



# **O PENSAMENTO DA CEPAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTERFACES COM A GESTÃO SOCIAL**

**CEPAL'S THINKING FOR REGIONAL DEVELOPMENT:  
INTERFACES WITH SOCIAL MANAGEMENT**

# O PENSAMENTO DA CEPAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTERFACES COM A GESTÃO SOCIAL

## CEPAL'S THINKING FOR REGIONAL DEVELOPMENT: INTERFACES WITH SOCIAL MANAGEMENT

Fernando Batista Fontoura<sup>1</sup> | Fernando Guilherme Tenório<sup>2</sup>

Sergio Luís Allebrandt<sup>3</sup>

Recebimento: 09/11/2021

Aceite: 12/07/2023

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC).  
Professor na Universidade de Santa Cruz do Sul.  
Santa Cruz do Sul – RS, Brasil.  
E-mail: fbfontoura@unisc.br

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC).  
Professor na Universidade Regional do Noroeste  
do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí – RS, Brasil.  
E-mail: allebr@unijui.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Engenharia da Produção (UFRJ).  
Professor da Escola Brasileira de Administração Pública  
e de Empresas Fundação Getúlio Vargas.  
Rio de Janeiro – RJ, Brasil.  
E-mail: fernandoguilhermet@gmail.com

## RESUMO

Este ensaio tem como objetivo analisar o desenvolvimento histórico do pensamento cepalino nos períodos estruturalista e neoe estruturalista. Nesse sentido, são descritas as principais alterações ocorridas desde 1948, quando os estudos estavam ainda muito focados na industrialização como sinônimo de Desenvolvimento. Com o passar dos tempos, principalmente após os anos 1990, os estudos incluíram elementos estruturais, como a gestão ambiental e a desigualdade, trazendo aproximações com o conceito de gestão social que requer uma análise interpretativa dos fenômenos sociais e organizacionais necessitando de uma visão mais focada no bem comum, evidenciando que formas de organização da produção mais flexíveis e alinhadas às demandas sociais envolvendo questões multidimensionais e na mobilização de todos os agentes da sociedade.

**Palavras-chave:** Cepal. Desenvolvimento histórico. Gestão social.

## ABSTRACT

This essay aims to analyze the historical development of CEPAL's thinking in the structuralist and neostructuralist periods. It is described the manly changes since 1948, when studies were still very focused on industrialization and as a synonym for development. As time goes by, especially after the 1990s, studies have included structural elements, such as environmental management and inequality, approaching to the concept of social management that requires an interpretive analysis of social and organizational phenomena, requiring an ever more focused review in the common goods, revealing which forms of production organization are more flexible and aligned with social demands involving multidimensional issues and the mobilization of all agents in society.

**Keywords:** Cepal. Historical development. Social management.

## INTRODUÇÃO

Neste ensaio, vai-se analisar o desenvolvimento histórico do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), criada em 1948, pelo Conselho Econômico das Nações Unidas, com o objetivo de estudar assuntos relacionados ao desenvolvimento e à cooperação econômica. Vale referir, desde já, que também fazem parte da Cepal: Canadá, França, Japão, Noruega, Países Baixos, Portugal, Espanha, Reino Unido, Turquia, Itália e Estados Unidos da América.

O Desenvolvimento Regional tem se alicerçado no estudo de novas possibilidades multidimensionais para se pensar a gestão dos territórios partindo da visão da conhecida tríade: econômico, social e ambiental. Nesse contexto, a gestão social descrita por Tenório (1998) parte de uma perspectiva conceitual aparentemente singela, entretanto complexa, de se pensar na sociedade e no bem comum, em contraponto a um pensamento hegemonicamente alinhado somente aos aspectos econômicos como visão de mundo.

Nota-se que as formas de organização da produção e as formatações dos territórios têm relação com a visão de desenvolvimento econômico como modelo econômico e como estilo de vida das pessoas. Ainda na atualidade, principalmente na esfera municipal, percebe-se muito forte a visão de crescimento econômico balizado no desenvolvimento industrial, como único aspecto considerado estruturante para as regiões.



Entretanto, a inovação dos processos organizacionais e industriais, apesar de importante, é apenas um dos elementos do mercado. Uma série de questões estruturais, como a igualdade social, a gestão dos recursos naturais e dos territórios, o câmbio, os aspectos fiscais, entre outros fatores, são fundamentais para uma visão multidimensional do desenvolvimento, em que todos os agentes se sintam partícipes de uma sociedade mais voltada ao bem comum.

Pode-se mencionar que essa discussão passa por uma sociedade mais crítica, que não acredita, de forma ingênua, que apenas um fato ou dimensão pode explicar ou auxiliar nos complexos processos de desenvolvimento das regiões, visto que o homem tende ao unidimensionalismo. À medida que começa a pensar nas suas convicções alicerçadas por uma caminhada histórica, o homem passa a ser bidimensional, pelo simples fato de pensar sobre suas ações na sociedade (MARCUSE, 1973; RAMOS, 1989; RAMOS, 1996).

