2021, p. 128)”<sup>22</sup>.

Com efeito, a nova agenda da CEPAL propõe o abandono de uma interpretação clássica do desenvolvimento que opõe igualdade e crescimento econômico, à moda da Lei de Okun, e conclama os países da região a aderirem a uma opção estratégica guiada pela ideia de que é preciso “crescer para igualar e igualar para crescer” (CEPAL, 2010). A interpretação cepalina do desenvolvimento econômico constante nos documentos produzidos nos anos 2010 vai ainda mais além: a desigualdade é ineficiente, um obstáculo ao crescimento, ao desenvolvimento e à sustentabilidade (CEPAL, 2018).

Assim sendo, salta ao primeiro plano da análise, como um dos elementos-chave para a compreensão da desigualdade na região, os enormes diferenciais apresentados pelos mercados de trabalho latino-americanos em termos da qualidade e da produtividade das suas ocupações, distribuídos desigualmente pelos setores econômicos e unidades produtivas, e que resultam em uma estrutura de distribuição de rendimentos profundamente desigual entre trabalhadores e entre capital e trabalho.

Logo, o problema remonta à heterogeneidade estrutural e à insuficiência dinâmica das economias latino-americanas, definidoras, em última instância, de diferentes possibilidades para os indivíduos em termos de acesso e desenvolvimento de capacidades, de incorporação a um emprego produtivo, de poder de negociação, de acesso a redes de proteção social e trabalhista, e de possibilidades de mobilidade ocupacional ascendente

---

<sup>22</sup> Parece razoável supor, adotando as publicações dos períodos de sessões da CEPAL como critério de periodização, que a etapa do neoestruturalismo identificada com a “agenda de desenvolvimento com igualdade da CEPAL” encerrou-se em 2020. É revelador, nesse sentido, que os documentos publicados nos períodos de sessão posteriores, nos anos de 2022 e 2024, não mais contenham em seus títulos as palavras “igualdade” ou “desigualdade”, como ocorreu em todos os documentos publicados entre 2010 e 2020.

ao longo de suas trajetórias profissionais<sup>23</sup>. Diminuir as brechas de produtividade intersetoriais e deslocar trabalhadores de camadas técnicas de produtividade mais baixa para as de média e alta produtividade, em linha com o pensamento estruturalista de viés cepalino delineado por Raul Prebisch, permitiria moldar uma estrutura de distribuição de rendimentos menos desigual e uma estrutura ocupacional com mais empregos produtivos e socialmente protegidos<sup>24</sup>.

Para tanto, defendia a CEPAL, uma mudança estrutural progressiva orientada pela igualdade deveria guiar as estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos, combinando uma maior presença de setores mais intensivos em conhecimento (eficiência schumpeteriana), a diversificação de setores com rápido crescimento da demanda interna e externa (eficiência keynesiana) (CEPAL, 2012) e a proteção do meio ambiente associada a uma desconexão entre crescimento econômico e emissões de carbono (eficiência ambiental) (CEPAL, 2016).

O emprego produtivo e socialmente protegido porta-se, nessa perspectiva, como correia de transmissão da igualdade e do dinamismo econômico, posto que “(...) o mercado de trabalho constitui-se em um dos espaços por excelência de criação e de reprodução das desigualdades de renda e sociais (Oliveira e Oliveira, 2021, p. 130)”. Conforme sublinhado pela CEPAL no documento “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”, publicado por ocasião do trigésimo sexto período de sessões da instituição, em 2016:

[...] las políticas para consolidar los avances sociales son importantes para el cambio estructural progresivo y la estabilidad económica. Por un lado, una protección social universal establecería un piso de demanda agregada que sería también un mecanismo

