

Nali de Jesus de Souza



DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

— — — — —

5ª Edição Revisada

BIBLIOTECA NGK - PUC/SP



100290825

Biblioteca
Nadir Gouvêa Kfour
PUC-SP

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. - 2007

adaptação ao meio em que se inserem. O desenvolvimento faz-se pela transformação e a evolução dos empresários mais aptos em relação às condições de concorrência no mercado. O governo, como uma macrounidade, torna-se importante na transformação das estruturas econômicas e sociais. Sua ação justifica-se, principalmente, para corrigir falhas de mercado. No entanto, o governo não substitui o mercado, porque também existem falhas do governo, o que reduz o bem-estar social. As ações do governo são importantes principalmente quando incentivam o investimento privado e reduzem riscos e incertezas. Investimentos governamentais em pesquisa e desenvolvimento favorecem o crescimento empresarial, quando as novas tecnologias são apropriadas pelas empresas, o que exerce efeitos de encadeamentos pelo crescimento da produção e do emprego.

Na abordagem neo-schumpeteriana, o crédito e o empresário individual têm um papel menor; a inovação passa a ser gerada por fatores internos e externos à firma, em função de fatores ambientais, tecnológicos, econômicos e não econômicos. A concorrência tornou-se mais acirrada pelo desenvolvimento da informática e dos meios de comunicação, que resultou na globalização da economia mundial. Há uma necessidade crescente de maior competitividade por parte das empresas, regiões e países, o que tem levado à constituição de grupos de inovação com o apoio dos diferentes atores locais do desenvolvimento.

Questões para reflexão e discussão

1. Caracterize o fluxo circular schumpeteriano.
2. O que significa desenvolvimento econômico para Schumpeter?
3. Explique o papel do banqueiro no desenvolvimento.
4. Caracterize o empresário schumpeteriano.
5. Qual o significado de novas combinações no modelo de desenvolvimento de Schumpeter?
6. Qual o papel do meio sociocultural e institucional no modelo de Schumpeter?
7. Caracterize a fase de prosperidade do ciclo dos negócios.
8. Explique as causas da depressão segundo o modelo em estudo.
9. Explique as causas do declínio do capitalismo no longo prazo.
10. Explique as adaptações de Wallich ao modelo de Schumpeter.
11. Comente as causas e as consequências de as inovações nos países subdesenvolvidos serem de pequena escala.
12. Quais os principais obstáculos à formação empresarial na América Latina?
13. Explique o processo interativo entre crescimento econômico e desenvolvimento da função empresarial.
14. Qual o papel de uma maior abertura da economia ao exterior para a adoção de inovações e para a formação do empresariado?
15. Qual o papel do Estado na mudança e no desenvolvimento?
16. Qual a ligação da teoria schumpeteriana com a teoria evolucionária do desenvolvimento econômico?
17. Explique a visão neo-schumpeteriana das inovações, do empresariado e do crédito.



Desenvolvimento por Substituição de Importações, a CEPAL e o Desenvolvimentismo no Brasil

1940 1950 1960 1970 1980 1990 2000 2010 2020

Este capítulo apresenta a abordagem da industrialização por substituição de importações, a visão cepalina do desenvolvimento econômico e os principais aspectos do *pensamento econômico brasileiro*, dominante entre 1940 e início da década de 1960. O capítulo inclui ainda a discussão de algumas teses em debate no Brasil sobre a questão do desenvolvimento, após 1964.

7.1 Crescimento por substituição de importações

Pela teoria clássica do comércio internacional, cada país deveria especializar-se na produção daqueles bens para os quais possui vantagens comparativas de custo. Desse modo, como explicou Ricardo, o produto da economia mundial acabaria aumentando, assim como o bem-estar social. Os países com abundantes recursos naturais especializariam-se em produtos primários e os países ricos, de tecnologia mais avançada, aprofundariam sua especialização em produtos manufaturados específicos. Desse ponto de vista, o padrão da divisão internacional do trabalho iria reger as vantagens comparativas entre países.¹

Pela teoria neoclássica do comércio internacional, de Hecksher e Ohlin, a especialização deriva das diferenças de dotação de fatores entre países. Aqueles com abundância de mão-de-obra e, portanto, salários mais baixos seriam especializados na produção e exportação de bens incorporando técnicas de trabalho intensivo. Inversamente, países com escassez de trabalho e abundância de capitais iriam produzir e exportar, preferencialmente, bens adotando técnicas de capital intensivo, poupadoras de trabalho (Souza, 2003, p. 269).

As teorias clássica e neoclássica do comércio internacional são estáticas, levando em consideração apenas as condições de um dado momento. No longo prazo, com a própria industrialização, outros produtos passam a apresentar especialização. *Vantagens comparativas dinâmicas* constituem um princípio mais amplo e baseiam-se na redução de cus-

1 Ver seção 3.3.3 deste livro e Souza (2003, p. 267).

tos no tempo. Novos produtos podem tornar-se competitivos, devido a um processo de aprendizagem (*learning by doing*), que leva ao aperfeiçoamento da produção e à redução de custos. Novas vantagens comparativas podem resultar de *retornos crescentes à escala*, em virtude da produção para mercados mais amplos: o progresso técnico estimula o crescimento econômico, o qual, por seu turno, induz a inovações tecnológicas posteriores (Bruton, 1989).

O surgimento de retornos crescentes pode estar associado a um processo de aprendizagem, resultante do uso de técnicas mais produtivas, ou à criação de economias externas, provenientes da implantação de indústrias complementares, criando mercado umas para as outras. As interdependências geradas pela demanda intermediária e final (teoria do *grande impulso*)² aumentam a escala de produção e reduzem os custos médios, gerando novas vantagens comparativas em relação a diversos produtos. Ocorrendo vantagens comparativas dinâmicas, indústrias com elevados custos médios no curto prazo podem tornar-se atividades mais eficientes no longo prazo. Seguindo esse raciocínio, os países subdesenvolvidos deveriam proteger a *indústria nascente*, estimulando a implantação de novas atividades, mesmo que, inicialmente, apresentem elevados custos médios em relação aos produtos similares que poderiam ser importados.

Outro ponto a ser destacado é o de que a divisão internacional do trabalho só pode ser alterada se os países subdesenvolvidos conquistarem maior base industrial e maior capacitação tecnológica. Os custos de produção na Inglaterra, no início da Revolução Industrial, eram elevados. No entanto, como os ingleses foram os pioneiros na produção industrial, não havia a possibilidade de importar os novos produtos, cuja produção se iniciava. Não se podia discutir se os custos médios eram baixos ou altos. Os parâmetros para os custos médios eram os preços de mercado, formados pela interação entre a oferta e a demanda. Toda a produção se justificava desde que pudesse ser realizada com lucros.

Novos produtos com vantagens comparativas só podem ser obtidos com industrialização mais acelerada. Para isso, torna-se necessário o crescimento contínuo da demanda efetiva para bens industriais, redução do grau de incerteza e dos riscos dos negócios, bem como realização de reformas institucionais de base, para reduzir custos. Com relação à agricultura, precisa-se aumentar a produtividade da terra e do trabalho, de sorte a elevar o nível de renda dos agricultores, para que a agricultura possa cumprir suas funções no desenvolvimento econômico. Os riscos dos negócios derivam das flutuações conjunturais do mercado interno e externo, produzidas por uma base exportadora muito especializada e pela inconstância da política econômica interna, que geram incertezas e efeitos multiplicadores adversos sobre o nível de atividade interna.

A deterioração dos termos de troca, caso ocorra, agravada pela especialização da base exportadora, reduz o volume de recursos para o financiamento da industrialização. A depressão nos países desenvolvidos causa queda maior do preço de produtos primários do que dos preços dos produtos industriais, piorando as relações de troca. Os preços relativos elevam-se em favor da indústria e dos países exportadores de produtos industriais. Economias com amplo setor de mercado interno tendem a apresentar maior estabilidade. O controle da demanda interna por instrumentos de política fiscal e monetária viabiliza uma estratégia de desenvolvimento voltado para dentro, ao reduzir o risco e a incerteza. Contudo, a menor abertura da economia ao exterior tende a reduzir a concor-

rência interna e a produzir ineficiências no sistema; isso se traduz por altos custos médios, tensões inflacionárias, produtos de baixa qualidade, redução da taxa de crescimento econômico e menor nível de bem-estar social.

A geração de vantagens comparativas dinâmicas requer a adoção de uma política econômica ativa e aperfeiçoamentos institucionais constantes. O aumento da produtividade agrícola, através de reformas e de incentivos ao uso de novas técnicas, torna-se também vital para gerar rendas transferíveis para o setor urbano-industrial e estimular o seu crescimento. O *excedente* agrícola joga um papel crucial no financiamento da industrialização.³ Nesse sentido, as divisas provenientes de superávits da balança comercial podem ser usadas na importação de máquinas e produtos intermediários para a indústria. A deterioração das relações de troca bloqueia o financiamento da industrialização, mas um país com uma agricultura pouco dinâmica terá dificuldades para se industrializar.

7.1.1 Vantagens da substituição de importações

A grande vantagem da substituição de importações é poder adotar processos de produção que já deram certo em outros países, possibilitando a aprendizagem e a geração de técnicas endógenas, ao mesmo tempo em que a economia passa a produzir para um mercado já existente. A substituição de importações tem como primeiro objetivo equilibrar o balanço de pagamentos. Reduzem-se importações por meio de quotas, licenciamentos, elevação de tarifas e proibições, assim como através da política cambial.

Uma política racional de substituição de importações extrapola o argumento da proteção à *indústria nascente*. Mesmo em relação a um setor antigo pode se justificar a proteção, se ele demonstrar dificuldades em enfrentar a concorrência externa, por problemas conjunturais ou estruturais. Esse raciocínio tem explicado o protecionismo nos EUA, na Europa e no Japão. De outra parte, a substituição de importações não representa, necessariamente, o fechamento da economia. A característica básica do modelo, em uma economia com forte crescimento, consiste na flexibilidade e na capacidade de empregar recursos escassos para importar maior número de produtos. O protecionismo ajuda o país a traçar os destinos de sua economia.

