

330.98
N962A
v. 2



Cinquenta anos de pensamento na CEPAL

Organização de Ricardo Bielschowsky

Volume **2**



EDITOR A RECORD
RIO DE JANEIRO • SÃO PAULO

2000



00027019 - BIBLIOTECA CEPAL

79957

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

C517 Cinquenta anos de pensamento na Cepal /
organização, Ricardo Bielschowsky; tradução de Vera
Ribeiro. – Rio de Janeiro: Record, 2000.

Tradução de: Cincuenta años de pensamiento en la
CEPAL

Inclui bibliografia
ISBN 85-01-05946-3 (vol.2)

I. CEPAL. I. Bielschowsky, Ricardo.

00-0143

CDD – 336.09168
CDU – 339.923(8 6)

Copyright © 2000 by Comissão Econômica para América Latina
e Caribe (CEPAL) e Conselho Federal de Economia (COFECON)

Tradução de Vera Ribeiro, encomendada pela Editora Record e
pelo COFECON

Capa: Evelyn Grumach

Direitos exclusivos de publicação em língua portuguesa para o Brasil
cedidos pelo COFECON para a
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.
Rua Argentina 171 – Rio de Janeiro, RJ – 20921-380 – Tel.: 585-2000
que se reserva a propriedade literária desta tradução

Impresso no Brasil

ISBN 85-01-05946-3

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL

Caixa Postal 23.052

Rio de Janeiro, RJ – 20922-970



SUMÁRIO

VOLUME I

APRESENTAÇÃO	9
APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO BRASILEIRA	11
I. CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL — UMA RESENHA RICARDO BIELSCHOWSKY	13
II. TEXTOS SELECIONADOS	
1. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais RAÚL PREBISCH	69
2. Estudo econômico da América Latina, 1949 CEPAL	137
3. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico RAÚL PREBISCH	179
4. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES	217

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

- | | |
|---|-----|
| 5. Desenvolvimento e subdesenvolvimento
CELSE FURTADO | 239 |
| 6. Introdução à técnica de planejamento
CEPAL | 263 |
| 7. Inflação e desenvolvimento econômico no Chile
e no México
JUAN F. NOYOLA VÁSQUEZ | 293 |
| 8. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo
OSVALDO SUNKEL | 307 |
| 9. O mercado comum latino-americano
CEPAL | 347 |
| 10. Por uma nova política comercial em prol do
desenvolvimento
RAÚL PREBISCH | 373 |
| 11. Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento
econômico da América Latina
JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA | 423 |
| 12. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano
RAÚL PREBISCH | 451 |

VOLUME II

- | | |
|--|-----|
| 13. Dependência e desenvolvimento na América Latina
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E ENZO FALETTO | 495 |
| 14. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência,
marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque
totalizante
OSVALDO SUNKEL | 521 |

SUMÁRIO

15. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural”
da América Latina 567
ANÍBAL PINTO
16. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de
desenvolvimento recente do Brasil 589
MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES E JOSÉ SERRA
17. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na
América Latina 609
ANÍBAL PINTO
18. Avaliação de Quito 651
CEPAL
19. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva
heterodoxa 685
JORGE GRACIARENA
20. Abordagens do desenvolvimento: de quem e para quê? 715
MARSHALL WOLFE
21. Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na
América Latina 761
CEPAL
22. Transformação e crise na América Latina e no Caribe,
1950-1984 817
CEPAL
23. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao
“conjunto vazio” 851
FERNANDO FAJNZYLBER
24. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do
desenvolvimento da América Latina e do Caribe
nos anos 1990 887
CEPAL