---

<sup>23</sup> A abordagem do capital humano, presente nos documentos produzidos pela comissão nas décadas de 1990 e 2000, será doravante interpretada de forma crítica pelo pensamento cepalino, conforme se depreende do seguinte trecho: “A lo largo de este documento se ha optado por hacer referencia a la capacidad humana y no al capital humano, precisamente porque la igualdad no se resuelve mediante un ajuste meritocrático espontáneo. Por cierto, la educación y el conocimiento son fundamentales para colocar a la igualdad en el filo entre aporte productivo y desarrollo social. Pero en la igualdad de derechos es muy importante el rol redistributivo del Estado y no solo el “valor” de las personas en el mercado. Como ciudadanos y ciudadanas, los miembros de la sociedad no pueden subordinar su bienestar a su “capital humano”, vale decir, a la valorización de sus capacidades en una relación de oferta y demanda de trabajo, no solo por el acceso tan desigual a la educación y el conocimiento, sino porque ejercemos aquí una opción política y valórica por la ciudadanía como eje de inclusión. No adherimos a la premisa que está en el origen de la teoría del capital humano, a saber, que el eje de inclusión es el ajuste meritocrático en el mercado laboral y no la ciudadanía como titularidad de derechos (CEPAL, 2010, p. 43)”.

<sup>24</sup> O percentual de assalariados aumenta segundo o nível de produtividade do setor. De acordo com a CEPAL (2014), para um universo de 18 países latino-americanos, estimou-se que quase 80% dos trabalhadores eram assalariados nos setores de alta produtividade, contra aproximadamente 50% nos setores de baixa produtividade.

anticíclico; por otro, el acceso universal a la educación y la salud tendría un impacto positivo en la productividad. Sin la protección social será más difícil que las personas sostengan o mejoren su inserción y su papel en un mercado de trabajo bajo permanentes choques del progreso técnico. La protección social no es una traba al desarrollo (CEPAL, 2016, p. 168).

A mudança estrutural defendida pela comissão deveria vir acompanhada da construção e do fortalecimento de uma institucionalidade laboral favorável a uma articulação virtuosa entre aumentos de produtividade, crescimento dos salários e criação de empregos produtivos e protegidos. Rejeita-se, portanto, a agenda da flexibilidade do trabalho, posto que uma maior capacidade de ajuste empresarial aos ciclos econômicos não se mostra benéfica ao conjunto da sociedade se é obtida por intermédio de estímulos à celebração de contratos de trabalho de curta duração, de uma maior instabilidade nos postos de trabalho, e de um aprofundamento das assimetrias de poder no mundo do trabalho, elementos contrários ao desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades e, conseqüentemente, ao aumento da produtividade e do emprego no médio e no longo prazos (CEPAL, 2010).

Los mercados de trabajo menos regulados – por medio de contratos de corta duración o bajos costos de despido – no otorgan una respuesta adecuada al desempleo cuando no hay crecimiento. La capacidad microeconómica de respuesta a choques externos no depende de que las empresas puedan despedir más fácilmente a los trabajadores o cerrar más rápido sus puertas, sino de la capacidad de aprovechar los activos existentes – entre los que se encuentra el capital humano – en nuevas direcciones, así como en nuevos procesos, productos y mercados. Dejar libres los factores de producción no garantiza su uso en nuevas actividades, sobre todo cuando estas requieren aprendizaje y conocimientos tácitos que solo se logran con la experiencia en la producción y la inversión. En el proceso de destrucción creadora, las políticas deben propiciar un mayor espacio al proceso de creación de la eficiencia dinámica y no solo reducir los costos del proceso de destrucción de capacidades y sectores rezagados (CEPAL, 2012, pp. 70-71).

Ao contrário, o caminho a ser perseguido pelos países da região, delineado nos documentos publicados pela CEPAL nos anos 2010, deveria ser o da construção de um regime macroeconômico dinâmico que, articulado com políticas industriais e de comércio exterior, incentivasse um crescimento sustentável dos empregos e dos salários, moldando, assim, um ambiente de negociação das condições de contratação, uso e remuneração do trabalho menos desigual e desfavorável aos trabalhadores. Sempre que satisfeita essa condição, mudanças nos sistemas nacionais de relações de trabalho deveriam ser discutidas e negociadas por intermédio de pactos sociais.

Un pacto social es un instrumento político para poner en marcha, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder a la actual encrucijada del desarrollo. Constituye,

mediante el diálogo social, un instrumento para ampliar el horizonte de acción política y de políticas (CEPAL, 2014, p. 311).

Adiante, no mesmo documento, a comissão acrescenta que:

(...) las asimetrías de poder son especialmente importantes en los procesos de negociación de pactos sociales y, si no se corrigen, pueden desembocar en acuerdos contrarios al propósito de avanzar con la reforma de instituciones – como las fiscales o laborales – para favorecer la igualdad (CEPAL, 2014, p. 316).