Para crescer de modo acelerado, torna-se indispensável o emprego intensivo de linhas de crédito lastreadas em expansão contínua da poupança proveniente das três fontes fundamentais: famílias, governo e setor externo, bem como pela adoção progressiva de novos pacotes tecnológicos. A poupança privada nacional pode ser acrescida da poupança do governo (superávits do consumo corrente) e da poupança externa. Esta deriva do movimento de capitais externos, de empréstimos ou de risco (investimentos diretos), bem como do financiamento de importações. A tecnologia pode ser gerada por um processo de aprendizagem. Aprende-se fazendo, isto é, adquire-se tecnologia no ato de produzir, que aumenta a produtividade.

A substituição de importações apresenta-se como uma das alternativas para promover maior crescimento e aquisição tecnológica. Atingindo maior base industrial e diversificação, a própria economia produz posteriormente especialização e vantagens compara-

2 Ver Capítulo 8.

3 Ver seção 1.4 deste livro.

tivas, proporcionando aumento da base exportadora. No longo prazo, cada setor poderá produzir para exportação, com liberalização gradativa de importações. Isso ocorre com a maturidade da indústria. A abertura da economia, nesse setor, aumenta a concorrência; com maior disponibilidade de bens, cresce também o bem-estar da sociedade. Antes da maturidade, uma abertura precoce pode tornar-se prejudicial ao processo de aprendizagem e ao crescimento da produtividade. Muitas firmas podem fechar, aumentando o desemprego.

A substituição de importações é ainda mais necessária nos estágios iniciais do processo de industrialização. As formas mais comuns para economizar divisas, reduzir a concorrência externa e proteger a indústria são: (a) aumento das tarifas alfandegárias para produtos concorrentes; (b) estabelecimento de quotas máximas ou proibições de importar determinado produto; (c) desvalorização cambial, que encarece as importações; (d) restrições à saída de turistas nacionais e de trabalhadores especializados; (e) limitações do investimento estrangeiro em setores específicos.

A proteção produz certo grau de monopólio e, então, capacidade de investimento em pesquisa de novos produtos e processos. A produção de novos bens ou produtos mais aperfeiçoados leva à aprendizagem tecnológica. Segundo os defensores dessas políticas, as dificuldades da produção de bens mais sofisticados, como bens de capital, não devem servir como pretexto para importar, no lugar de produzi-los internamente. Na Europa Ocidental e nos EUA, no limiar de sua industrialização, iniciou-se a produção de bens de capital porque não tinham de onde importar; foram fazendo e aprendendo (Hirschman, 1974, cap. 1). Assim, o país subdesenvolvido, que importa bens de capital, elimina importante fonte de aprendizagem tecnológica (Bruton, 1989, p. 1609). Desse modo, como argumentou Hirschman (1974), considerações de custo não devem ser as únicas. De outra parte, investimentos na produção de bens de capital tornam-se indispensáveis porque os países em desenvolvimento precisam equipar seus trabalhadores para aumentar a produtividade do trabalho. No Japão e, em menor grau, na Índia, Coreia do Sul e Brasil, houve intenso processo de aprendizagem com a substituição de importações. Desse modo, mesmo estes últimos países desenvolveram certa base tecnológica própria.

As exportações também criam um processo de aprendizagem ao manter o crescimento acelerado, como nos países asiáticos, com poucos recursos naturais e pequeno mercado interno. Desse modo, a alternativa mais lógica desses países foi crescer com a economia aberta. Países como China, Índia e Brasil, com amplo mercado interno, não dependem apenas do dinamismo das exportações para crescer. Ademais, eles contam com uma mão-de-obra especializada e apta ao processo de aprendizagem. Já, países ricos, como os exportadores de petróleo, têm dificuldades de assimilação tecnológica porque dispõem de divisas para importar todos os bens de capital de que necessitam (Bruton, 1989, p. 1613). Mão-de-obra especializada, elevados níveis de educação, receptividade aos investimentos estrangeiros e políticas econômicas bem formuladas foram os fatores mais importantes do crescimento econômico do sudeste asiático.

7.1.2 Críticas à substituição de importações

O modelo de substituição de importações não está isento de distorções: enquanto monopolistas são protegidos, segmentos concorrenciais crescem marginalmente. Criam-

se gargalos em alguns setores e aumenta a concentração de renda. A disponibilidade de bens torna-se menor do que no caso de livre comércio. Argumenta-se, entretanto, que essa redução do consumo opera-se como se fosse um investimento. A crítica comumente feita ao modelo de substituição de importações refere-se ao fato de que a proteção à indústria nacional gera ineficiências no sistema econômico, ao se viabilizar projetos com altos custos médios e baixas taxas de retorno. Tanto os preços dos insumos industriais nacionais como os dos insumos importados se elevam, aumentando os custos médios, o que dificulta o desenvolvimento das firmas interligadas tecnologicamente ao longo da cadeia produtiva. Esse modelo não considera, portanto, a importante questão das relações de insumo-produto entre os setores produtivos. O aumento dos custos médios altera os preços relativos, influenciando a estrutura tecnológica. Além disso, a substituição de importações leva à proteção da indústria em detrimento da agricultura (viés urbano), prejudicando as exportações. Diante de crises no balanço de pagamentos, as importações precisam ser restringidas ainda mais. A redução da oferta interna de bens de consumo dá margem ao aumento da taxa de inflação. As necessidades de importação de bens de capital e de bens de consumo intermediário para a indústria ampliam ainda mais esse efeito.

Outra crítica diz respeito à concentração de renda. A substituição de importações leva à adoção de técnicas com alta relação capital/trabalho. Pelo teorema de Stolper-Samuelson, com pleno emprego, constata-se que a imposição de tarifas sobre as importações diminui a produção de bens exportáveis e eleva a produção por substituição de importações. O aumento dos preços dos produtos importáveis, produzidos domesticamente, desloca capitais do setor exportador para o setor de mercado interno. A disputa por mais capital acresce seu preço e tende a reduzir o preço dos fatores mais abundantes, no caso a mão-de-obra. Como consequência, aumenta a participação da renda do capital na renda global, em detrimento da participação da renda dos assalariados. Segue-se um processo de concentração de renda (Södersten, 1979, p. 332).

O barateamento artificial do capital, em função da isenção de impostos de importação, baixas taxas de juros e empréstimos facilitados de longo prazo para a indústria substitutiva de importações, tem feito o emprego crescer lentamente nos países em desenvolvimento, apesar da rápida industrialização. Do ponto de vista do crescimento e da elevação da produtividade, a acumulação contínua de capital é absolutamente necessária, mas o excesso de capacidade em alguns setores, característica desse modelo, representa desperdício de recursos escassos, que poderiam ser alocados com maior eficiência em outros setores. Se os termos de troca não tendem a se deteriorar progressivamente, no longo prazo, contra os países subdesenvolvidos, então o fechamento da economia perde muito de seu sentido. Além disso, a expansão das exportações também possibilita a substituição seletiva de importações no longo prazo, através do financiamento das importações de bens de capital. Discriminações contra as exportações reduzem, pois, a taxa de investimento, embora a substituição de importações gere capacidade ociosa em muitos setores.

Testes recentes indicam que o aumento das exportações constitui um meio importante para elevar a produtividade e reduzir a capacidade ociosa (Bruton, 1989, p. 1623). Ademais, a situação dos países voltados para dentro agrava-se com o crescimento das necessidades de importação de máquinas, equipamentos, insumos e tecnologia. O crescimento econômico tem encontrado limitações na escassez de divisas para importar. Da mesma forma, tecnologias de capital intensivo têm requerido contínua substituição de importações e altas taxas de poupança. As perdas de renda, decorrentes dos grandes custos da proteção

(estimados em 5% do PNB, conforme Balassa, 1989, p. 1671), reduzem o volume de poupança disponível, limitando o crescimento econômico no final de algum tempo.

De outra parte, o custo da proteção aumenta quando o país passa da fase fácil de substituição de importações (produção interna de bens não duráveis de consumo e seus componentes), para a fase mais difícil (artigos de consumo intermediário e de consumo durável); esses custos continuam aumentando nas fases superiores, quando a economia passa a produzir bens de capital e outras manufaturas de tecnologia mais intensiva, para os quais as condições de produção interna não são favoráveis; este último ponto se deve à pequena dimensão do mercado interno, inexistência de fornecedores oferecendo produtos de boa qualidade, com preços competitivos, insuficiência de oferta de pessoal técnico e de mão-de-obra mais especializada, o que eleva os salários a serem pagos.

Contudo, muitas críticas à substituição de importações referem-se mais à falta de coordenação da política econômica. Argumenta-se que as restrições comerciais nada mais são do que respostas de curto prazo a problemas do balanço de pagamentos e às políticas monetárias e fiscais restritivas, derivadas do combate à inflação. As reduções do nível de atividade resultariam de políticas de estabilização de curto prazo e não do funcionamento do modelo de substituição de importações. O que se poderia questionar é se um modelo exportador, evitando desequilíbrios no balanço de pagamentos e mantendo a oferta interna em altos níveis, em face da maior disponibilidade interna de bens importados, não minimizaria os desequilíbrios de curto prazo, como a inflação e o desemprego. O modelo de substituição de importações esteve no centro da teoria cepalina do desenvolvimento econômico, sendo Raul Prebisch o maior expoente.

7.2 Pensamento da CEPAL: as teses de Prebisch e Singer

Logo após a Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas criaram a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), para contribuir com o desenvolvimento da região. Terminado o conflito, no contexto do *Plano Marshall*, os EUA destinaram grande volume de recursos a fundo perdido para a reconstrução da Europa, destruída pela Segunda Guerra Mundial. Os governos latino-americanos desejavam que os EUA estendessem esse plano para a América Latina. Nesse sentido, os primeiros trabalhos da CEPAL procuravam diagnosticar os problemas de cada país em particular, objetivando detectar os obstáculos ao desenvolvimento econômico.