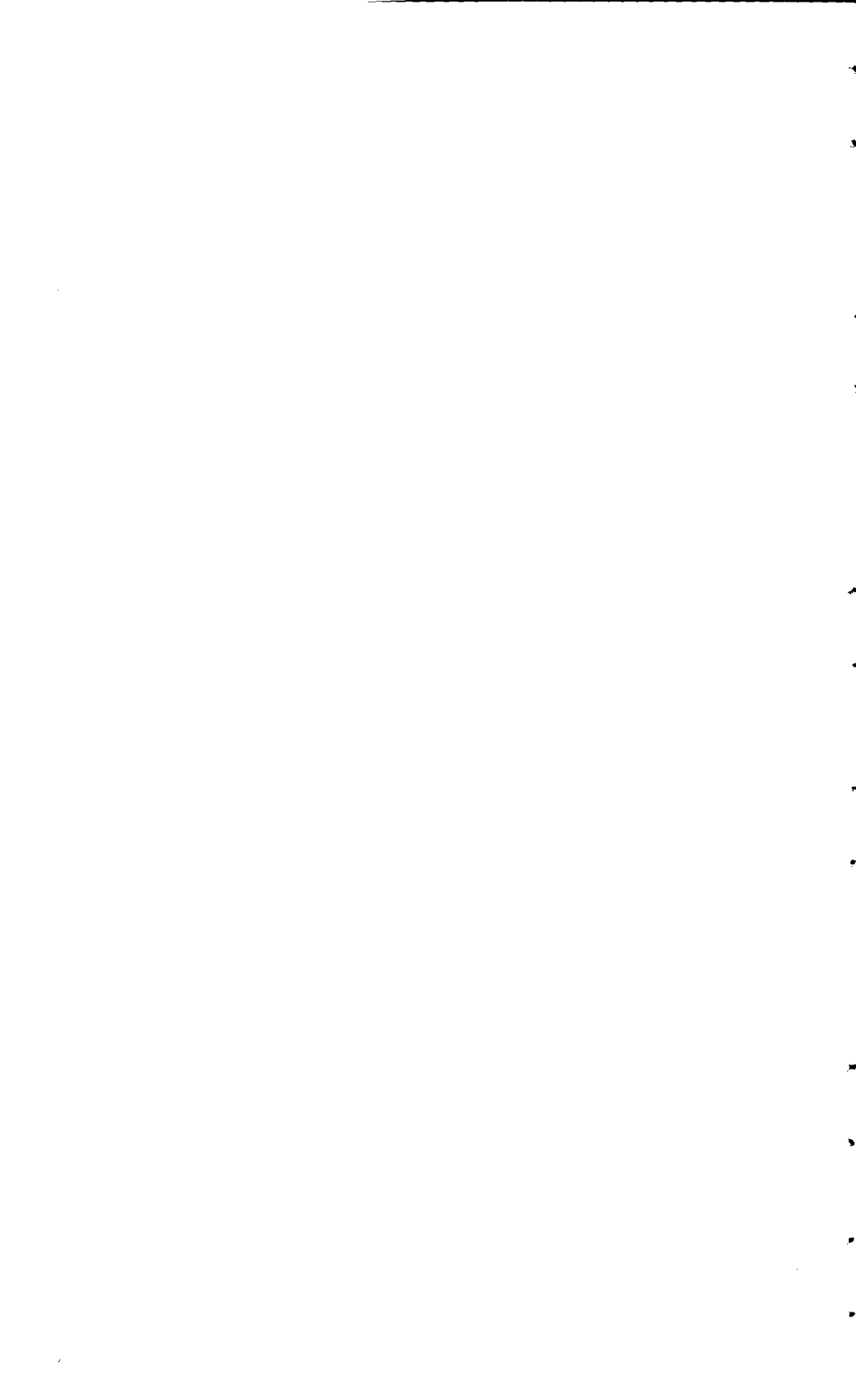
CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

25. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade CEPAL/UNESCO	911
26. O hiato da equidade: América Latina, Caribe e a Conferência de Cúpula Social CEPAL	921
27. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade CEPAL	937
28. América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial CEPAL	959
BIBLIOGRAFIA	973

DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA*

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto

*Capítulo 2, "Un análisis integrado del desarrollo", in *Dependencia y desarrollo en América Latina*, DE, Siglo Veintiuno Editores, 1969.



II. ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

Não é suficiente, para responder às questões anteriores, substituir a perspectiva econômica da análise por uma perspectiva sociológica; o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes. Por isso não basta considerar as condições e efeitos sociais do sistema econômico. Tal tipo de análise já foi tentado, mas não deu resposta satisfatória às questões colocadas anteriormente. Com efeito às análises baseadas nos esquemas econômicos de desenvolvimento (que pressupõem a viabilidade da passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, e reduzem este último à criação de um setor dinâmico interno capaz de determinar, por seu turno, tanto o crescimento auto-sustentado como a transferência dos “centros de decisão”) somaram-se esforços de interpretação sociológica visando explicar a transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas.