Nesse sentido, este ensaio objetiva analisar como se estruturou o pensamento da Cepal, a sua contribuição para a visão de Desenvolvimento Regional, as principais alterações e se as premissas atuais estão de acordo com o pensamento inicial da Comissão. Será apresentada, também, uma discussão sobre as questões estruturais analisadas pela Cepal para o desenvolvimento das regiões e como essas premissas são assuntos reiterados nas discussões que envolvem o desenvolvimento econômico. Por fim, será enfatizada a visão da diversidade e as possibilidades que contrapõem a visão de mundo unidimensional à gestão social, como elemento importante para esta discussão, bem como as relações com o Desenvolvimento Regional.

## O PENSAMENTO DA CEPAL

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, surge a Cepal, com uma agenda que visa discutir a cooperação econômica entre os países latinos, no sentido de se pensar o seu desenvolvimento econômico, procurando transformá-los em nações emergentes.

Esse raciocínio inicial dá indícios de uma visão mais voltada ao crescimento econômico, como se fosse possível desenvolver nações simplesmente através de acordos de cooperação e comércio internacional, sabendo-se que o desenvolvimento depende de uma série de outros fatores e inter-relações, as quais serão abordadas neste estudo.



Em um primeiro momento, será apresentada a evolução do pensamento da Cepal, desde sua constituição, em 1948, até a atualidade, conforme descrito na literatura em dois períodos, basicamente: um período estruturalista (1949-1990) e um segundo momento neoestruturalista (a partir de 1990) (BIESLCHOWSKY, 2020).

O raciocínio inicial fundamenta-se nos textos de Raúl Prebisch (1962), com seu pensamento sobre a hegemônica visão de crescimento industrial e a possibilidade de desenvolvimento envolvendo todos os agentes da sociedade, a partir da industrialização, amplamente defendida principalmente no período estruturalista.

Em uma visão crítica, percebe-se que o neoestruturalismo contém o seu contrário, que é a visão baseada historicamente em um crescimento industrial, o qual ocorreu naturalmente após 1930, e ainda hoje aparece na mente das pessoas e dos governantes, baseado na industrialização e na mecanização, em um período de diversidade demográfica, econômica e social que já apresenta novos contornos.

Cabe aqui uma análise relevante de periferia e centro, que foi foco das discussões desde os primórdios estruturalistas da Cepal. A periferia é produtora, fornecedora de mão de obra, já o centro é produtivo, o que normalmente gera interdependência, pouca diversificação e, para além disso, muitas vezes, perda de aspectos regionais, como hábitos da população. Como consequência, criam-se massas que não sabem agir para além do homogêneo, devido à produção industrial massificada (BIESLCHOWSKY, 2020).

Ao se analisar, tanto o período estruturalista como o neoestruturalista, percebe-se, em linhas gerais, uma dependência entre periferia e centro em todas as escalas regionais, desde as cidades pequenas até as grandes, e mesmo estados e países, com base em um modelo industrial que sofre historicamente a conhecida doença holandesa,<sup>1</sup> descrita na literatura econômica. O Brasil, por exemplo, também sofre dessa doença desde os tempos coloniais, pois baseia-se na produção de bens de pouco valor agregado e na importação de produtos de alto valor, o que gera uma série de consequências econômicas e sociais, dentre elas o desequilíbrio na balança de pagamentos.

---

1 O conceito de doença holandesa é conhecido na literatura econômica pelos efeitos multiescalares e multidimensionais que ocorrem a partir de uma produção focada na importação de bens de alto valor agregado e produção de monoculturas de baixo valor e baixa tecnologia utilizada.



Essa reflexão apresenta movimentos de contrários entre o estruturalismo e o possível neoestruturalismo da Cepal, sobre o qual vai-se discorrer na sequência deste ensaio, passando por uma análise dos 70 anos de constituição da Comissão (Quadro 1).

#### Quadro 1 | Pensamento da Cepal.

| Período | Características  |
|---------|--|
| 1950    | Foco na industrialização   |
| 1960    | Reformas para aprofundar a industrialização e reduzir a desigualdade                   |
| 1970    | Desenvolvimento com integração social e fomento às exportações                         |
| 1980    | Superação com crescimento e preocupação com a dívida externa                           |
| 1990    | Transformação produtiva com equidade   |
| 2000    | Posicionamento da América Latina frente à globalização com desenvolvimento e cidadania |
| 2010    | O imperativo da igualdade  |

Fonte: Adaptado de Bieslchowsky (2020).

Percebe-se, ao analisar o pensamento cepalino, que se parte do estudo e da observação das dinâmicas industriais como elemento fundamental para o desenvolvimento das regiões, bem como da tentativa de regulação entre as questões sociais advindas dessa atividade econômica, visto que o pensamento inicial, ainda enraizado em muitos discursos, estava fortemente vinculado ao processo de industrialização propriamente dito.

Nos anos 1960, começou a discussão sobre a questão social, visando amenizar os efeitos da desigualdade gerada pelo próprio desenvolvimento do capitalismo, que ocorreu no cenário internacional muitas vezes iniciado por atividades comerciais e posteriormente migrando para a atividade industrial das famílias.

Mas o próprio raciocínio inicial já apresenta uma contradição, uma vez que se questiona se na época havia realmente o afloramento de um pensamento mais voltado para sociedade em geral, com uma preocupação para reduzir a desigualdade, ou se, na verdade, pretendia-se gerar um exército de reserva para o consumo, como já aconteceu várias vezes na história da humanidade. Por exemplo, no Brasil, pode-se pensar que a própria abolição da escravatura foi vista por alguns agentes da sociedade da época como possibilidade de desenvolver mercados consumidores.