Além da versão ricardiana do crescimento econômico e do instrumental keynesiano da análise macroeconômica, os economistas cepalinos não tinham outras ferramentas de análise a não ser abordagens empíricas. Foi nesse contexto que, em um seminário interno promovido pela CEPAL, Raul Prebisch (1901-1986), presidente do Banco Central da Argentina, apresentou uma nova abordagem analítica, que passou a ser o catecismo dos economistas da CEPAL. O ponto de partida da análise de Prebisch foi a crítica à teoria das vantagens comparativas de Ricardo, segundo a qual os países deveriam especializar-se na produção daqueles produtos para os quais apresentassem vantagens comparativas de custo. Desse modo, a América Latina produziria alimentos e matérias-primas para a exportação e importaria produtos manufaturados. A idéia era a de que o progresso técnico gerado nos países desenvolvidos (centrais), incorporado nas importações, difundir-se-ia nos países subdesenvolvidos (periféricos), por meio da redução dos preços dos produtos industriais importados.

Ao mesmo tempo, a menor incorporação de tecnologia na produção primária e a maior demanda dos países centrais, em virtude do crescimento de sua renda, elevariam os preços dos produtos primários. As relações de troca melhorariam em benefício dos países exportadores de produtos não industriais. Desse modo, os países periféricos não precisariam industrializar-se, para atingir o desenvolvimento econômico. Contudo, no final da década de 1940, os economistas latino-americanos perceberam que os principais problemas da América Latina tendiam a agravar-se pelo debilitamento do poder de compra de suas exportações. Essa constatação confirmou-se com o estudo de Prebisch, de 1948, que examinou a evolução dos preços de produtos agrícolas e industriais em um período de 65 anos (1880/1945). Esse autor percebeu uma tendência nítida para a deterioração das relações de troca, contra os países subdesenvolvidos: a relação preços agrícolas/preços industriais (P_a/P_i), igual à unidade em 1880, caiu tendencialmente a 0,687 em 1945 (Prebisch, 1949).

A deterioração dos termos de troca pode ser explicada, segundo Prebisch, pela teoria do ciclo. Na fase ascendente, os preços e a renda sobem nos países desenvolvidos, o que eleva a demanda internacional de alimentos e matérias-primas. Consequentemente, com preços favoráveis, os países periféricos aumentam sua oferta. Ocorre que, no caso de produtos primários, como carnes, café e outras culturas permanentes, existe uma defasagem de resposta da oferta de alguns anos e não é possível obter, de imediato, todos os ganhos possíveis decorrentes da elevação de preços. Além disso, quando os preços começam a cair, desde o fim da fase ascendente do ciclo, os países subdesenvolvidos não conseguem reduzir de imediato sua oferta, o que deprime ainda mais os preços agrícolas na fase descendente. Nessa fase, embora a demanda externa se retraia e os preços diminuam, a oferta agrícola tende a ter uma queda menos do que proporcional, por sua rigidez. Nos países centrais, a oferta de produtos industriais ajusta-se de imediato à demanda e aos preços; além disso, a rigidez dos salários para baixo, pela ação dos sindicatos, evita maiores reduções da demanda de produtos industriais. Pela *troca desigual*, essa pressão de custos é repassada à periferia (Prebisch, 1949, p. 59).⁴

Prebisch argumentava que os países ricos poderiam ajudar os países periféricos a combater sua própria depressão. Na fase descendente, eles deveriam aumentar seus empréstimos para a periferia poder continuar importando seus produtos, sobretudo bens de capital. Isso seria possível porque, na depressão, os recursos financeiros, ficando ociosos nos países centrais, poderiam ser emprestados. Esta análise também mostra a impossibilidade da transferência do progresso técnico para os países subdesenvolvidos. Pelo contrário, a dependência comercial e a troca desigual implicariam a transferência do excedente dos países periféricos para os países centrais, aumentando ainda mais a distância que os separa dos países ricos. Por conseguinte, as alternativas para o desenvolvimento dos países periféricos seriam a industrialização e a diversificação dos mercados externos, na época muito concentrados nos EUA.⁵

4 A teoria da troca desigual foi desenvolvida mais tarde, por Emmanuel (1969), com base nas idéias de Prebisch.

5 A deterioração das relações de troca pode anular o aumento físico das exportações e provocar crescimento empobrecedor, pela redução dos preços dos produtos primários exportados e pelo aumento da renda, que eleva as importações (Bhagwati apud Williamson, 1989, p. 270).

7.2.1 Estratégias de desenvolvimento para a América Latina

Segundo Prebisch, a industrialização seria efetuada mediante substituição de importações, pela existência de mercados constituídos para produtos específicos, até então importados dos países ricos. As substituições, a serem realizadas inicialmente seriam, de preferência, aquelas provenientes da zona do dólar, para maximizar os saldos das divisas mais escassas. A menor disponibilidade internacional de dólares resultava da redução do coeficiente importações/PIB dos EUA (5% em 1920 e 3% em 1945) e do protecionismo americano para segmentos da indústria e da agricultura, o que pressionava para baixo os preços internacionais de matérias-primas, alimentos e produtos semi-elaborados.

A estratégia de Prebisch, para o desenvolvimento latino-americano, consistia nos seguintes pontos: (a) compressão do consumo supérfluo, principalmente de produtos importados, por meio do estabelecimento de tarifas elevadas e de restrições quantitativas às importações; (b) incentivo ao ingresso de capitais externos, principalmente na forma de empréstimos de governo a governo, a fim de aumentar os investimentos, sobretudo para a implantação da infra-estrutura básica; (c) realização de reforma agrária, para aumentar a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas, bem como a demanda de produtos industriais, mediante a expansão do mercado interno; e (d) aumento da participação do Estado na captação de recursos e na implantação de infra-estruturas, como energia, transportes, comunicações etc.

A ênfase na industrialização recebeu críticas, tanto dos países desenvolvidos, como de nacionais ligados à oligarquia agrário-exportadora ou de intelectuais. Os críticos de esquerda consideravam os objetivos cepalinos conservadores, isto é, vinculados ao grande capital; enquanto os críticos de direita viam no "planejamento governamental" uma estratégia demasiadamente "soviética" (Cardoso, 1980, p. 9). As dificuldades para a industrialização eram muito grandes, principalmente pela oposição dos EUA. Antes da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, o Congresso americano negou um empréstimo do governo norte-americano para a construção da usina siderúrgica de Volta Redonda. Após a United Steel Corporation ter recusado participar do projeto, com habilidade, o Brasil conseguiu, em 1940, um empréstimo de US\$ 45 milhões para a construção de uma empresa siderúrgica de capital inteiramente nacional.

Esse projeto resultou dos estudos efetuados pela Comissão Mista Brasil-EUA, constituída durante o conflito mundial. Ela foi encarregada de avaliar as possíveis contribuições do Brasil para a guerra. Desses estudos, ficou evidenciada a carência do país em infra-estrutura, principalmente nas áreas de energia, transportes, comunicações e aço. Durante a Guerra, o país recebeu permissão para importar equipamentos para a instalação da usina, que começou a funcionar em 1946. O apoio norte-americano deu-se pela entrada do Brasil na Segunda Guerra e por acordos para fornecimento de matérias-primas estratégicas e instalação de uma base militar no Nordeste. Com isso, o Brasil recebeu também financiamentos para ferrovias e extração de minério de ferro, originando a Companhia do Vale do Rio Doce.

A ordem vigente até então induzia os países subdesenvolvidos a produzir bens primários, pois se considerava que as vantagens comparativas e o livre comércio levariam esses países ao desenvolvimento. Além disso, a *teoria da solidariedade continental* sugeria que esses países produzissem o mais barato possível, para ajudar os EUA a combater o comunismo (Cardoso, 1980, p. 8 e 21). Na década de 1950, contudo, os oligopólios

passaram a produzir em escala mundial e processou-se uma nova divisão internacional do trabalho. O setor de mercado interno de muitos países, antes protegido pela política de substituição de importações, implementada a partir da Grande Depressão Mundial, permitindo o livre acesso apenas às empresas nacionais, abriu-se às multinacionais por volta de 1955 (Cardoso e Faletto, 1975, p. 123). Em função disso, o processo de industrialização da periferia assumiu um novo aspecto, com os grandes grupos internacionais passando a contribuir diretamente para a transformação de sua estrutura produtiva.

A economia continuou, contudo, fechada aos grupos que operavam fora do país. As empresas multinacionais que desejassem penetrar no mercado nacional precisariam enfrentar as elevadas alíquotas do imposto de importação. Enquanto as empresas internacionais instaladas, como as do setor automobilístico, passaram a ter a mesma participação no mercado e proteção, como se fossem empresas nacionais. Essa nova ordem mundial explica a razão pela qual, em 1961, na conferência da Aliança para o Progresso, no Uruguai, os representantes do governo Kennedy propuseram a ajuda americana para a industrialização da América Latina, o que causou surpresa. Muitos acreditaram que a industrialização ocorreria sem mudanças estruturais, ficando a periferia subordinada às decisões econômicas e políticas dos países centrais (Cardoso, 1980, p. 10).

7.2.2 Limites da industrialização: algumas idéias da CEPAL

O subdesenvolvimento dos países periféricos, sobretudo da América Latina, derivava, segundo a CEPAL, de fatores externos e internos. Os fatores externos decorriam da dependência dos países periféricos dos países centrais. Essa dependência resultava na *deterioração dos termos de troca*: os países dependiam, na maior parte dos casos, do dinamismo de apenas um produto de exportação e do mercado norte-americano. Assim, o crescimento dos países periféricos depende (Prebisch, 1949): (a) do crescimento da renda externa e das cotações dos produtos agrícolas em mercados manipulados (*dependência comercial*); (b) das importações de máquinas e de outros produtos industriais essenciais, cujos preços eram fixados por oligopólios e que tendiam a se elevar (*dependência tecnológica*); (c) das importações dos EUA e, portanto, de sua política econômico-financeira (*dependência financeira*). Tendo em vista o protecionismo norte-americano e outras dificuldades de mercado, as exportações latino-americanas por habitante caíram de US\$ 58 em 1930, para US\$ 39 dólares em 1950, deprimindo a capacidade interna de acumulação (Prebisch, 1964, p. 17).