1. A ANÁLISE TIPOLOGICA: SOCIEDADES TRADICIONAIS E MODERNAS

Essas análises propõem a formulação de *modelos* ou *tipos* de formações sociais.¹ Sustenta-se que as sociedades latino-americanas pertenceriam a um tipo estrutural denominado geralmente “sociedade tradicional” e que se está produzindo a passagem a outro tipo de sociedade chamada “moderna”. No curso do processo de mudança social pareceria que, antes de se constituir a sociedade moderna, forma-se um padrão intermediário, híbrido, que caracteriza as sociedades dos países “em desenvolvimento”. Quando não, formam-se situações estanques entre um setor da sociedade que se moderniza e outros que permanecem arcaicos. Invoca-se então a noção de “dualismo estrutural”.² Na realidade, metodologicamente, trata-se de uma renovação da velha dicotomia “comunidade-sociedade” em sua formulação clássica em Tönnies.

É possível criticar este esquema com certo fundamento segundo dois pontos de vista. De um lado, os conceitos “tradicional” e “moderno” não são bastante amplos para abranger de forma precisa todas as situações sociais existentes, nem permitem distinguir entre elas os componentes estruturais que definem o modo de ser das sociedades analisadas e mostram as condições de

¹Esta perspectiva de análise, que põe ênfase na passagem de uma sociedade tradicional para uma de tipo moderno, aparece, em relação específica à América Latina, em trabalhos tais como os de R. Redfield, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago, University of Chicago Press, 1940, e mais tarde, com uma orientação decididamente sociológica, em B. Hoselitz, *Sociological Factors in Economic Development*, Glencoe, The Free Press, 1960; especificamente sobre a América Latina, o mesmo autor publicou “Economic Growth in Latin America”, em *Contributions to the First International Conference in Economic History*, Estocolmo, The Hague, Mouton & Co., 1960. Entre os autores latino-americanos, foi Gino Germani quem fez possivelmente a melhor formulação dessa perspectiva; veja-se, por exemplo, desse autor, *Política y Sociedad en una Época de Transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

É oportuno assinalar aqui que a influência de livros como o de Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe, The Free Press, 1951, ou o de Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, The Free Press, 1949, desempenhara um papel decisivo na formulação desse tipo de análise do desenvolvimento. Por outro lado, Daniel Lerner, em *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, The Free Press, 1958, formulou em termos mais gerais, isto é, não especificamente orientados para o problema do desenvolvimento, o enfoque do tradicionalismo e do modernismo como análise dos processos de mudança social. Em outros autores enfatizaram-se mais os aspectos psicossociais da passagem do tradicionalismo para o modernismo, como em Everett Hagen, *On the Theory of Social Change*, Homewood, Dorsey Press, 1962, e David McClelland, *The Achieving Society*, Princeton, Van Nostrand, 1961.

²O conceito de dualismo estrutural, nesse contexto, encontra-se, por exemplo, em Jacques Lambert, *Le Brésil: Structure Sociale et Institutions Politiques*, Paris, 1953, e na perspectiva de um economista, Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press, 1958.

seu funcionamento e permanência. Tampouco se estabelecem, por outro lado, nexos inteligíveis entre as diferentes etapas econômicas — por exemplo, subdesenvolvimento, desenvolvimento através de exportações ou de substituição de importações etc. — e os diferentes tipos de estrutura social que pressupõem as sociedades “tradicionais” e as “modernas”.

Ampliando essas considerações, caberia imaginar que é possível inferir certas características dos tipos de sociedade mencionados a partir das formas concretas adotadas pelas diferentes fases do processo de desenvolvimento. Entretanto, com esse procedimento ainda é possível explicar os modos de transição de um tipo de sociedade para outro. Com efeito, a mudança das estruturas sociais, longe de ser somente um processo acumulativo no qual se agregam novas “variáveis” que se incorporam à configuração estrutural,³ implica fundamentalmente um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, através do qual alguns destes tentam impor o conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria.

Em termos puramente econômicos, o grau de desenvolvimento de um setor produtivo pode ser analisado através de um conjunto de variáveis e de relações entre variáveis que refletem o processo de diferenciação da economia. A partir dessa análise e principalmente levando-se em conta o comportamento da renda e a estrutura do emprego, pode-se inferir a forma que assume a estrutura social.