Do exposto, conclui-se que o trabalho na abordagem estruturalista da CEPAL, tal como concebido em sua “agenda de desenvolvimento com igualdade”, é um elemento estruturante de uma estratégia de desenvolvimento original e fundamentalmente distinta da promovida por outros organismos internacionais de elevada influência na região, a exemplo do Banco Mundial. Na perspectiva desse último, a maximização do bem-estar social adviria de mercados de trabalho competitivos e flexíveis, que possibilitem um rápido ajustamento das empresas às flutuações da atividade econômica e potencializem a efetividade da política monetária. Dentro dessa concepção, os salários são vistos prioritariamente como custos de produção; as políticas salariais como elemento perturbador da estabilização dos preços; os direitos trabalhistas e sociais como rigidezes ao bom funcionamento do mercado de trabalho; e a regulação trabalhista ideal aquela que resulta da livre negociação entre os atores sociais interessados, com a menor interferência possível da regulamentação estatal<sup>25</sup>.

Em um polo oposto, nos marcos de uma estratégia de desenvolvimento que tem na igualdade o seu eixo central, tal como a defendida pela CEPAL nos anos 2010, o mercado de trabalho é concebido como uma instituição que gera e reproduz desigualdades e que, portanto, deve estar sujeito a uma regulação pública. Por essa ótica, os salários são vistos sobretudo como demanda efetiva da economia; as políticas salariais como pilar de sustentação do consumo das famílias; os direitos sociais, de abrangência universal e, portanto, não estritamente baseados na participação no emprego formal, como proteção aos riscos sociais; e a regulação do trabalho como resultado de negociações conduzidas

---

<sup>25</sup> Em documento com propostas de reformas econômicas e trabalhistas para a América Latina, publicado em 1995, mas com influência em sua agenda de políticas até os dias de hoje, o Banco Mundial apresentou o seguinte diagnóstico a respeito dos mercados de trabalho da região: “As mais sérias distorções do mercado de trabalho na América Latina resulta da intervenção governamental na fixação de salários; dos altos custos das demissões, que reduzem a flexibilidade e tornam a reestruturação das empresas difícil e lenta; de impostos de previdência social altos, que reduzem o emprego formal e inibem a competitividade internacional de firmas locais; e da natureza das relações empregado-empregador, que encoraja o confronto e acordos de alto custo (Banco Mundial, 1995, p. 17)”.

por entidades sindicais fortalecidas e de um direito do trabalho como piso básico de cidadania (Oliveira e Oliveira, 2021).

### **Considerações finais**

O pensamento estruturalista cepalino, como uma teoria da economia periférica, nasce com a preocupação de compreender e atuar sobre os problemas do subdesenvolvimento dos países latino-americanos<sup>26</sup>. Nesse contexto, desde o seu nascedouro, salta ao primeiro plano de suas preocupações a persistência do subemprego estrutural, ou seja, da acumulação de trabalhadores em atividades econômicas com níveis muito baixos de produtividade, sujeitos, portanto, a condições de vida muito precárias, reflexo da heterogeneidade estrutural que caracteriza essas economias e as distingue das economias situadas nos centros capitalistas.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico periférico, e a superação da condição de subdesenvolvimento, é concebido como resultado de uma expansão e de uma complexificação de suas estruturas produtiva e ocupacional em direção a níveis maiores e mais homogêneos de produtividade, o que só seria possível mediante a industrialização dessas economias.

A “agenda da transformação estrutural para o desenvolvimento”, vigente desde a fundação da CEPAL até a década de 1980, apostava, ao menos inicialmente, que a emulação de uma economia industrial na América Latina pavimentaria o caminho para o equacionamento da maior parte dos problemas econômicos da região, incluindo os atinentes ao mercado de trabalho. Porém, sem a cópia das instituições trabalhistas e de proteção social que regulavam, nos países centrais, o padrão de contratação e dispensa, de utilização, de remuneração e, de forma mais ampla, de apropriação do excedente econômico pelos agentes econômicos, a região pouco alterou o quadro de precariedade do trabalho e de desigualdade distributiva que se manteve, ou mesmo se agravou, durante o período de industrialização.