Na década de 1970, percebe-se claramente o raciocínio industrial fordista, com a preocupação de se voltar ao mercado exportador, visando ganhos de escala. Esse pensamento apresentou dois problemas estruturais: a própria competitividade dos países no cenário internacional e o acirramento da doença holandesa, por não se ter tecnologia de ponta e a atuação ocorrer em nichos de pouco valor agregado.

Na década de 1980, segue-se essa mesma linha, com preocupação quanto aos reflexos e impactos na balança de pagamento, com ações paliativas para uma questão estrutural que tem uma série de origens de natureza econômica e não econômica.

Nos anos 1990 e 2000, segue a preocupação com os reflexos dessas políticas, na verdade, com foco na globalização e na dificuldade de algumas regiões se posicionarem frente à homogeneidade das políticas de produção, com uma série de novos problemas com os sistemas fordistas industriais, visto que, em termos de demografia, surgem novos elementos, como envelhecimento da população e diminuição demográfica de algumas regiões já com sinais também de desindustrialização, principalmente em alguns segmentos econômicos.

Na última década analisada, surge a questão imperativa para a igualdade, inclusive com a publicação da obra *Pactos para igualdade* (2014), pela Cepal, a qual traz avanços na agenda de análise das formas de organização da produção e seus reflexos para a sociedade.

Percebe-se que a cidadania, o social e as próprias questões ambientais, que praticamente não apareciam no período estruturalista, são avanços relevantes para a discussão multidimensional do Desenvolvimento Regional, mas ainda são muito incipientes, gerando preocupação sobre até que ponto efetivamente chegam a todas as camadas da sociedade.

O Quadro 2 mostra uma agenda iniciada em 2008, envolvendo questões multidimensionais que tratam de igualdade e cidadania, em linhas gerais, com uma maior preocupação com a sociedade e as externalidades geradas pelas formas de organização da produção nas dimensões social, macroeconômica, produtiva e ambiental.



## Quadro 2 | Quinze novidades analíticas (2008 – 2018).

| Dimensões                                | Novas formulações e principais ênfases  |
|--|---|
| Três elementos interdimensionais básicos | 1. A centralidade da igualdade<br>2. Pactos para a igualdade<br>3. A economia política e a cultura do privilégio  |
| Social                                   | 4. Análise multidimensional da pobreza<br>5. Matriz de desigualdade social<br>6. Autonomia das mulheres<br>7. Tendências demográficas: envelhecimento e migrações   |
| Macroeconômico                           | 8. Macroeconomia para o crescimento (ênfase renovada)<br>9. Ciclos reais de produção e investimento: intensidade e duração  |
| Produtivo                                | 10. Hiatos de produtividade externa (“não convergência”) e interna (“heterogeneidade estrutural”)<br>11. Mudança estrutural progressiva: eficiências Keynesiana, Schumpetariana e Ambiental<br>12. Revolução digital, conectividade de banda larga<br>13. Governança de recursos naturais |
| Ambiental                                | 14. Economia de câmbio climático<br>15. Grande impulso ambiental  |

Fonte: Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018, p. 40).

Apesar da agenda mais multidimensional, entende-se que, realmente, a centralidade dessas questões e também dessa discussão começou tardiamente, devendo ser entendida à luz do bem comum, exigindo investimento em educação e mudança estrutural, o que envolve a mentalidade da sociedade. Essa perspectiva remete à discussão de Harvey (1992), na tese central de sua obra *Pensamento pós-moderno*. O autor questiona se o pensamento para uma sociedade pós-capitalista seria uma realidade ou uma falácia; reflete também sobre toda a complexidade do termo “pós”, visto que se percebe sempre uma série de contradições e voltas ao pensamento homogeneizado (ou seja, não se deseja criar “rótulos” de períodos históricos).

Para aprofundar a análise, serão verificadas, a seguir, as questões estruturais relevantes para o Desenvolvimento Regional descritas na obra *Pactos para igualdade*, publicada pela Cepal, para posteriormente estabelecer inter-relações com a gestão social dos territórios.





## ASPECTOS ESTRUTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para começar esta discussão, cabe salientar que o próprio conceito de Desenvolvimento Regional traz uma complexidade multidimensional, multiescalar e transdisciplinar, e a sociedade em geral tem uma visão muito focada apenas no crescimento econômico, que na maioria das vezes não resulta no desenvolvimento de longo prazo e no bem-estar das pessoas e da sociedade.

O desenvolvimento não é homogêneo no espaço nem sincrônico no tempo. A distribuição desigual dos recursos naturais e a acumulação diferenciada dos frutos do trabalho humano produzem distintas localizações, que se reproduzem em velocidades diversas. O próprio processo da colonização brasileira é um exemplo de formação desigual pela distribuição de terras e de cargos públicos (EGLER; BESSA; GONÇALVES, 2013; GRZYBOVSKI, 2014).

Nesse conceito, a visão de se entender a diversidade das regiões, as questões econômicas e não econômicas que envolvem o desenvolvimento como um todo é um desafio para os estudos sobre desenvolvimento e para as dinâmicas organizacionais e as próprias políticas públicas (REIS, 2005). No entanto, o desenvolvimento é um tema discutido, geralmente, de forma interdisciplinar nas ciências sociais e nas ciências sociais aplicadas, figurando como uma temática composta por várias interpretações, conforme referido por Scatolin (1989, p. 6):

Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que se têm prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejudica, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento.