Entretanto, quando se trata de vincular a análise estritamente econômica à compreensão do desenvolvimento político e social, o problema básico a ser formulado não é somente o do caráter da estrutura social de uma dada sociedade, mas principalmente o processo de sua formação, como também a orientação e tipo de atuação das forças sociais que pressionam para mantê-la ou modificá-la, com todas as repercussões políticas e sociais que impliquem o equilíbrio dos grupos tanto no plano nacional como no plano externo.

Ademais, as análises do modernismo e do tradicionalismo parecem excessivamente simplificadas quando se estabelece uma relação unívoca, por um lado entre desenvolvimento e sociedade moderna, e por outro entre subdesenvolvimento e sociedade tradicional. Com efeito, como se indicará no capítulo

³Ver, por exemplo, Peter Heintz, *Análisis Contextual de los Países Latinoamericanos*, Berkeley, edição mimeografada.

correspondente, a relação entre desenvolvimento e modernização não se verifica necessariamente, se se supõe que a dominação nas sociedades mais desenvolvidas exclui os “grupos tradicionais”. Por outro lado, também pode dar-se o caso de que a sociedade se modernize em suas pautas de consumo, educação etc., sem que correlativamente haja uma menor dependência e um deslocamento do sistema econômico da periferia em relação ao centro.

2. A CONCEPÇÃO DE MUDANÇA SOCIAL

Não só convém assinalar, em termos analíticos e interpretativos, as implicações dos conceitos sociedade tradicional e sociedade moderna, como também pode ser útil referir-se, ainda que sumariamente, à concepção do processo histórico que supõe estes conceitos.

Quase sempre esteve presente, como suposto metodológico, nos esforços de interpretação inspirados nesta concepção, que as pautas dos sistemas político, social e econômico dos países da Europa ocidental e dos Estados Unidos antecipam o futuro das sociedades subdesenvolvidas. O “processo de desenvolvimento” consistiria em levar a cabo, e inclusive reproduzir, as diversas etapas que caracterizaram as transformações sociais daqueles países.⁴ É por isso que as variações históricas, quer dizer, as singularidades de cada situação de subdesenvolvimento têm pouco valor interpretativo para esse tipo de sociologia.

É claro, entretanto, que não se caiu na ingenuidade de admitir na história da América Latina uma defasagem com respeito aos países desenvolvidos em termos tão simples que façam supor que aquela se encontra no século XIX, por exemplo, em relação a estes últimos. Frequentemente, assinala-se como característica dos países subdesenvolvidos encontrarem-se “atrasados” em certos aspectos da estrutura, ainda que não em outros. Assim, por exemplo, a sindicalização em países como o Brasil e a Argentina alcançou expressão nacional e chegou a influir nas decisões relativas ao nível do salário em uma fase em que, por comparação com o que ocorreu nos países de “desenvolvimento

⁴Ver, especialmente, W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifest*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962; Wilbert Moore, *Economy and Society*, Nova York, Doubleday Co., 1955; Kerr, Dunlop e outros, *Industrialism and Industrial Man*, Londres, Heinemann, 1962.

original”, não era “normal” que assim sucedesse. Ao mesmo tempo, a urbanização acelerada da América Latina, que precede cronologicamente à industrialização, facilita a difusão de aspirações e de formas de comportamento político que favorecem a participação crescente das massas no jogo do poder, antes que exista um crescimento econômico autônomo e baseado no mercado interno. Tais considerações acentuam que o que se poderia chamar de reivindicações populares com respeito ao controle das decisões que afetam o consumo constituiriam um dado “precoce” no processo de desenvolvimento da América Latina.

Esse nível de participação — sobretudo nos aspectos sociais — supostamente similar ao dos países centrais levou a pensar que através do mesmo seria criada uma espécie de ponte que tenderia a tornar semelhantes as pautas sociais e as orientações valorativas nas sociedades desenvolvidas e nas sociedades subdesenvolvidas. Isso, *grosso modo*, constitui o que se convencionou chamar “efeito de demonstração”.

No plano da análise econômica, o “efeito de demonstração” supõe que a modernização da economia efetua-se através do consumo e que, em última instância, portanto, introduz um elemento de alteração no sistema produtivo que pode provocar um desvio em relação às “etapas” da industrialização características dos países adiantados. Como os investimentos, quando se pensa em um desenvolvimento autônomo, dependem em grande medida da poupança interna, a mesma pressão modernizadora do consumo pode constituir-se em um freio ao desenvolvimento, enquanto favorece as importações de bens de consumo, como também as de bens de capital relacionados à produção daqueles, e induz a que se faça investimentos em setores que não são básicos para a economia.