Os fatores internos decorriam da concentração fundiária, da reduzida dimensão do mercado interno e da elevada taxa de crescimento demográfico. A agricultura apresentava baixa produtividade, tanto da terra, como da mão-de-obra. A introdução de inovações tecnológicas na agropecuária ficava bloqueada pela presença significativa de vastos latifúndios e de um grande número de minifúndios, ambos improdutivos. Essa estrutura agrária mostrava-se desfavorável ao desenvolvimento da agropecuária comercial. Como o modo de produção predominante era o de subsistência, os investimentos ficavam bloqueados por fatores sociais e econômicos. Os primeiros diziam respeito à cultura, tradição e ao modo de vida extremamente simples do meio rural. A produção efetuava-se para consumo próprio de subsistência, com técnicas extensivas rudimentares.

Os fatores econômicos correspondiam às dificuldades do mercado. A falta de informação e os altos custos de transporte, pela deficiência das infra-estruturas de transporte e comercialização, criavam obstáculos à produção para o mercado. Desse modo, as variações dos preços agrícolas externos não exerciam influência sobre o nível de produção da agropecuária não comercial. Isso fez a CEPAL afirmar que a agropecuária não respondia a preços e, portanto, não aumentava a produção e as receitas e não tinha motivo para adotar métodos modernos de produção. Com o crescimento demográfico do meio rural, proliferavam-se os minifúndios e aumentava o nível da pobreza. A dificuldade de acesso à terra explicava a existência de terras ociosas e a pobreza rural. As migrações rurais intensas afetavam a oferta de alimentos, enquanto a população pobre remanescente no meio rural não constituía mercado para a indústria. Desse modo, a estrutura agrária concentrada criava sérios obstáculos ao crescimento do setor de mercado interno. Portanto, na visão da CEPAL, precisava-se realizar uma reforma agrária ampla para modificar a estrutura de posse das terras e favorecer a adoção do progresso técnico a fim de aumentar a renda do meio rural e desenvolver o setor de mercado interno. A produção agrícola aumentaria tanto para a exportação, como para o abastecimento do setor urbano-industrial, cuja demanda crescia com a industrialização. Se a oferta agrícola não aumentar, a elevação do custo de vida e dos salários urbanos dificultará a própria industrialização.

Ainda hoje, o imobilismo da estrutura social, retrógrada e tradicional, bloqueia a livre iniciativa e desestimula a acumulação de capital; como consequência, expande-se o consumo supérfluo. O sistema social fechado e elitista continua gerando privilégios na distribuição da riqueza e da renda (como concessões para operar postos de distribuição de combustíveis, estações de rádios e canais de televisão etc.), dificultando a generalização dos frutos do crescimento econômico a um número maior de pessoas. Seguindo Prebisch, conclui-se que a reduzida dimensão do mercado interno decorre, principalmente, da pobreza e da estrutura agrária inadequada, isto é, da estrutura social pré-capitalista vigente. Pobreza e baixa produtividade estão associadas e elas resultam do lento ritmo da inversão e do baixo nível de renda, o que gera um círculo vicioso. A elevada taxa de crescimento demográfico no meio urbano, por outro lado, expande os gastos sociais do Estado, reduz os investimentos, deprime a renda média e eleva a demanda de alimentos e o custo de vida urbano. Com crescimento demográfico muito rápido, a acumulação de capital precisa acelerar-se ainda mais, a fim de reduzir o desemprego, que tenderia a crescer cumulativamente. Essas idéias de Prebisch fundamentaram todo o pensamento cepalino.⁶ Em 1964, ao fazer um balanço da primeira fase do processo de substituição de importações na América Latina, ele acrescentou outros obstáculos ao desenvolvimento periférico, como poupança insuficiente, elevada relação capital/trabalho e lento crescimento das exportações (Prebisch, 1964, p. 25).

Pode-se afirmar que o modelo de substituição de importações, no Brasil, passou por três fases principais. Na primeira, ocorreu a substituição fácil de importações de bens de consumo final, com um mercado relativamente grande; na segunda, ingressou em uma fase mais difícil, com a substituição de bens de consumo duráveis e produtos intermediários, com um mercado menos amplo, o que gerou uma indústria pouco eficiente e de altos custos médios. Na etapa seguinte, a economia brasileira passou a produzir bens de

capital, concorrendo com a indústria estrangeira com grande apoio governamental. A pequena dimensão do mercado pode inviabilizar novas plantas, levando à busca de mercados externos. Isso acaba beneficiando a própria industrialização, porque as exportações proporcionam o ingresso das divisas necessárias para financiar a importação de máquinas e equipamentos não produzidos internamente, além de exercerem efeitos de encaideamento sobre as atividades ligadas ao setor de mercado interno.

A insuficiência de poupança na América Latina, na visão de Prebisch, decorria da alta taxa de consumo das elites, dos gastos militares e do baixo nível de renda da maioria da população. A industrialização realizada com alta relação capital/trabalho, no entanto, contribuía para manter o desemprego e decorria da importação de técnicas de países onde a mão-de-obra é o fator escasso, bem como dos subsídios concedidos ao capital. Os bens de capital não pagavam tarifas ao serem importados e os juros eram muito baixos nos financiamentos. Prebisch entendia que não se incentivou o suficiente a exportação de produtos manufaturados, que nos países em desenvolvimento, em geral, incorporam uma relação capital/trabalho menor. Assim, no início da década de 1960, estava-se esgotando a etapa fácil de substituição de importações, apoiada na fabricação de produtos tradicionais. Ao mesmo tempo, substituíam-se importações com altos custos médios e alta relação capital/trabalho, muitas vezes em resposta ao estrangulamento externo. Os déficits no balanço de pagamentos ocorrem porque, segundo Prebisch (1964, p. 15):

“enquanto a procura de produtos manufaturados que importamos tende a elevar-se rapidamente, as exportações primárias aumentam com relativa demora, em grande parte por razões estranhas à vontade dos países latino-americanos... Daí, só agora nós começamos a compreender sua significação e reconhecer a necessidade vital de incentivar as exportações industriais dos países periféricos, principalmente daqueles que ultrapassaram a primeira fase do processo de industrialização”.

O financiamento das importações de produtos de tecnologia cada vez mais intensiva passava a exigir o aumento de exportações de produtos não tradicionais, sobretudo industrializados. Na década de 1960, o Brasil avançou na etapa mais difícil de substituição de importações de produtos intermediários e bens de consumo duráveis mais sofisticados, necessitando de um mercado consumidor mais amplo, supranacional. No período de substituição fácil, formou-se uma estrutura industrial praticamente isolada do restante do mundo e pouco eficiente. Esse mercado fechado privou os países das vantagens da especialização e das economias de escala. Tornou-se necessário, portanto, que as novas indústrias, com maior coeficiente de trabalho, passassem a ser exportadoras, para reduzir os custos médios e aumentar a eficiência com a ampliação da escala de produção.

Em suma, Prebisch esperava que o governo promovesse a transformação da estrutura agrária a fim de estimular o uso da terra, a adoção de inovações tecnológicas e o aumento da produção. O crescimento da renda agrícola tornaria o meio rural consumidor de bens industriais. Ele sugeriu também que o Estado incentivasse o empresariado nacional em formação a investir na industrialização de seus países. Este último ponto foi muito enfatizado no Brasil: criação de bancos de fomento, concessão de crédito barato e subsídios às importações de bens de capital. Ele entendia que a ação do governo deveria restringir-se ao planejamento indicativo: “O Estado não é uma entidade abstrata e incorpórea. Aqueles que manejam seus recursos são movidos por interesses e paixões e não apenas por objetivos coletivos” (Prebisch, 1964, p. 31).

6 Entre os principais autores cepalinos, além de Raul Prebisch, destacaram-se: Celso Furtado, Anibal Pinto, Oswaldo Sunkel, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Loyola, entre outros.

7.2.3 A tese de Hans Singer

A análise dos termos de troca foi igualmente efetuada por Hans Singer, para o período de 1950 a 1977. Ele também constatou a tendência à deterioração dos termos de troca contra as exportações de produtos primários (excluído petróleo, após 1973), em favor das exportações de produtos industrializados. Concluiu, da mesma forma, que os ganhos de produtividade dos países ricos não são repassados aos países pobres, na forma de preços industriais mais baixos (Singer, 1984, apud Balassa, 1989, p. 1653). O crescimento da renda exerce efeitos maiores sobre a indústria, pela demanda mais elástica dos produtos manufaturados, tanto em relação à renda, como aos preços. Além disso, o progresso técnico mais rápido nos países industrializados reduz custos e aumenta ainda mais os lucros. Mesmo nesses países, a produtividade tende a crescer mais na indústria do que no setor primário. Foi o que ocorreu nos EUA, entre 1919/39, quando a produção por trabalhador cresceu 57% na indústria, 23% na agricultura e 15% nas minas de carvão (Singer, 1950, p. 477).

No entanto, segundo Singer, o comércio internacional não deixa de ser importante para os países em desenvolvimento. Em períodos de preços favoráveis para os produtos primários, aumenta a capacidade de importar máquinas e equipamentos industriais, possibilitando a industrialização. Nessa oportunidade, esses países precisariam investir os lucros do comércio na infra-estrutura e na indústria. No mesmo sentido, considerava que os países em desenvolvimento deveriam atrair os lucros gerados nos países desenvolvidos, na forma de investimentos diretos. Esses investimentos seriam uma forma de reter os frutos do progresso técnico nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que exerceriam efeitos de encadeamentos sobre a renda, emprego, formação de capital, conhecimentos técnicos e economias de escala.

Da mesma forma, do ponto de vista dos países desenvolvidos, esses investimentos seriam úteis porque melhorariam sua posição competitiva, ao proporcionarem a abertura de novas fontes de matérias-primas e de alimentos e ao facilitarem a venda de máquinas e equipamentos industriais. Explicava ele que o investimento é "estrangeiro" do ponto de vista geográfico, mas não do ponto de vista econômico. Os investimentos ingleses na América do Norte ajudaram a vestir, alimentar e educar tanto os ingleses, como os imigrantes que chegavam às colônias. E a industrialização dos EUA e do Canadá teria ocorrido pela combinação da imigração e da abertura de novas áreas com a ajuda dos investimentos estrangeiros (Singer, 1950, p. 483).