Quando se fala em desenvolvimento, está-se pensando na multidimensionalidade que o tema traz, não se limitando aos aspectos meramente econômicos. Essa discussão será complementada ao se fazer uma relação com as questões estruturais para o desenvolvimento e suas interfaces com a gestão social, abordagem desenvolvida ainda neste ensaio. Pretende-se focar principalmente nas reais alterações ou evoluções no pensamento da Cepal no decorrer dos 70 anos de sua constituição, nos macroperíodos estruturalista e neoestruturalista, bem como na análise da real alteração ou manutenção do pensamento original da Comissão.



No quadro da globalização, os países competem entre si. Por isso, precisam de uma teoria e de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Novo Desenvolvimentismo é o nome dessa teoria e dessa estratégia. Além de defender políticas do lado da oferta, como a educação, o apoio à ciência e à tecnologia e a política industrial, a grande novidade econômica está em definir, no plano teórico, o papel da taxa de juros e da taxa de câmbio no desenvolvimento, mostrar que esses dois preços macroeconômicos geralmente estão fora do lugar e defender uma política macroeconômica ativa, que os ponha no lugar certo.

Para a perspectiva neoliberal, basta que o Estado garanta o bom funcionamento do mercado; para o Novo Desenvolvimentismo, o Estado não tem mais o papel de produtor que tinha no estruturalismo, mas tem, entre seus papéis econômicos, o de evitar a armadilha macroeconômica dos juros altos e do câmbio apreciado (BRESSER-PEREIRA, 2020).

Apesar de manter algum alinhamento com a obra *Pactos para igualdade*, publicada pela Cepal, Bresser-Pereira (2020) traz uma contribuição relevante para se pensar em novos contornos para o desenvolvimento dos países latinos, complementando, também, o Quadro 2, das novidades analíticas. Nesse contexto, vai-se discorrer sobre as questões estruturais para o desenvolvimento defendido pela Cepal, a fim de buscar as inter-relações com a gestão social, foco deste ensaio.

A Cepal publicou *Pactos para igualdade*, última obra de uma trilogia, com o objetivo de discutir questões estruturais para o desenvolvimento de curto e longo prazos, com viés para dois grandes desafios para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe, que envolvem: alcançar maior grau de igualdade e procurar sustentabilidade na atual inflexão do desenvolvimento frente às novas gerações (CEPAL, 2014).

A Cepal publicou o primeiro documento desta trilogia em 2010, por ocasião do trigésimo terceiro período de sessões, com o título *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*. Nesse livro, propõe-se um desenvolvimento centrado no valor da igualdade com enfoque em direitos. “Igualar para crescer e crescer para igualar” é a máxima que marca o espírito dessa proposta (CEPAL, 2014, p. 5).

Por diversas vezes, no referido material, encontra-se o termo “desenvolvimento sustentável” como movimento entre crescimento e igualdade. Vale lembrar que, de forma crítica, considerando a perspectiva adotada neste ensaio, não existe desenvolvimento sem pensar em sustentabilidade. Já a visão tradicional é mais focada no econômico unicamente, com a visão de crescimento e progresso.

Cabe, então, analisar os aspectos estruturantes para a igualdade e, conseqüentemente, o desenvolvimento, conforme apresentados na obra da Cepal, e fazer as relações com a gestão social proposta neste ensaio. Nessa senda, cabe destacar que as regiões se encontram em uma encruzilhada histórica para o desenvolvimento, com uma série de desafios que combinam restrições externas e problemas endógenos, entre eles: o dinamismo do comércio internacional, restrições à demanda, acesso ao financiamento, articulação regional frente à globalização. Em relação aos problemas internos, destacam-se: estrutura produtiva desarticulada e defasada, mercado de trabalho informal, baixo nível de investimento em tecnologia, débil governança dos recursos naturais, déficit dos serviços públicos, pressões ambientais e energéticas, debilidade de regulação e captação de recursos (CEPAL, 2014).

Poder-se-ia seguir por várias linhas de análise para discorrer sobre o complexo tema que envolve o desenvolvimento dessas regiões. No entanto, opta-se, aqui, por analisar, a partir dos documentos da Cepal, a visão da obra *Pactos para igualdade*, por uma questão estrutural, que envolve a sociedade como um todo, visto que, se essas visões não forem compartilhadas e não gerarem o envolvimento de todos os agentes das regiões, correm o risco de ficarem meramente nos documentos.

Esse é um problema que envolve todas as instituições, desde as públicas até as privadas, sendo importante investir cada vez mais em educação para propiciar uma mudança estrutural também na cognição das pessoas, no sentido de se tornarem partícipes e comprometidas com a estruturação para o desenvolvimento e a cidadania participativa. Nesse contexto, há uma centralidade que envolve todo o raciocínio e a complexidade de se pensar na sociedade como um todo e com viés de longo prazo para o desenvolvimento. Assim, “tanto a sustentabilidade econômica como a ambiental estão fortemente determinadas pelo perfil da estrutura produtiva. Para grande parte da região, é evidente a centralidade dos recursos naturais nesta estrutura” (CEPAL, 2014, p. 55).