A virada ideológica dos anos 1990 a favor do ideário neoliberal impôs ao pensamento cepalino uma reorientação nos planos teórico e de elaboração e

---

<sup>26</sup> Afinal, como bem destacou Celso Furtado, um dos maiores expoentes desse pensamento: “É indispensável não esquecer que uma teoria só se justifica quando nos arma para conhecer a realidade e atuar sobre ela (Furtado, 1961/2009, p. 100)”.

recomendação de políticas públicas. A “agenda da competitividade voltada para uma nova inserção internacional” procurou estimular a competitividade da indústria nacional, aceitando uma abertura comercial controlada e seletiva, acompanhada, porém, de políticas econômicas que sustentassem um crescimento econômico mais duradouro e promovessem uma transformação estrutural em prol dos setores industriais mais dinâmicos, com o que estimularia a geração de mais e melhores empregos. Na prática, buscava-se dar maior relevância, sem abrir mão da regulação pública laboral, a um mecanismo de absorção de mão de obra e de definição da estrutura salarial efetuado pelo ajuste meritocrático no mercado de trabalho.

Os anos 2000 e a renovação do contexto político e social propiciada pelo fracasso das reformas neoliberais da década anterior abriram a possibilidade para que os países latino-americanos voltassem a vislumbrar e a promover avanços em direção à construção de sociedades mais justas e inclusivas, a partir da grandiosa tarefa de tentativa de superação de seu subdesenvolvimento.

Para a CEPAL, que havia flertado com pautas afinadas com o ideário liberal no passado recente, foi a oportunidade de iniciar uma revisão progressista de sua agenda de pesquisa e de políticas públicas que somente adquiriu contornos mais definidos a partir da elaboração de sua “agenda de desenvolvimento com igualdade”, nos anos 2010.

Nesses termos, o trabalho com proteção social posiciona-se como pilar de destaque de uma estratégia de desenvolvimento voltada para a construção de sociedades mais igualitárias, base para o avanço da produtividade, do crescimento econômico e do emprego produtivo.

Entretanto, a eclosão da pandemia, em 2020, ao contrário das previsões iniciais<sup>27</sup> e para além seus impactos negativos de curto prazo sobre o crescimento econômico, o emprego e a desigualdade, acelerou processos tecnológicos e organizacionais que

---

<sup>27</sup> A pandemia, à primeira vista, foi avaliada como uma oportunidade para reforçar a importância da CEPAL e de sua agenda de desenvolvimento para os países latino-americanos, como pontuado no documento produzido por ocasião do trigésimo oitavo período de sessões da Comissão, intitulado “Construir um novo futuro: uma recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade”: “Por todo ello, la pandemia no debe entenderse como un paréntesis sino como un viraje, una verdadera encrucijada transformadora (CEPAL, 2020, p. 211)”.

elevaram a um novo patamar os desafios para a construção de um mercado de trabalho capaz de assegurar à larga maioria dos trabalhadores condições dignas de vida.

A plataformização das relações de trabalho, o teletrabalho, a inteligência artificial e a automatização dos processos de trabalho, a perda de relevância do direito do trabalho na regulação laboral, entre outros, são aspectos que atingem e amplificam um problema maior que é a perda (real ou potencial) de efetividade e de legitimidade de um padrão público de regulação do trabalho, esteio para uma maior igualdade distributiva.

Aliado a isso, e como bem notou Raúl Prebisch em algumas oportunidades<sup>28</sup>, a promoção de uma regulação pública do mercado de trabalho e de padrões distributivos mais igualitários tendem a acirrar conflitos e a provocar insatisfações em grupos econômicos historicamente privilegiados, tornando a construção de consensos políticos em prol de uma estratégia de desenvolvimento com igualdade uma tarefa altamente perturbadora da ordem social e com claros limites de obtenção de avanços concretos e duradouros.

---

<sup>28</sup> Em “Introducción al estudio de la crisis del capitalismo periférico”, publicado em 1979, Prebisch alertou que “la sociedad privilegiada de consumo no podría conciliarse, a la larga, con el avance de la democratización (Prebisch, 1979, p. 548)”. Alguns anos mais tarde, em prefácio escrito para “Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL”, de autoria de Octavio Rodríguez, ele refletiu na mesma direção: “Chega um momento, no desenvolvimento avançado de um país periférico, em que surge uma contradição manifesta entre o caráter conflitivo do sistema e a democratização: a democracia tende a devorar-se a si mesma. As camadas superiores, que concentram a maior parte dos meios produtivos, concentram também o excedente econômico. Têm nas suas mãos, pois, a chave dinâmica do sistema. E quando a integridade do excedente é atingida na luta distributiva, ficando comprometido o seu consumo privilegiado, assim como a continuidade do processo de acumulação, recorrem ao emprego da força (Prebisch, 1981, pp. 10-11)”.