Além de atrair investimentos estrangeiros, torna-se necessário que esses investimentos diversifiquem a economia e se efetuem em setores estratégicos do ponto de vista do desenvolvimento. A dificuldade é a de que a taxa de retorno do capital se mostra baixa fora do setor exportador. Para que o capital seja aplicado na indústria, além de tecnologia, que poderá ser importada pelos próprios investidores estrangeiros, a questão é aumentar a oferta local de mão-de-obra especializada, bem como de insumos especiais não produzidos internamente. Em resumo, conclui-se que uma política de industrialização necessita: (a) de investimentos em educação e no treinamento da mão-de-obra; (b) de investimentos em infra-estruturas econômicas, como comunicações e transportes; e (c) da disponibilidade de divisas estrangeiras para as importações necessárias ao desenvolvimento econômico.

7.2.4 Críticas às teses de Prebisch/Singer

A teoria da deterioração das relações de troca, bem como o pensamento cepalino de modo geral, sofreram críticas tanto de economistas liberais como de economistas marxistas. Para Viner, por exemplo, a lógica do mercado acabaria promovendo o desenvolvimento no longo prazo. Segundo ele, não existiria uma verificação empírica definitiva segundo a qual as relações de troca iriam piorar sistematicamente contra os países exportadores de produtos primários. Países que modernizaram sua agricultura conseguiram desenvolver-se a partir de uma base agrícola sustentada pelo dinamismo das exportações. Este foi o caso dos EUA, Canadá, Dinamarca, Austrália, Nova Zelândia etc. (Viner, 1969, p. 34). A questão é investir os lucros das exportações agrícolas em infra-estruturas econômicas para induzir o desenvolvimento do setor de mercado interno. Ao mesmo tempo, a pauta exportadora precisa ser gradativamente diversificada e administrada, a fim de evitar excessos de oferta que possam afetar os preços.

Segundo os economistas marxistas, o fluxo de capitais do centro para a periferia ocorre em virtude da elevação da composição orgânica do capital no centro, que reduz a taxa de lucro. Os países pobres, com baixa composição orgânica, mão-de-obra barata e abundantes recursos naturais, atrairiam investimentos externos, mas permaneceriam dependentes e atrelados ao imperialismo internacional. Baran, reconhecendo que a estreiteza do mercado limita o desenvolvimento, argumentou que o excedente nos países pobres é mal utilizado pela ação das elites feudais, dos industriais conservadores e da classe média consumista. Os investidores estrangeiros, ao se associarem às classes menos progressistas desses países, agravariam as distorções no uso do excedente, que se tornaria ainda expatriado aos países desenvolvidos. Em suma, ele entendia que o problema do subdesenvolvimento só pode ser resolvido por vias políticas, porque a questão não resulta da falta de capitais, mas do uso inadequado do excedente (Baran, 1964, p. 310 e 355).

Emmanuel (1969) difundiu a *teoria da troca desigual*, proveniente das relações comerciais entre os países subdesenvolvidos e os países ricos, nos mesmos moldes de Prebisch. Entretanto, muitos economistas marxistas entendem que a exploração origina-se das relações de produção, tanto internas como externas, e não das trocas internacionais. A exploração existiria tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos, em virtude das contradições entre as classes sociais (Cardoso, 1980, p. 86).

Um das críticas mais sérias efetuadas à tese de Prebisch/Singer é a de que, ao se estudarem novos períodos, não haveria mais deterioração das relações de troca contra os países exportadores de produtos primários. No que tange ao período de Singer (1950/1977), os críticos argumentam que os preços dos produtos primários estavam muito elevados na primeira metade da década de 1950 em função da Guerra da Coreia. A queda posterior desses preços seria uma simples consequência da tendência do retorno ao equilíbrio.

Estudos realizados por Kravis e Lipsey e também por Balassa, para o período de 1953/77, indicam uma queda na relação de trocas contra os países ricos de 6% e 10%, respectivamente.⁷ Os autores excluíram da amostra petróleo e derivados, em virtude do choque de preços do petróleo de 1973, o que desvirtuaria a análise. Eles constataram também que os preços dos produtos primários exportados pelos países pobres cresceram mais

7 Os dois trabalhos utilizam os mesmos dados, mas empregam deflatores diferentes.

do que os preços dos produtos primários exportados pelo resto do mundo (Balassa, 1989, p. 1657). Da mesma forma, o estudo de Michael's para o período de 1952/1970 concluiu que o preço do conjunto dos produtos exportados cresceu 45% para os países subdesenvolvidos, contra 19% para os países desenvolvidos. Assim, as relações de troca para o conjunto dos produtos exportados, nesse período, subiram 19% para os países pobres e caíram 15% para os países desenvolvidos (Balassa, 1989, p. 1658).

Diante desses estudos empíricos mais recentes, conclui-se que a tese de Prebisch/Singer não se verifica para o período pós-guerra da Coreia. Pelo contrário, os preços dos produtos exportados pelos países pobres tenderam a crescer mais do que aqueles dos países desenvolvidos. De outra parte, o exemplo da Organização dos Países Produtores de Petróleo mostra que os países subdesenvolvidos poderiam organizar-se em cartéis, para manter estáveis os preços dos produtos primários exportados. Podem ser objeto de cartelização alguns metais, como cobre e bauxita. No entanto, a redução da produção para elevar os preços poderá gerar substitutos no mercado. Este foi o caso do petróleo, cujo aumento de preço incentivou a pesquisa de novos combustíveis e a prospecção de petróleo em áreas antes não econômicas.

Outras críticas à análise de Prebisch/Singer dizem respeito à não-consideração dos custos de transportes, declinantes no tempo, e às mudanças na composição dos produtos manufaturados durante o período da análise. As exportações de produtos agrícolas, representando, geralmente, cargas volumosas de baixo valor unitário, como algodão e cereais, possuem alto coeficiente de custo de transporte, em relação a produtos industriais de maior valor por unidade de peso, onerando relativamente mais seus preços. Com a redução dos custos de transporte, os preços dos produtos exportados tenderiam a cair, afetando mais os produtos primários. Observou-se também que as características dos produtos manufaturados variam substancialmente no tempo, com as inovações elevando seus preços. Enquanto o algodão, o cobre, o ferro, o trigo permaneceram os mesmos, produtos como automóvel e rádio tornaram-se completamente diferentes, explicando a mudança de seus preços (Haberler apud Balassa, 1989, p. 1656). Os autores citados concluem que os países em desenvolvimento, que se fecharam ao exterior, perderam participação no mercado mundial de produtos agrícolas, após a Guerra da Coreia, e deixaram de acumular divisas, necessárias ao desenvolvimento econômico. Desse modo, esses países teriam apresentado um crescimento econômico maior se houvessem deixado suas economias mais abertas ao comércio internacional.

7.2.5 Teoria da dependência: uma abordagem neocepalina

O conceito de dependência originou-se do pensamento cepalino, fundado por Prebisch, que enfatizou as relações assimétricas entre a periferia exportadora de produtos primários, cujos preços dependem das condições do mercado internacional, e o centro industrializado, fixador de preços. Inicialmente, destacou-se a *dependência comercial*, mencionando-se os aspectos relativos a preços, quantidades, mercados concorrenciais, para os produtos primários, e mercados oligopolizados, no caso dos produtos industriais. A dependência resulta do relacionamento entre partes com desigual poder político e econômico. A dependência econômica e a política são interdependentes, sendo o colonialismo a forma extrema da segunda. A primeira caracteriza-se por laços mais sutis e os países subdesenvolvidos ficam "amarrados" a imposições econômicas e a manipulação de

mercados. Ela adquire três formas (Bettelheim, 1973, p. 56): (a) *dependência comercial*: provém da deterioração das relações de troca, da existência de apenas um ou dois produtos de exportação e da necessidade de abastecimento em poucos mercados; (b) *dependência tecnológica e científica*: o país periférico depende do ritmo do desenvolvimento tecnológico dos países centrais, da disposição desses países em liberar ou não tais inovações e da viabilidade dessa transferência; (c) *dependência financeira*: decorre das outras formas de dependência, da elevação da taxa de juros internacional (da política monetária e fiscal dos países centrais, principalmente dos EUA) e do afluxo de capitais internacionais.

A abordagem da dependência consolidou-se mais tarde, com Sunkel e Furtado (Cardoso, 1980, p. 50). Esses autores lembraram que as indústrias de bens de consumo foram instaladas na periferia, mas as indústrias de bens de capital permaneceram no centro. Isso aumentou a interdependência comercial entre as economias do centro e as da periferia, mas de forma assimétrica, uma vez que as relações de troca continuaram desfavoráveis para estas últimas. Mesmo que as economias periféricas passem a exportar bens de consumo manufaturados, seus preços continuam a crescer menos do que os preços dos bens de capital importados. Isso se deve ao fato de estes últimos serem produzidos em estruturas de mercado mais oligopolizadas e incorporarem tecnologias superiores, o que teria originado uma *dependência estrutural* (Cardoso, 1980, p. 50).

Para os dependentistas, portanto, o atrelamento dos países periféricos aos países centrais resultaria do desenvolvimento do capitalismo e das necessidades das economias dominantes. A dinâmica interna dos países periféricos condiciona-se a seu papel subalterno na estruturação da economia mundial. Desse modo, o subdesenvolvimento não se caracterizaria pelo atraso, mas seria a consequência do desenvolvimento capitalista internacional. A idéia de dependência surge como um ramo da teoria do imperialismo, um complemento que aperfeiçoa esta última. Contudo, para a "teoria" da dependência associar-se à teoria do imperialismo, de modo mais efetivo, torna-se necessário que a principal contradição do sistema passe do âmbito das trocas entre nações para as relações entre o capital e o trabalho, ocorram elas no interior do país ou em escala mundial. Sem essa adaptação, a idéia de dependência não chega a ser uma teoria, mas uma *ideologia nacionalista*. A noção de dependência, ao se referir à subordinação da periferia ao centro, teria um caráter de *denúncia* e não de explicação científica do processo histórico do subdesenvolvimento (Benakouche, 1980, p. 240).