Cabe, ainda, discorrer sobre cada pacto destacado como questão estrutural para o desenvolvimento e para a análise da evolução do pensamento cepalino no desenvolvimento histórico de suas atividades. É isso que se propõe na sequência.

### **a) Pacto para fiscalidade com vocação de igualdade**

Esse não é apenas mais um pacto, trata-se de um mecanismo relevante de regulação e inclusão social. É um pacto que, na perspectiva assumida neste estudo, chega tardiamente nos documentos da Cepal e poderia ser o financiador de políticas para a igualdade ou, no mínimo, para a redução das desigualdades.

A justiça fiscal é um tema recorrente, mas que, na prática, ainda precisa evoluir muito, no sentido de tributar mais a propriedade, de trabalhar mais a redistribuição da renda. Percebe-se, no Brasil, a existência de políticas equivocadas de benefícios e reduções de ICMS ao nível estadual, trabalhando com reduções de base de cálculo lineares, independentemente do nível de renda do cidadão; já ao nível federal, poucos países não tributam mais dividendos, em se falando de imposto de renda. Esses são fatores básicos que, além de não gerarem recursos para o social, contribuem para o aumento da desigualdade estrutural.

### **b) Pacto para o investimento, política industrial e financiamento inclusivo**

Este é outro complexo pacto que envolve visões de dinâmicas organizacionais que desenvolvam a capacidade de investimento, a busca por novas tecnologias e uma forma de organização da produção comprometida com a tríade “econômico, social e ambiental” (FONTOURA; WITTMANN, 2016). Nesse viés, a política industrial, em coordenação com outras políticas macroeconômicas, ambientais e sociais, deve redefinir os incentivos em favor de setores e atividades com trajetórias mais dinâmicas e sustentáveis e incluir estímulos setoriais e horizontais que favoreçam certas trajetórias tecnológicas e de aprendizagem (CEPAL, 2014, p. 67).

Nesse contexto, é de fundamental importância a inclusão do sistema financeiro para buscar linhas para áreas estratégicas, fomento às atividades planejadas e à pequena e média empresa com regulação multidimensional.



### **c) Pacto para igualdade no mundo do trabalho**

Esse é um pacto e uma mudança estrutural fundamental para o desenvolvimento e a igualdade, devendo caminhar para a formalização do emprego e o cuidado para a inclusão, profissionalização e regulação de gênero e raça, que são questões históricas e comprometidas pela formação desigual das regiões.

(...) coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais com a política trabalhista para: assegurar a prioridade do objetivo de emprego produtivo e trabalho decente na formulação das políticas macroeconômicas; reduzir a um mínimo as perdas de emprego e assegurar a proteção dos desempregados durante as fases baixas do ciclo econômico. (CEPAL, 2014, p. 69)

### **d) Pacto para um maior bem-estar social e melhores serviços públicos**

Esse pacto é um dos mais polêmicos e, em uma análise com viés histórico, convém lembrar que as regiões latinas foram formadas com problemas sérios de igualdade, pela formação colonial, pelo trabalho escravocrata e pela tardia inclusão da mulher no mundo político e do trabalho. Na última obra da trilogia, a Cepal inclui a questão dos povos indígenas, que também apresentam problemas estruturais em função dessa formação especial desde os tempos coloniais.

O pacto social deve também dotar a política pública do reconhecimento e da capacidade de gestão necessária para fazer convergir a uma ampla maioria da população o uso de serviços públicos e o consumo de bens de interesse público que sejam providos com maior qualidade e oportunidade (CEPAL, 2014).

### **e) Pacto para sustentabilidade ambiental**

Como o objetivo deste estudo é analisar o pensamento da Cepal nos períodos estruturalista e neoestruturalista, pode-se dizer que a sustentabilidade ambiental foi uma questão que chegou tardiamente nos documentos da Comissão e ainda não foi realmente absorvida pelo poder público e pela sociedade, no que tange à gestão de resíduos e à preservação ambiental.

O Brasil, por exemplo, tem em seu território um patrimônio da humanidade, que é a Amazônia, porém ela ainda é devastada por alguns agentes econômicos, causando sérios impactos ambientais e, inclusive, econômicos, no que se refere à regulação dos rios voadores e à distribuição das chuvas no continente. Também urge implantar uma política de produção de energias limpas



com viabilidade operacional e econômica nas regiões. Já na questão fiscal, como fator estruturante, por incrível que pareça, ainda não há subsídios na maioria dos países para a produção de energia limpa e para a redução no uso de combustíveis fósseis.

O pacto deve abordar o controle preventivo das externalidades ambientais negativas do consumo, mediante intervenções públicas, tais como as cargas tributárias sobre os combustíveis fósseis (CEPAL, 2014).

#### **f) Pacto para governança dos recursos naturais**

Efetuar a governança dos recursos naturais implica abordar, com visão de médio e longo prazos, o regime de propriedade, de apropriação e de uso da renda e a regulação de conflitos derivados dessa exploração (CEPAL, 2014).

A mudança estrutural decorrente desse pacto envolve as formas de produção, com interesse técnico em desenvolvimento de tecnologias, cooperação em rede, visão mais endógena das regiões, para, com isso, melhorar os reflexos da doença holandesa já citada neste ensaio.