Por outro lado, não se pensou no “efeito de demonstração” somente em termos econômicos. Supõe-se que os mesmos fatores que favorecem esse processo pressionam para que nos países insuficientemente desenvolvidos alterem-se outros aspectos do comportamento humano — no campo político e no campo social — antes que se verifique a diferenciação completa do sistema produtivo. Daí a conveniência de sublinhar que o “efeito de demonstração” tem lugar, pelo menos no caso da América Latina, em determinadas condições sociais que o tornam possível; isto é, que opera na medida em que existe “presença de massas”, quer dizer, um mínimo de participação destas, princi-

palmente no campo da política. A análise sociológica deve explicar esta possibilidade de modo que fenômenos como o analisado não sejam, sem maiores considerações, tidos como elementos “causais” do processo. Um enfoque deste tipo equivale a considerar que o dinamismo das sociedades subdesenvolvidas deriva de fatores externos e que tanto as peculiaridades estruturais como a ação dos grupos e instituições sociais dos países subdesenvolvidos não são mais que desvios (*deviant cases*).

Consideramos mais adequado, por conseguinte, um procedimento metodológico que acentue a análise das condições específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos como condicionantes principais do processo de desenvolvimento. Em tal perspectiva, por exemplo, o “efeito de demonstração” incorporar-se-ia à análise como elemento explicativo subordinado, pois o fundamental seria caracterizar o modo de relação entre os grupos sociais no plano nacional — que, por suposto, depende do modo de vinculação ao sistema econômico e aos blocos políticos internacionais que podem produzir conseqüências dinâmicas na sociedade subdesenvolvida.

Assim, mais que assinalar as conseqüências do “efeito de demonstração” ou de outras variáveis exógenas, sobre o funcionamento do sistema econômico ou sobre o comportamento dos grupos sociais como “fator de modernização”, importa realçar as características histórico-estruturais que geram processos de semelhante natureza e que revelam o sentido mesmo que pode ter tal modernização.

3. ESTRUTURA E PROCESSO: DETERMINAÇÕES RECÍPROCAS

Para a análise global do desenvolvimento não é suficiente, entretanto, agregar ao conhecimento dos condicionantes estruturais a compreensão dos “fatores sociais”, entendidos estes como novas variáveis de tipo estrutural. Para adquirir significação, tal análise requer um duplo esforço de redefinição de perspectivas: por um lado, considerar em sua totalidade as “condições históricas particulares” — econômicas e sociais — subjacentes aos processos de desenvolvimento, no plano nacional e no plano externo; por outro, compreender, nas situações estruturais dadas, os objetivos e interesses que dão sentido,

orientam ou animam o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais que “põem em marcha” as sociedades em desenvolvimento. Requer-se, portanto, e isso é fundamental, uma perspectiva que, ao realçar as mencionadas condições concretas — que são de caráter estrutural — e ao destacar os móveis dos movimentos sociais — objetivos, valores, ideologias —, analise aquelas e estes em suas relações e determinações recíprocas.

Trata-se, por conseguinte, de buscar uma perspectiva que permita vincular concretamente os componentes econômicos e os sociais do desenvolvimento na análise da atuação dos grupos sociais e não só justapô-los. Isso supõe que a análise ultrapasse a abordagem que se pode chamar de enfoque estrutural, reintegrando-a em uma interpretação feita em termos de “processo histórico”. Tal interpretação não significa aceitar o ponto de vista ingênuo que assinala a importância da seqüência temporal para a explicação científica — origem e desenvolvimento de cada situação social —, mas sim que o devir histórico só se explica por categorias que atribuam significação aos fatos e que, em consequência, sejam historicamente referidas. Dessa maneira, considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico. A estrutura social e política vai-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua denominação ao conjunto da sociedade.

Através da análise dos interesses e valores que orientam ou que podem orientar a ação, o processo de mudança deixa de apresentar-se como resultado de fatores “naturais” — isto é, independentes das alternativas históricas — e começa a perfilar-se como um processo que nas tensões entre grupos com interesses sociais e políticos e orientações divergentes encontra o filtro pelo qual passarão os fluxos meramente econômicos.⁵

Para chegar-se a um enfoque teórico desta natureza — em que a temática parece alcançar extensão e complexidade crescentes —, é necessário buscar categorias que expressem os diferentes momentos e características estruturais do processo histórico — alguns de natureza interna aos países e outras externa

⁵Para uma análise desse ponto de vista, ver F. H. Cardoso, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964, capítulos 1 e 2.