Para os economistas de inspiração marxista, a contradição do desenvolvimento não estaria, portanto, entre o centro e a periferia, mas entre o capital e o trabalho. *Causas internas*, oriundas das relações de produção, das disputas entre as classes sociais, que se apoderam do aparelho estatal, entram ou favorecem o desenvolvimento, e não *causas externas*, provenientes das relações comerciais, tecnológicas, ou estruturais, como afirmam alguns dependentistas. Para os que enfatizam a influência de fatores internos, as alianças de grupos nacionais com o capitalismo internacional moldam o caráter da dependência e o próprio estilo do desenvolvimento. Foi o que ocorreu na Argentina, Brasil e México. Na década de 1930, a nova aliança política entre os grupos industriais emergentes, os trabalhadores urbanos, a classe média e o governo reduziu a força do latifúndio agroexportador na condução da política econômica (Cardoso e Faletto, 1975, p. 115).

No Brasil, a política do período Vargas (1930/1945), seguida no governo Dutra (1946/1950), consistia na instalação de indústrias básicas, com investimentos públicos,

que transformou rapidamente a estrutura produtiva já na primeira metade da década de 1950. O impulso à industrialização estava sendo dado por forças internas, sobretudo pelas práticas de controle quantitativo das importações e pelas taxas múltiplas de câmbio, que favoreciam as importações de máquinas e equipamentos industriais, em detrimento dos setores exportadores. A insatisfação da classe agroexportadora estava contida até 1953, pela evolução favorável dos preços externos dos produtos agrícolas, no contexto da Guerra Fria e da Guerra da Coreia. Posteriormente, a queda dos preços internacionais do café e a pressão dos EUA, em relação ao nacionalismo brasileiro, culminaram com o suicídio de Getúlio Vargas, em 24/8/1954.

O novo caráter da dependência

A seguir, procedeu-se a uma nova aliança populista-desenvolvimentista no governo Juscelino Kubitschek (1956/1961), que tomou novo rumo: expandiu-se o afluxo de capitais externos, desafoando as pressões dos setores exportadores e dos assalariados urbanos, ao mesmo tempo em que se fortalecia o setor industrial privado nacional, agora associado ao capital estrangeiro (Cardoso e Faletto, 1975, p. 117). Os impactos dos investimentos estrangeiros sob o setor de mercado interno ocorreram indiretamente em alguns setores, via relações de insumo-produto. Foi o caso da indústria automobilística, que se implantou nesse período, produzindo efeitos de encadeamento sobre os fabricantes de autopeças, cujo crescimento passou a depender do crescimento daquela indústria-chave. Esse processo de integração dependente seguiu seu curso normal até o esgotamento do processo de substituição fácil de importações, no início da década de 1960. A desaceleração do crescimento por substituição de importações reduziu o tamanho do excedente a ser distribuído internamente e descontentou os diferentes grupos, evidenciando a existência de problemas mais complexos, o que culminou com o golpe militar de 1964.

Os sucessivos governos militares asseguraram a continuidade da abertura da economia ao capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que crescia a participação do Estado na economia. As decisões das matrizes passaram a influenciar o nível dos investimentos no setor de mercado interno, assim como o padrão tecnológico a ser adotado. A *dependência comercial* transformou-se, passando a predominar a *dependência tecnológica e financeira*. Intensificou-se a interdependência política e econômica internacional. Cresceu a associação de grupos industriais nacionais com grupos estrangeiros, sob forte apoio estatal. A aliança empresa privada nacional, empresa privada estrangeira e Estado nacional baseava-se "na ideologia da segurança nacional e no combate ao comunismo". Com esse pretexto, ocorreu forte centralização das decisões políticas e econômicas na esfera federal.

Em decorrência dessa maior abertura ao exterior,

"os mecanismos de controle da economia nacional escapam parcialmente do âmbito interno na medida em que certas normas universais do funcionamento de um sistema produtivo moderno, impostas pelo mercado universal, não permitem alternativas: a unificação dos sistemas produtivos leva à padronização dos mercados e a seu ordenamento supranacional" (Cardoso e Faletto, 1975, p. 130).

O novo caráter da dependência trouxe, inegavelmente, grande crescimento industrial na década de 1970, mas as crises do petróleo de 1973 e 1979, assim como o crescimento da dívida externa, bloquearam o crescimento da economia na década seguinte. A estabi-

lização das economias nacionais em crise, com maior abertura à economia mundial, passou a constituir, para os organismos financeiros internacionais, precondições para a retomada do desenvolvimento.⁸ A criação de facilidades ao capital estrangeiro, com abertura ainda mais ampla do setor de mercado interno ao exterior e o estabelecimento de uma política econômica interna favorável à maior estabilização da economia, torna possível a industrialização de qualquer área periférica. Porém, reaplicações de lucros na periferia, embora incentivem a industrialização, reforçam ainda mais os laços de interdependência entre as nações.

O inconformismo com o estilo considerado perverso do crescimento latino-americano havia levado os economistas e sociólogos a proporem uma nova alternativa de desenvolvimento, fundamentada em uma nova ordem econômica internacional, que incentivasse um crescimento mais autônomo, baseado no dinamismo do mercado interno de cada país, com ênfase na distribuição de renda. A experiência das economias abertas do Sudeste da Ásia, fortemente integradas ao capitalismo internacional, apresentando rápido crescimento econômico nas últimas décadas, mostrou que essa orientação levaria à estagnação das economias que se mantivessem fechadas ao exterior. No Brasil, a crise do balanço de pagamentos após 1980 levou a uma política de compressão das importações, a fim de formar saldos comerciais e pagar a dívida externa. A taxa de inflação cresceu a níveis explosivos e a partir de 1990 o governo brasileiro iniciou um período de maior abertura ao comércio internacional, quando a dívida externa estava relativamente sob controle. Com maior oferta interna de produtos importados, graças também ao desenvolvimento do Mercosul, e à implantação do Plano Real, em 1994, o país começou a debelar também o processo inflacionário.

Na década de 1990, verificou-se um processo geral de globalização, devido à flexibilização do processo produtivo das empresas. A produção em série, em larga escala, característica do fordismo, cedeu lugar a um modo de produção em que as unidades produtivas são menores e mais especializadas. Assim, a produção de determinado produto ou componente passa a ser efetuada no país ou região onde o custo de produção for menor. Desse modo, fábricas são abertas em países como a China, Indonésia, Filipinas, México ou Brasil. No interior de um país de dimensões continentais como o Brasil, essa mobilidade espacial das indústrias está ocorrendo entre regiões. Empresas do Sul e do Sudeste deslocam filiais para Estados do Nordeste, como Bahia e Ceará, em busca de mão-de-obra mais barata e de incentivos fiscais.

Tendo em vista que inúmeros países estão abrindo suas economias, a concorrência entre os países está aumentando, o que lhes obriga a manter elevados padrões de eficiência. Isso implica informatização e robotização, com desemprego tecnológico, como ocorreu no Brasil na indústria automobilística. Desse modo, os investimentos precisam ser ainda

8 O chamado *Consenso de Washington* resultou das conclusões de reuniões realizadas no início dos anos 90 por economistas do Banco Mundial, FMI e Tesouro dos EUA. Eles recomendaram que os países endividados adotassem: (a) *Estado mínimo*, com privatizações, para resolver a crise fiscal e a inflação; (b) *abertura dos mercados*, eliminação de regulamentações e intervenções governamentais. Eliminou-se a inflação crônica, mas agravaram-se os problemas sociais. O Banco Mundial passou a adotar uma postura neoliberal e seus empréstimos concentraram-se na rolagem das dívidas; obteve-se estabilização, com menos crescimento. Com a redução dos empréstimos, ele passou a ter um fluxo de caixa positivo. O Banco Mundial passou por uma crise de identidade e a teoria do desenvolvimento entrou em crise (Pereira, 1995).

maiores, para criar novos empregos no ritmo necessário. Pela conjuntura favorável, proporcionada pela estabilização do país, o afluxo de investimentos estrangeiros diretos líquidos acelerou-se, passando de US\$ 3 bilhões em 1992, para US\$ 15,5 bilhões em 1996 e US\$ 30,5 bilhões em 2000. Com a entrada do Partido dos Trabalhadores no governo, no entanto, esses investimentos caíram para menos de US\$ 10 bilhões em 2003 (Banco Central do Brasil, Boletim de maio 2004).

Devido ao processo de globalização da economia mundial, em que todos os países envolvidos se beneficiam pela *interdependência* existente entre eles, ficou fora de moda a "teoria" da dependência, assim como hostilizar os planos de estabilização recomendados pelo Fundo Monetário Internacional. Tornou-se consenso na sociedade atual que a inflação é um mal que atinge a todos, principalmente os mais pobres, e que qualquer plano de estabilização exige sacrifícios de toda a sociedade. Embora haja atualmente uma relativa concordância acerca dessas questões, isso não foi assim há uns poucos anos.⁹ Desde o final da Segunda Guerra Mundial, até os anos de 1980, travou-se um amplo debate entre as principais correntes do pensamento econômico brasileiro, acerca do melhor estilo para o desenvolvimento do país.

7.3 Pensamento econômico brasileiro

O pensamento econômico brasileiro envolve as correntes neoliberal, desenvolvimentista e socialista, além do pensamento eclético de Inácio Rangel.

7.3.1 Pensamento neoliberal de Eugênio Gudin

Os neoliberais consideravam fundamental o combate à inflação, o aumento da produtividade, o estímulo às exportações, maior liberdade ao capital estrangeiro e participação mínima do Estado no controle da economia. Essa corrente, liderada por Eugênio Gudin (1886/1986), tinha como projeto econômico básico o crescimento com equilíbrio das contas públicas; fundamentava-se no livre mercado, em oposição às teses desenvolvimentistas. Seguiam o postulado monetarista, segundo o qual os meios de pagamentos precisavam expandir-se no mesmo ritmo das transações econômicas. Os aumentos dos gastos públicos, sem correspondência com novas receitas, elevam o volume de dinheiro na economia e geram inflação. As tentativas de enxugamento do excesso de moeda em circulação, pelo lançamento de títulos públicos, aumentam as taxas de juros e as despesas públicas, realimentando o déficit público e a inflação. A expansão do crédito age no mesmo sentido de fazer crescer o estoque de moeda e os preços, sendo, portanto, combatido (Bielschowsky, 1988, p. 284).