Há, mais uma vez, relação com as questões fiscais, visto que a tributação das externalidades negativas, com investimento em tecnologia, educação e formação técnica, pode criar um círculo virtuoso de desenvolvimento dentro de um plano estratégico e social.

#### **g) Um pacto da comunidade internacional pelo desenvolvimento e a cooperação pós-2015**

Mesmo antes da pandemia de Covid-19, já se imaginavam profundos impactos e mudanças supersimbólicas na sociedade pós-2015, como já citado em um dos pactos para igualdade da Cepal, analisado neste ensaio.

Como objetivo central, volta-se ao tema do combate à pobreza, com uma série de análises de possibilidades que envolvem todos os atores e setores da sociedade. Trata-se de acordar um pacto global que seja solidário com as gerações vindouras, que enfrentarão um cenário mais incerto e com maior escassez de recursos naturais. Significa, ademais, buscar a celebração de acordos internacionais – comerciais, ambientais e sociais – que respeitem o princípio de responsabilidades comuns (CEPAL, 2014).



Neste contexto, emerge a necessidade de discussão e de ações concretas para gestão social em tempos de redução da renda das famílias e possível inflação de custos em função da diminuição, também do consumo.

Os pactos para igualdade descritos pela cepal apresentam-se como uma das possibilidades para analisar fatores estruturantes para o Desenvolvimento na perspectiva territorial e da gestão social, constructo deste ensaio.

## A POSSIBILIDADE DA GESTÃO SOCIAL

Historicamente em um contexto internacional as discussões sobre gestão social tiveram início em um treinamento do banco interamericano de desenvolvimento, que buscava trabalhar a gestão social, a partir de uma perspectiva neoliberal (FRANCA FILHO, EYNAUD, 2020).

A conceituação e o maior aprofundamento sobre o termo, remonta a década de 1990 França Filho, Boullosa (2015), encontrando significado e notoriedade na américa latina, mais precisamente no Brasil, embora permaneça profundamente europeia na escolha de suas referências acadêmicas (FRANCA FILHO, EYNAUD, 2020).

Com o passar dos anos, essa reflexão expandiu-se no contexto brasileiro, assumindo uma posição crítica, possibilitando o início de uma reflexão organizacional e de uma gestão orientada para a deliberação democrática e a interação entre o estado e a sociedade civil (FRANCA FILHO, EYNAUD, 2020).

Dessa forma, o termo gestão social encontra-se em constante construção no Brasil. Trata-se de um processo de mudança estrutural que envolve a mentalidade das pessoas e, conseqüentemente, da sociedade, visto que, ao analisar o pensamento da Cepal neste ensaio, percebe-se que somente no início do período estruturalista as discussões eram meramente sobre a produção industrial (CANÇADO, TENÓRIO, PEREIRA, 2011). Com o decorrer das publicações e da evolução, principalmente na obra *Pactos para igualdade*, houve a inclusão de complexos assuntos que, de forma reduzida, podem ser citados pela tríade: econômico, social e ambiental.

Para se pensar na gestão social, tanto no âmbito organizacional como na gestão social dos territórios, uma possibilidade de reflexão já foi apresentada por Tenório (1998), como uma mudança



aparentemente singela, entretanto complexa, pois envolve a mudança estrutural na mentalidade das pessoas de se pensar a sociedade e não o mercado em primeiro lugar.

Nesse sentido, a gestão social “está abarcada na compreensão na qual a sociedade passa a figurar como foco principal nas relações com os demais segmentos” Allebrandt (2012, p. 158), e seu uso na formação de políticas públicas está relacionado com o processo de tomada de decisão que aconteça de forma coletiva, sem coerção dos atores associados aos debates, que seja emancipatório e capaz de promover o desenvolvimento social, e assim, através da transparência do dispositivo dialógico promover a integração de políticas públicas que sejam capazes de integrar fatores econômicos, sociais e ambientais de forma equilibrada.

Com esse olhar e pensando na tríade econômico, social e ambiental, urge o desenvolvimento de ações integradas entre todos os atores da sociedade, com dinâmicas organizacionais e políticas mais efetivas no que se refere às questões estruturantes para o desenvolvimento das regiões.

A principal interface da gestão social para o desenvolvimento, destacada neste ensaio, tem forte relação com o período neoestruturalista da Cepal, mas precisa efetivamente chegar em todos os setores da sociedade, como principal mudança estrutural para uma cidadania participativa.

A gestão social pode ser considerada como um instrumento que permite o controle público sobre as políticas e os recursos investidos em diferentes ações, possibilitando um maior empoderamento da sociedade através de processos de aprendizagem que incentivam a participação coletiva, a proposição de ações que atendam às suas necessidades, respeitando sempre as peculiaridades de cada região (ALLEBRANDT, RIBAS, KRÜGER, 2019).

Assim, podemos mencionar que a gestão social pode ser considerada como um processo gerencial dialógico com as decisões tomadas de forma compartilhada entre os participantes da ação, independentemente do tipo de sistema social que ela aconteça (público, privado ou de organizações não governamentais), onde todos têm o direito de fala sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2005).

Cabe destacar que todos os pactos citados anteriormente como interfaces para a visão de gestão social, inclusive os envolvendo as dinâmicas organizacionais, têm impacto nas regiões e também na visão de mundo das pessoas, visto que as organizações também são lugares de convivência que impactam a cognição dos cidadãos.