— significativos para o desenvolvimento. De acordo com o enfoque até agora descrito, o problema teórico fundamental é constituído pela determinação dos modos que adotam as estruturas de dominação, porque é por seu intermédio que se compreende a dinâmica das relações de classe. Ademais, a configuração em um momento determinado dos aspectos político-institucionais não pode ser compreendida senão em função das estruturas de domínio. Em consequência, também é por intermédio de sua análise que se pode captar o processo de transformação da ordem política institucional. Esta opção teórica fica apoiada empiricamente pelo fato de que as transformações históricas significativas do processo de desenvolvimento latino-americano têm sido sempre acompanhadas, se não de uma mudança radical na estrutura de dominação, pelo menos pela adoção de novas formas de relações, e portanto de conflito, entre as classes e grupos. É evidente que a explicação teórica das estruturas de dominação, no caso dos países latino-americanos, implica estabelecer as conexões que se dão entre os determinantes internos e externos, mas essas vinculações, em qualquer hipótese, não devem ser entendidas em termos de uma relação “causal-analítica”, nem muito menos em termos de uma determinação mecânica e imediata do interno pelo externo. Precisamente o conceito de dependência, que mais adiante será examinado, pretende outorgar significado a uma série de fatos e situações que aparecem conjuntamente em um momento dado e busca-se estabelecer, por seu intermédio, as relações que tornam inteligíveis as situações empíricas em função do modo de conexão entre os componentes estruturais internos e externos. Mas o externo, nessa perspectiva, expressa-se também como um modo particular de relação entre grupos e classes sociais no âmbito das nações subdesenvolvidas. É precisamente por isso que tem validade centrar a análise da dependência em sua manifestação interna, posto que o conceito de dependência utiliza-se como um tipo específico de conceito “causal-significante” — implicações determinadas por um modo de relação historicamente dado — e não como conceito meramente “mecânico-causal”, que enfatiza a determinação externa, anterior, que posteriormente produziria “consequências” internas.

Como o objetivo deste ensaio é explicar os processos econômicos enquanto processos sociais, requer-se buscar um ponto de intersecção teórico, onde o poder econômico se expresse como dominação social, isto é, como política; pois é através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta

estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos tenha estabelecido alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos. Os modos de relação econômica, por sua vez, delimitam os marcos em que se dá a ação política.

Por conseguinte, os temas que se perfilam com maior vigor são: os condicionantes econômicos do mercado mundial, inclusive o equilíbrio internacional do poder; a estrutura do sistema produtivo nacional e seu tipo de vinculação com o mercado externo; a configuração histórico-estrutural de tais sociedades, com suas formas de distribuição e manutenção do poder, e sobretudo os movimentos político-sociais que pressionam para a mudança com suas respectivas orientações e objetivos. A análise direta dos principais fatores, processos e movimentos presentes na situação de subdesenvolvimento ou nas sociedades em vias de desenvolvimento é uma tarefa imensa e sem limites precisos. Entretanto, é possível determinar problemas definidos, que podem constituir um núcleo de significação fundamental para compreender as possibilidades de desenvolvimento, na medida em que certos temas, mesmo que de caráter particular, expressam o condicionamento global acima mencionado, e por isso mesmo sua explicação ilumina o conjunto de situações de subdesenvolvimento. O critério para selecionar esses temas ou situações dependerá dos elementos que se possam oferecer para a formulação da perspectiva integrada de análise antes formulada. Há que se buscar os pontos de intersecção do sistema econômico com o sistema social, através dos quais se revelem os nexos e a dinâmica dos diferentes aspectos e níveis da realidade que afetam as possibilidades de desenvolvimento.

Esquemáticamente, pode-se dizer que o problema do controle social da produção e do consumo constituem o eixo de uma análise sociológica do desenvolvimento orientada desta perspectiva. Com efeito, a interpretação sociológica dos processos de transformação econômica requer a análise das situações onde a tensão entre os grupos e classes sociais revele as bases de sustentação da estrutura econômica e política.