⁹ Contudo, autores importantes como Stiglitz, um dos ganhadores do Prêmio Nobel de 2001 e Ex-Vice Presidente Sênior do Banco Mundial, entende que as políticas impostas aos países em desenvolvimento precisam ser repensadas; que os sacrifícios exigidos pelo FMI aumentam a pobreza e incapacitam os países pobres a pagar suas dívidas; que os países que mais precisam de crédito são os que não podem obtê-lo; que em muitos casos a globalização não trouxe os benefícios esperados e que a dívida de países muito pobres deveria ser perdoada (Stiglitz, 2003).

Segundo Gudin, havia pleno emprego e inflação na região Sul/Sudeste do país e desemprego no Norte/Nordeste. Na depressão, as empresas do Sul/Sudeste reduzem a produção. Com pleno emprego, o crédito tende a gerar inflação. Investimentos na melhoria da produtividade, principalmente nos setores exportadores, seriam medidas coerentes (Gudin, 1979, v. 2, p. 217-220). Com poupança interna escassa e afluxo insuficiente de capitais estrangeiros, o país emitia moeda, acelerando a inflação. Para atrair poupança externa, Gudin defendia a completa liberdade para a remessa de lucros, por parte das multinacionais.

Ele concordava com a idéia de planejamento, mas o Estado Liberal tem como função "estabelece as regras do jogo, mas não joga" (Gudin, apud Magalhães, 1961, p. 12-13). Ele aceitava alguma forma de intervenção do Estado na economia, para corrigir falhas do mercado, em determinadas áreas, principalmente em períodos de depressão. Suas variáveis estratégicas para o desenvolvimento eram: (a) atração do capital estrangeiro; (b) formação do mercado de capitais; (c) assistência técnica e concessão de crédito seletivo para a agricultura; (d) educação geral e profissionalizante; (e) incentivos ao aumento da produtividade; e (f) promoção das exportações. Adicionalmente, o governo precisaria preservar a estabilidade monetária e cambial, deixando ao mercado a tarefa de assegurar a máxima eficiência do sistema.

A industrialização constituía para ele uma forma de diversificar a economia e minimizar as flutuações cíclicas; porém, era contrário à industrialização subsidiada de altos custos e baixa produtividade. Ela deveria ser regulada pelo mercado, tendo como função absorver a mão-de-obra excedente da agricultura. Para manter a estabilidade econômica, ele entendia que o governo deveria controlar os meios de pagamentos, o crédito, as contas públicas e o balanço de pagamentos.

7.3.2 Pensamento desenvolvimentista

O pensamento desenvolvimentista compreendia a corrente ligada ao setor privado e a linha vinculada ao setor público, sendo esta última desdobrada em desenvolvimentismo nacionalista e não nacionalista. Para essa corrente, a transformação da economia brasileira seria impossível sem industrialização, planejamento econômico e ampla participação do Estado no processo produtivo.

Desenvolvimentistas ligados ao setor privado

Nessa corrente, destacou-se Roberto Simonsen (1889-1948), fundador do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social da Indústria (SESI). Ele defendeu a criação de indústrias de base, como a siderurgia e a química. Considerava viável a implantação de um capitalismo moderno no país, com decisivo apoio governamental, por meio de políticas protecionistas e planejamento econômico. Em 1937, ele já destacava o papel do Estado na substituição de importações, por meio de tarifas elevadas para bens que pudessem ser manufaturados internamente, destinando as divisas economizadas à importação de máquinas e insumos industriais. Ele propunha a transformação de matérias-primas no próprio país, a ampliação da capacidade portuária e a abertura de rodovias para induzir investimentos industriais.

Tendo em vista as fortes oposições externas e internas, existentes por volta de 1950, a industrialização brasileira não poderia efetuar-se apenas pela iniciativa privada e com a ajuda das “livres” forças do mercado. Tornavam-se, portanto, necessários o apoio governamental e a adoção de políticas protecionistas e de estímulos à implantação de infra-estruturas e novas indústrias. Nesse sentido, Roberto Simonsen acreditava ser indispensável o planejamento para enfocar objetivos específicos do desenvolvimento. Na concepção dessa corrente, porém, o intervencionismo deveria atingir as áreas não cobertas pela iniciativa privada, como eletrificação, siderurgia, petróleo, insumos básicos, material bélico e outras atividades-chave, incluindo o que denominou “moderna agricultura de alimentação” (Bielschowsky, 1988, p. 102).

Os desenvolvimentistas ligados ao setor privado defendiam: (a) a preservação do mercado interno para o setor privado nacional; (b) o controle de salários; (c) tributação mínima dos lucros; e (d) crédito barato e abundante para investimentos industriais. Para eles, a inflação não decorria do crédito, mas do déficit público, da elevação salarial e da escassez da produção de alimentos. Os investimentos estatais constituíam um desdobramento natural da programação econômica, mas deveriam deixar uma participação máxima à iniciativa privada nacional. Quanto ao capital estrangeiro, argumentavam que ele deveria ser orientado preferencialmente para as atividades comerciais e agrícolas, bem como para os ramos industriais ainda não explorados no Brasil (Bielschowsky, 1988, p. 113).

Essa corrente aceitava uma taxa moderada de inflação. A elevação do nível geral de preços, com salários monetários constantes, reduz os salários reais, o que estimula os investimentos. A inflação torna-se uma *poupança forçada*, embolsada pelos empresários, que se traduz em novos investimentos. Essa foi defendida por João Paulo de Almeida Magalhães, a partir dos anos de 1950. Ele opunha-se às posições neoliberais de combate à inflação, causadoras de recessão e desemprego. Ele não aceitava a tese de pleno emprego na região Sul/Sudeste. Assim, a única alternativa para deslocar para cima a fronteira das possibilidades de produção seria aumentar a produtividade dos fatores. Com desemprego, o investimento precisa crescer de alguma forma para superar o “atraso” do desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos (Magalhães, 1961, p. 153).

Como a inflação causa graves distorções no longo prazo, Magalhães desejava incentivar a poupança voluntária, que depende da elevação da renda nacional. Essa corrente defendia seus próprios interesses. Ela desejava importar equipamentos com subsídios cambiais e preservar o mercado interno para suas empresas. Para preservar seus lucros, ela recomendava que se evitasse a tributação excessiva, argumentando a necessidade de estimular os investimentos e evitar a evasão de capitais. Da mesma forma, criticava a fixação do salário mínimo em níveis considerados elevados e reclamava dos altos encargos sociais.

Desenvolvimentistas ligados ao setor público

A corrente nacionalista ligada ao setor público teve como expoente principal Celso Furtado. Ele considerava que a participação de empresas estatais era fundamental para a industrialização e o desenvolvimento de projetos prioritários, como mineração, extração de petróleo, energia, transportes, telecomunicações e indústrias básicas. Defendia a industrialização por substituição de importações e contava com a ampla participação do Estado na correção de desequilíbrios estruturais e na eliminação dos pontos de estrangulamentos do crescimento (Bielschowsky, 1988, p. 284).

Furtado entendia que a dinâmica do crescimento encontrava-se nas pressões de demanda e que as inovações tecnológicas podiam ser importadas. O planejamento estatal orientaria o crescimento, rompendo com estruturas arcaicas, bloqueadoras do desenvolvimento. A transformação das estruturas agrícolas aumentaria a produtividade, pela transferência de fatores e atividades das zonas rurais para o meio urbano.¹⁰ O progresso técnico elevando a produtividade e a renda agrícola aumenta a produção e a demanda de produtos industriais. Haveria uma tendência ao desequilíbrio externo, o que exigiria um controle permanente pelo Estado de importações não essenciais. Para não interromper o crescimento por estrangulamentos prematuros do balanço de pagamentos, a industrialização exigiria constantes investimentos em infra-estruturas e em atividades complementares (Furtado, 1961, p. 171).

A rigidez da oferta das economias subdesenvolvidas provoca inflação. No curto prazo, a oferta fica invariável com as variações de preços. A demanda cresce pelo efeito demonstração do consumo dos países desenvolvidos. O problema da inflação, portanto, reside na própria superação do subdesenvolvimento, o que se obteria de modo mais rápido pelo planejamento global e setorial. Este aumentaria a eficiência da industrialização, ao eliminar os estrangulamentos decorrentes da heterogeneidade e da rigidez estruturais.

Em suma, Furtado considerava fundamental a participação do Estado na economia: (a) atuando diretamente no setor produtivo, por meio de empresas estatais; (b) planejando a distribuição regional e setorial dos investimentos; (c) subordinando a política monetária ao desenvolvimento; (d) promovendo uma distribuição de renda mais equitativa para dinamizar o setor de mercado interno; e (e) controlando o afluxo de capital estrangeiro, para que a dependência financeira excessiva não retire do país sua autonomia na gestão de problemas econômicos fundamentais.

A corrente não nacionalista do setor público tinha Roberto Campos como principal expoente. Ele defendia o combate à inflação como prioridade e achava que o Estado não devia ocupar os espaços onde a iniciativa privada podia atuar com maior eficiência. Esses eram os pontos de contato com a corrente neoliberal. A diferença residia na defesa da industrialização com planejamento estatal, porém parcial ou setorial (Bielschowsky, 1988, p. 123).

Campos preferia o capital estrangeiro ao estatal, mesmo em setores considerados de segurança nacional, como mineração e energia. Sendo escassos os recursos, ele recomendava a concentração dos investimentos em pontos de crescimento (indústrias básicas) e em áreas já providas com alguma infra-estrutura básica (pontos de germinação). Tornava-se necessário evitar a dispersão espacial e setorial dos recursos, para evitar a diluição e o enfraquecimento dos efeitos de encadeamento e de multiplicação dos investimentos (Campos, 1952, p. 16 e 22).

7.3.3 Rangel e a corrente socialista

A *corrente socialista* tinha como principais representantes Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Júnior. Essa corrente argumentava que duas contradições básicas estavam

10 Ver seção 1.5 do Capítulo 1.

presentes na sociedade brasileira: o monopólio da propriedade da terra e o imperialismo internacional. O planejamento econômico, com ênfase na empresa privada nacional e no Estado, apresentava-se como uma condição necessária para evitar a dependência ao imperialismo externo (Bielschowsky, 1988, p. 284).