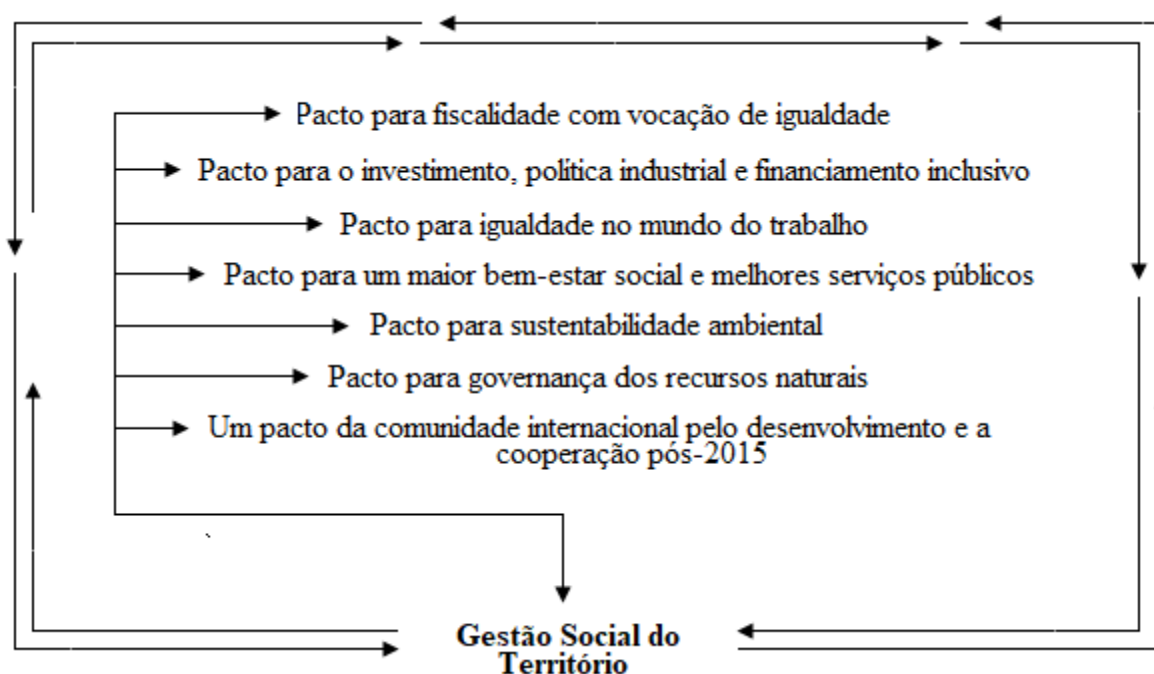




A sociedade precisa estar atenta e informada sobre todas as complexidades que compõem o desenvolvimento de longo prazo. Como exemplo, no Brasil, pode-se citar a questão ambiental da preservação da Amazônia e a complexa questão da produção rural, importante tanto no âmbito familiar como no agronegócio. Por um lado, pode-se pensar que é necessário explorar e desmatar áreas, como está acontecendo no país, defendendo, assim, uma visão econômica ou de exploração econômica. Por outro lado, ainda sob o aspecto econômico, tanto para a agricultura familiar como para o agronegócio, pode-se pensar com base científica, observando a formação dos “rios voadores”, pois essa exploração aparentemente econômica pode influenciar muito a distribuição das chuvas e a irrigação no Brasil, que, para muitos cultivos, fica inviável também sob o prisma econômico.

Então, como visto no exemplo, ao se pensar na sociedade, gera-se uma série de contradições. Neste ensaio, discorreu-se propositalmente sobre essas contradições do pensamento econômico, reflexão esta que é extremamente relevante e necessária, e que representa o pensamento cepalino nos períodos estruturalista e neoestruturalista. A partir das análises propostas neste ensaio, foi elaborada a figura 1, o qual apresentam os fatores estruturantes que ligam o pensamento da cepal com a gestão social, através dos pactos para igualdade.

**Figura 1** | Interfaces entre os pactos e a gestão social.



Fonte: Adaptado da Cepal (2014), Tenório (1998).



A possibilidade de uma gestão social dos territórios em contra movimento à gestão estratégica ainda hegemônica é uma agenda de pesquisa na ciência do Desenvolvimento Regional, que poderia ter várias abordagens teóricas e metodológicas entre elas a economia de Francisco e a discutida agenda 2030 (FAVARETO, 2019; 2022).

Nesse ensaio, optou-se pelos pactos para igualdade como fator estruturante, alinhados à possibilidade da gestão social dos territórios. Essa análise traz como premissas básicas a própria ancoragem territorial através de uma discussão dialógica com todos os agentes e todas as particularidades territoriais, descritas aqui propositalmente como pactos.

### **À GUIA DE UMA CONCLUSÃO: PENSAMENTO CEPALINO E GESTÃO SOCIAL**

Usando a humildade acadêmica com um assunto desta complexidade, não convém encerrar o ensaio expondo conclusões, mas sim propondo reflexões para novos estudos e análises de possibilidades.

O ensaio objetivou descrever como se estruturou o pensamento da Cepal, a sua contribuição para a visão de Desenvolvimento Regional, as principais alterações e se as premissas atuais estão de acordo com o pensamento inicial da Comissão, bem como alterações históricas.