Deste ângulo é possível efetuar a análise dos "mecanismos de decisão", atualmente tão em voga. A problemática sociológica do desenvolvimento, entretanto, longe de reduzir-se a este enfoque, implica, como se disse, o estudo

das estruturas de dominação e das formas de estratificação social que condicionam os mecanismos e os tipos de controle e decisão do sistema econômico em cada situação particular. Dentro da perspectiva geral aludida, essa problemática compreende necessariamente a análise dos comportamentos políticos que incidem na relação entre as classes e grupos sociais que mantêm um padrão dado de controle e as que se lhes opõe real ou virtualmente. Supõe, ademais, a consideração das orientações valorativas que outorgam à ação seus marcos de referência.

A compreensão de tais movimentos e forças constitui parte fundamental da análise sociológica do desenvolvimento, já que este implica sempre alterações no sistema social de dominação e a redefinição das formas de controle e organização da produção e do consumo.

4. SUBDESENVOLVIMENTO, PERIFERIA E DEPENDÊNCIA

Para permitir a passagem da análise econômica ou da interpretação sociológica usuais para uma interpretação global do desenvolvimento é necessário estudar desde o início as conexões entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades subdesenvolvidas, não só nessas sociedades e entre elas, mas também com relação aos países desenvolvidos, pois a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento nasce precisamente da relação entre sociedades “periféricas” e “centrais”. É preciso, pois, redefinir a “situação de subdesenvolvimento”, levando em consideração seu significado histórico particular, pondo em dúvida os enfoques que a apresentam como um possível “modelo” de ordenação de variáveis econômicas e sociais. Nesse sentido, há que se distinguir a situação dos países “subdesenvolvidos” com respeito aos “sem desenvolvimento”, e em seguida diferenciar os diversos modos de subdesenvolvimento segundo as relações particulares que esses países mantêm com os centros econômica e politicamente hegemônicos. Para os fins deste ensaio só é necessário indicar, no que se refere à distinção entre os conceitos de subdesenvolvimento e “sem desenvolvimento”, que este último alude historicamente à situação das economias e povos — cada vez mais escassos — que não mantêm relações de mercado com os países industrializados.

Quanto ao subdesenvolvimento, a perspectiva do processo histórico de formação do sistema produtivo mundial propicia uma distinção fundamental; em certas situações, a vinculação das economias periféricas ao mercado mundial verifica-se em termos “coloniais”, enquanto que em outras as economias periféricas estão enquadradas em “sociedades nacionais”. Sobre estas últimas, caberia acrescentar que em determinados casos realizou-se a formação de vínculos entre os centros dominantes mais desenvolvidos e os países periféricos quando já existia neles uma sociedade nacional; ao passo que, em outros, algumas colônias transformaram-se em nações, mantendo-se em sua situação de subdesenvolvimento.

Em todo caso, a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Isso é manifestamente insuficiente.

O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. Há que se analisar, com efeito, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários.

A dependência da situação de subdesenvolvimento implica socialmente uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características

no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômico aparecem como produtores ou como consumidores. Essa situação supõe nos casos extremos que as decisões que afetam a produção ou o consumo de uma economia dada são tomadas em função da dinâmica e dos interesses das economias desenvolvidas. As economias baseadas em enclaves coloniais constituem o exemplo típico dessa situação extrema.

Frente à argumentação apresentada, o esquema de “economias centrais” e “economias periféricas” pode parecer mais rico de significação social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas. Nele pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção global. Entretanto, não seria suficiente nem correto propor a substituição dos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento pelos de economia central e economia periférica ou — como se fossem uma síntese de ambos — pelos de economias autônomas e economias dependentes. De fato, são distintas tanto as dimensões a que estes conceitos se referem quanto sua significação teórica. A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo — apesar de que, como vimos, isso implique algumas “conseqüências” sociais — sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial etc.). As noções de “centro” e “periferia”, por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência.