## Referências Bibliográficas

Banco Mundial. (1995). Perspectivas regionais do relatório sobre o desenvolvimento mundial 1995: Reformas econômicas e trabalhistas na América Latina e no Caribe. World Bank.

Bielschowsky, R. (2020). Do “manifesto latino-americano” de Raúl Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na CEPAL. *Revista de Economia Contemporânea*, 24(1), 1–25. <https://doi.org/10.1590/198055272411>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1990). Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601 (SES.23/4)). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3)). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1655-equidad-desarrollo-ciudadania>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36699-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo (LC/G.2524 (SES.34/3)). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3078-cambio-estructural-la-igualdad-vision-integrada-desarrollo-trigesimo-cuarto>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible (LC/G.2586 (SES.35/3)). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/Rev.1). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (LC/SES.38/3-P/Rev.1). Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>

Dosman, E. (2011). Raúl Prebisch (1901-1986): A construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado.

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen.

Fajnzylber, F. (1992). Industrialização na América Latina: Da “caixa negra” à “caixa postal vazia”. *Brazilian Journal of Political Economy*, 12(4), 469–479.

Furtado, C. (1972). *Análise do “modelo” brasileiro*. Civilização Brasileira.

Furtado, C. (1985). *A fantasia organizada*. Paz e Terra.

Furtado, C. (2009). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado. (Obra original publicada em 1961)

Gurrieri, A. (2011). A economia política de Raúl Prebisch. Em A. Gurrieri (Org.), *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado.

Oliveira, T. (2021). Trabalho e precariedade na periferia latino-americana: Novas dimensões de um velho problema. *Cadernos do Desenvolvimento*, 16(30), 161–184.

Oliveira, T., & Oliveira, M. C. (2021). Estratégia de desenvolvimento, trabalho e proteção social no pensamento contemporâneo da CEPAL. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, (61), 114–142.

Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, 32(125), 3–69.

Pinto, A. (1976). Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. Em J. Serra (Org.), *América Latina: Ensaio de interpretação econômica*. Paz e Terra.

Pinto, A. (1984). Metropolización y terciarización: Malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, (24), 17–38.

Prebisch, R. (1973). *Transformação e desenvolvimento: A grande tarefa da América Latina*. Fundação Getúlio Vargas.

Prebisch, R. (1979). Introducción al estudio de la crisis del capitalismo periférico. *El Trimestre Económico*, 46(183), 547–567.

Prebisch, R. (1981). Prefácio. Em O. Rodríguez, *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Forense-Universitária.

Prebisch, R. (2000). Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Em R. Bielschowsky (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Record. (Obra original publicada em 1963)

Prebisch, R. (2011a). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. Em A. Gurrieri (Org.), *O Manifesto Latino-Americano e outros*

ensaios. Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado. (Obra original publicada em 1949)

Prebisch, R. (2011b). Crescimento, desequilíbrio e disparidades: Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. Em A. Gurrieri (Org.), *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado. (Obra original publicada em 1950)

Prebisch, R. (2011c). Problemas teóricos e práticos do desenvolvimento econômico. Em A. Gurrieri (Org.), *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado. (Obra original publicada em 1951)

Rodríguez, O. (1981). *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Forense-Universitária.

Rodríguez, O. (2009). *O estruturalismo latino-americano*. Civilização Brasileira.

Serra, J. (1991). Aníbal Pinto: Um economista latino-americano. *Revista de Economia Política*, 11(3), 463–469.

Souza, P. R., & Tokman, V. (1976). O problema ocupacional: O setor informal urbano. Em J. Serra (Org.), *América Latina: Ensaio de interpretação econômica*. Paz e Terra.

Tokman, V. (1982). Desarrollo desigual y absorción de empleo. *Revista de la CEPAL*, (17), 129–141.