Como principal constructo, pode-se mencionar que a Comissão mantém sua perspectiva inicial, apesar de o período estruturalista, iniciado nos anos 1940, estar mais focado na visão de crescimento industrial, partindo de um contexto histórico e de organização da produção muito envolvido ainda pela Revolução Industrial.

Com o desenvolvimento da Comissão, surge o período neoestruturalista, principalmente após os anos 1990, apresentando cada vez mais aspectos estruturais para o desenvolvimento multidimensional, conforme apresentado no decorrer do ensaio.

O pensamento da Cepal foi sendo constantemente atualizado com o passar do tempo, entretanto os princípios norteadores heterodoxos mantiveram-se, tanto no período estruturalista como no neoestruturalista, apresentando alternativas às políticas meramente neoliberais, sendo o subdesenvolvimento da América Latina o principal foco dos estudos da Comissão, pois a região figura, durante todo esse período, como umas das mais desiguais do mundo.



Como constructo, pode-se mencionar também que o pensamento da Cepal, acompanhando o desenvolvimento histórico da sociedade, manteve seus princípios fundamentais com a aproximação da visão de gestão social, também revisitada neste estudo.

O estudo apresenta também uma conexão entre os pactos para igualdade como possibilidade para se pensar fatores estruturantes para o Desenvolvimento Regional alinhados a gestão social com ancoragem na discussão regional.

Outro aspecto relevante, que este ensaio traz como possibilidade para novos estudos, são os fatores estruturantes nestes tempos em que a dinâmica industrial apresenta várias transformações, assim como a própria mudança estrutural, inclusive com a possibilidade de o desenvolvimento industrial não ser mais o paradigma dominante, apesar de ainda moldar o pensamento hegemônico de vários agentes da sociedade.

Nessa senda, as interfaces entre os aspectos estruturantes para o desenvolvimento e a gestão social devem ir para além dos estudos, visando à cognição das pessoas, em uma visão de cidadania e participação dos vários agentes da sociedade, em formato de pactos, envolvendo a multidimensionalidade do tema.



## REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Estado, administração pública e gestão social. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (org.). **Desenvolvimento sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 139-186
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís; RIBAS, Taciana Angélica Moraes; KRÜGER, Roseli Fistarol. Participação dos conselhos nos processos de discussão no controle social do desenvolvimento regional: O caso do Corede Missões e seus Comudes. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 15, n. 6, 2019.
- BÁRCENA, Alicia; BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel. El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; TORRES, Miguel. (Orgs.). **Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decênio**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018, p. 2008-2018.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Do “manifesto latino-americano” de Raúl Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de estruturalismo na CEPAL. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482020000100200](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482020000100200)>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo – um segundo momento do estruturalismo latino-americano. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482020000100204](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482020000100204)>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebape**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512011000300002&script=sci\\_abstract&tIng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512011000300002&script=sci_abstract&tIng=pt)>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Pactos para a igualdad: rumo a um futuro sustentável**. Síntese. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014.
- EGLER, Claudio Antonio Gonçalves; BESSA, Vagner de Carvalho; GONÇALVES, André de Freitas. Pensar o território e a região: por uma agenda de desenvolvimento regional. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, Fortaleza, v. 12, n. 28, p. 7-17, 2013.
- FAVARETO, Arilson. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente e os vetores de uma transição ecológica nos marcos da Agenda 2030. **Informe Gepec**, Toledo, v. 23, p. 172-190, 2019.
- FONTOURA, Fernando Bandeira Batista; WITTMANN, Milton Luiz. Organizações e desenvolvimento: reflexões epistemológicas. **Revista do CEPE**. Santa Cruz do Sul, n. 43, p. 101-118, jan./jun. 2016.
- FRANÇA FILHO, Genauto C.; BOULLOSA, Rosana F. Gouvernance démocratique, gestion sociale et para-économie. EYNAUD, P. *La Gouvernance entre diversité et normalization*. Paris: Editions Juris, p. 89-108, 2015.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; EYNAUD, Philippe. **Solidariedade e organizações: pensar uma outra organização**. 2020.
- GRZYBOVSKI, Denize. A contribuição do desenvolvimento organizacional para promover mudanças na dinâmica dos sistemas sociais. In: VIII ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA AMPAD, 2014, Gramado-RS. **Anais...** Gramado, maio 2014.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.
- MARCUSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. Tradução Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: ZHAR, 1973.
- MORAES, Isaiás Albertin; IBRAHIM, Hermano Caixeta; MORAIS, Leandro Pereira. O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: o enfoque na mudança estrutural produtiva para igualdade (MEPI). **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482020000100202](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482020000100202)>. Acesso em: 12 dez. 2020.



PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Boletín Económico de América Latina**, Santiago de Chile, v. 7, n. 1, 1962.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

\_\_\_\_\_. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

REIS, José. Uma epistemologia do território. Ensaio de homenagem a António Simões Lopes. **Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

SCATOLIN, Fábio Dória. **Indicadores de desenvolvimento**: um sistema para o Estado do Paraná. Porto Alegre, 1989.

TENÓRIO, Guilherme Fernando. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, p.7-23, set./out. 1998.

\_\_\_\_\_. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