Para Guimarães (1981), as relações de produção da agricultura brasileira eram *feudais*, sendo necessária uma reforma agrária ampla para permitir o desenvolvimento capitalista no campo. Caio da Silva Prado Júnior, pelo contrário, dizia que tais relações sempre foram capitalistas, como atestaria a existência de uma agricultura exportadora (Prado Jr., 1981). Desse modo, o desenvolvimento não precisaria passar, necessariamente, pela reforma agrária, mas pela extensão da legislação trabalhista do meio urbano ao homem do campo. Ao estimular o pagamento de salários, ela ampliaria o mercado consumidor nas zonas rurais, estimulando a industrialização e o desenvolvimento capitalista.

Rangel com sua visão independente argumentou que no interior das fazendas a agricultura era feudal, sendo capitalista nas suas relações comerciais externas. No interior das propriedades, as relações feudais são atestadas pela existência do "coronel" que domina o camponês que trabalha e habita em suas terras. Para desenvolver o mercado de trabalho no meio rural e incentivar o capitalismo no campo, Rangel sugeriu a doação ou venda de 1 a 2 ha ao trabalhador rural. Desse modo, cultivando sua pequena lavoura de subsistência, ele poderia recusar salários muito baixos, evitando, assim, a exploração por parte dos fazendeiros. Ao mesmo tempo, poderia elevar sua renda ao produzir parte da subsistência com produtos retirados da própria terra.

A partir dos anos de 1970, a penetração do capitalismo no campo transformou o latifúndio feudal em propriedades capitalistas, aumentando a produtividade do trabalho e desempregando milhões de trabalhadores. À medida que essas pessoas não encontram trabalho, não cresce o mercado interno para bens de consumo popular. O elevado contingente de desempregados está explicando as crescentes ocupações de terras por agricultores. A reforma agrária torna-se imperiosa para expandir a oferta interna de alimentos e matérias-primas agrícolas. De outra parte, a economia necessita crescer para expandir o emprego. Sem reforma agrária e redistribuição de renda, o crescimento econômico efetua-se com elevada taxa de exploração e baixa propensão a consumir por parte dos trabalhadores (Rangel, 1986, p. 58).

7.4 Conclusão

A CEPAL liderou a maior corrente de pensamento desenvolvimentista da história das nações. Embora possa ser criticado o trabalho clássico de Prebisch, sobre a teoria da deterioração das relações de troca contra os países subdesenvolvidos, conclui-se que esses países não poderiam gerar tecnologia sofisticada, e desenvolver-se, produzindo apenas produtos primários. Constitui prova disso a própria crítica à conclusão de Prebisch, segundo a qual os preços industriais sobem mais rapidamente do que os preços dos produtos primários, porque se transformam e se diversificam, incorporando novas tecnologias.

Se as relações de troca não caírem sistematicamente contra os países subdesenvolvidos, que exportam produtos primários, então eles poderiam industrializar-se e desenvolver-se com base no dinamismo de sua base exportadora. Para minimizar os efeitos de queda internacional de preços e medidas protecionistas externas, a economia precisa diversifi-

car os mercados externos e a pauta exportadora, em termos de novos produtos com vantagens comparativas. Porém, o modelo só terá sentido se a economia conseguir industrializar-se, incorporando novas tecnologias, transformando o modo arcaico de produção e aumentando a produtividade.

A corrente neoliberal liderada por Eugênio Gudín, opondo-se ao desenvolvimentismo da CEPAL, acreditava que o Brasil poderia desenvolver-se com base na especialização agrícola e nas forças de mercado. Segundo ele, na Região Sul/Sudeste não havia desemprego, mas baixa produtividade. Assim, todo investimento financiado pelo crédito gera inflação e aumenta os desequilíbrios. Desse modo, o crescimento econômico brasileiro teria sido efetuado com desequilíbrio das contas públicas e com ineficiências crescentes pela excessiva intervenção estatal na economia e por erros de política econômica.

Já para Almeida Magalhães, representante dos desenvolvimentistas ligados ao setor privado, havia desemprego, mesmo no Centro-Sul, e o Brasil teria agido corretamente ao promover seu crescimento por meio do crédito bancário e do mecanismo da poupança forçada, que transfere rendas para o investimento empresarial. Essa corrente tinha como modelo a substituição de importações, com base no capital industrial nacional, com apoio do Estado. Esse apoio deveria traduzir-se na adoção de políticas favoráveis ao máximo lucro, como baixos salários, crédito barato e abundante, proteção à indústria nacional contra a concorrência estrangeira, a fim de preservar os mercados.

A posição de Celso Furtado e dos demais desenvolvimentistas nacionalistas do setor público centrava-se nas idéias cepalinas (substituição de importações, estruturalismo) e pregava a industrialização planejada, com forte participação de empresas estatais. O desenvolvimento deveria ser autônomo e voltado para o setor de mercado interno. Os desequilíbrios seriam corrigidos pelo planejamento estatal. Já os desenvolvimentistas não nacionalistas do setor público reconheciam a existência de pontos de estrangulamentos e tendências aos desequilíbrios, que deveriam ser corrigidos pelo planejamento parcial. Os recursos precisariam ser concentrados em pontos de crescimento, ou de germinação, para maximizar seus efeitos na economia. A industrialização ocorreria com intensa participação do capital estrangeiro, mesmo em áreas de infra-estrutura e consideradas de "segurança nacional". Segundo essa corrente, em que se destacava Roberto Campos, os benefícios do capital estrangeiro não poderiam ser medidos apenas pelos resultados do balanço de pagamentos, mas também pelos efeitos de encadeamento sobre a industrialização, geração de emprego e expansão da renda nacional.

Em oposição, os socialistas mostravam-se altamente estatizantes e pregavam um crescimento voltado para dentro, a fim de minimizar a dependência ao imperialismo internacional. Segundo eles, existiriam duas contradições básicas na economia nacional, dificultando seu desenvolvimento, que seriam o monopólio pela posse da terra e o imperialismo internacional. A idéia básica consistia em viabilizar o desenvolvimento capitalista da economia brasileira, para apressar sua passagem ao socialismo, mediante reforma agrária e industrialização planejada, bem como pela criação de empresas estatais, sem interferência estrangeira.

Inácio Rangel formava uma escola à parte, por discordar das correntes neoliberal, desenvolvimentista e socialista. Apesar de concentrar renda, ele considerava o modelo de substituição de importações indispensável para a industrialização. Ele concordava também com a idéia de planejamento e intervenção direta do Estado, tanto para estimular o setor privado, como para corrigir os desequilíbrios e assegurar a continuidade do cresci-

mento econômico. Segundo ele, apenas as exportações agrícolas não seriam suficientes para gerar mudanças tecnológicas e promover o desenvolvimento econômico. Este se caracterizaria por transformações estruturais no processo produtivo. Desse modo, determinadas mudanças precisavam ser provocadas, como reforma agrária, distribuição de renda, reforma do Estado, abertura ao exterior e democratização do crédito.

Sem reformas estruturais, a indústria implantou-se em alguns países da América Latina com base no mercado das elites. No Brasil, instalou-se um *subdesenvolvimento industrializado*, que poderia mudar com a democratização e o possível acesso do Partido dos Trabalhadores ao poder (Pereira, 1981). Contudo, nos anos de 1990, as políticas de liberalização de importações e de privatização de estatais, implementadas no governo Collor a fim de acompanhar a tendência mundial de globalização das economias, modificaram o pensamento econômico brasileiro. A ideologia desenvolvimentista dominante no final do século 20 foi a neoliberal, mesclada com o desenvolvimentismo ligado ao setor privado. A *privatização* foi um dos programas prioritários do governo brasileiro, para melhorar a eficiência da economia e liberar o Estado para desempenhar suas funções sociais clássicas, relacionadas com a saúde, educação e fornecimento de outros bens públicos tradicionais. Buscava-se reduzir o tamanho do Estado e abrir espaços para a iniciativa privada, que deveria participar intensamente a partir de então do processo de crescimento econômico.

Ao mesmo tempo em que o crescimento da economia fornecia uma base tributária maior, elevando as receitas públicas, esperava-se que as privatizações reduzissem os subsídios públicos concedidos às empresas estatais deficitárias e que elas se tornassem mais eficientes nas mãos dos particulares. Havendo reduzido o déficit público, a sociedade esperava que o Estado atuasse mais firmemente na melhoria dos indicadores sociais de desenvolvimento, como redução da taxa de mortalidade infantil e dos índices de analfabetismo e de criminalidade. Programas de renda mínima, conjugados com planos de educação, que retirem os menores das ruas e os coloquem em salas de aula, continuam sendo fundamentais tanto como condição de dignidade humana, como para aumentar a dimensão do setor de mercado interno e promover o desenvolvimento econômico para todos. Fundamental também é que esse objetivo seja atingido pelo esforço de toda a sociedade, envolvendo as três esferas de governo, a comunidade e organizações não governamentais.

Questões para reflexão e discussão¹¹

1. Explique o desenvolvimento segundo a teoria das vantagens comparativas e apresente as críticas de Prebisch a essa teoria.
2. Explique a teoria da deterioração das relações de troca de Prebisch e suas críticas.
3. Utilize a teoria dos ciclos para explicar como os países ricos poderiam ajudar os países pobres.
4. Quais eram as estratégias de Prebisch para o desenvolvimento da América Latina?
5. Quais os fatores externos e internos que limitam a industrialização segundo a CEPAL?

¹¹ Veja no site da Editora Atlas <www.EditoraAtlas.com.br> os textos *Globalização e liberalização da economia mundial* e *Pensamento econômico brasileiro*.

6. Quais foram os novos obstáculos que Prebisch acrescentou em 1964 ao desenvolvimento periférico?
7. Explique os conceitos de dependência comercial, tecnológica e financeira.
8. Explique o novo caráter da dependência, ocorrido em meados da década de 1950.
9. Caracterize o pensamento neoliberal de Eugênio Gudin.
10. Caracterize o pensamento desenvolvimentista ligado ao setor privado no Brasil.
11. Fundamente a tese da poupança forçada de Almeida Magalhães.
12. Caracterize o pensamento desenvolvimentista nacionalista ligado ao setor público no Brasil.
13. Caracterize o pensamento desenvolvimentista não nacionalista ligado ao setor público no Brasil.
14. Explique a noção de pontos de germinação de Roberto Campos.
15. Explique a tese feudal e a tese capitalista, defendida por Caio Prado Júnior.