Ademais, uma sociedade pode sofrer transformações profundas em seu sistema produtivo sem que se constituam, ao mesmo tempo, de forma plenamente autônoma os centros de decisão e os mecanismos que os condicionam. Tal é o caso da Argentina e do Brasil ao terminar o processo de substituição de importações e iniciar-se o da produção de bens de capital, momento que lhes permitiu alcançar determinado grau de maturidade econômica, inclusive no que respeita à distribuição da renda (como ocorreu até certo ponto na Argentina). Por outro lado, em casos limites, uma sociedade nacional pode

ter certa autonomia de decisões, sem que por isso o sistema produtivo e as formas de distribuição da renda lhe permitam equiparar-se aos países centrais desenvolvidos, nem sequer a alguns países periféricos em processo de desenvolvimento. Acontece essa hipótese, por exemplo, quando um país rompe os vínculos que o ligam a um determinado sistema de dominação sem se incorporar totalmente a outro (Iugoslávia, China, Argélia, Egito, Cuba e inclusive o México revolucionário).

Como conseqüência dessa colocação, quando se trata de interpretar globalmente um processo de desenvolvimento, é necessário ter presente que não existe um nexó imediato entre a diferenciação do sistema econômico e a formação de centros autônomos de decisão e, portanto, que as análises devem definir não só os graus de diferenciação estrutural que as economias e as sociedades dos países que se acham em fase de transição alcançaram no processo de integração ao mercado mundial, mas também o modo através do qual se logrou historicamente essa integração. Tal perspectiva aconselha uma grande cautela na interpretação de como se tem efetuado o desenvolvimento econômico e a modernização da sociedade na América Latina.

Diversos autores ressaltaram o caráter de “resultado imprevisto” que o desenvolvimento assume na América Latina. Alguns países, por exemplo, ao projetar a defesa de seu principal produto de exportação, propuseram uma política de desvalorização que teve como conseqüência indireta, e até certo ponto não deliberada, a criação de condições favoráveis ao crescimento industrial. Entretanto, seria difícil sustentar que a diferenciação econômica assim alcançada — em função de variáveis conjunturais do mercado e sem implicar um projeto de autonomia crescente e uma mudança nas relações entre as classes — possa por si só alterar de forma substantiva as relações de dependência. A esfera política do comportamento social influi necessariamente na forma do processo de desenvolvimento. Por isso, se se parte de uma interpretação global do desenvolvimento, os argumentos baseados em puros estímulos e reações do mercado são insuficientes para explicar a industrialização e o progresso econômico. Para que tais estímulos ou mecanismos de defesa da economia subdesenvolvida possam dar início a um processo de industrialização que reestruture o sistema econômico e social, é necessário que se hajam produzido no mesmo mercado internacionais transformações ou condições que favoreçam o desenvolvimento, mas é decisivo que o jogo político-social nos

países em vias de desenvolvimento contenha em sua dinâmica elementos favoráveis à obtenção de graus mais amplos de autonomia.

Deve ter-se em conta, como foi visto anteriormente, que o enfoque proposto neste ensaio não considera adequado, nem mesmo de um ponto de vista analítico, separar os fatores denominados “externos” e os “internos”; ao contrário, propõe-se achar as características das sociedades nacionais que expressam as relações com o externo.

São justamente os fatores político-sociais internos — vinculados, como é natural, à dinâmica dos centros hegemônicos — os que podem produzir políticas que se aproveitem das “novas condições” ou das novas oportunidades de crescimento econômico. De igual modo, as forças internas são as que redefinem o sentido e o alcance político-social da diferenciação “espontânea” do sistema econômico. É possível, por exemplo, que os grupos tradicionais de dominação oponham-se em princípio a entregar seu poder de controle aos novos grupos sociais que surgem com o processo de industrialização, mas também podem pactuar com estes, alterando assim as conseqüências renovadoras do desenvolvimento no plano social e político.

As alianças dos grupos e forças sociais internas estão afetadas por sua vez pelo tipo e intensidade das mudanças, e estas dependem, em parte, do modo de vinculação das economias nacionais ao mercado mundial; a articulação dos grupos econômicos nacionais com os grupos e forças externos realiza-se distintamente e com conseqüências diferentes, antes e depois de começar um processo de desenvolvimento. O sistema interno de alianças políticas altera-se, além disso, muitas vezes em conseqüência das alianças existentes no plano internacional.

Tal perspectiva implica que não se pode discutir com precisão o processo de desenvolvimento de um ângulo puramente econômico quando o objetivo proposto é compreender a formação de economias nacionais. Tampouco é suficiente, para a descrição, a análise do comportamento de variáveis derivadas — dependentes, portanto, dos fatores estruturais e do processo histórico de mudança —, como é o caso das taxas de produtividade, poupança e renda; das funções de consumo, de emprego etc.

Para que os modelos econômicos construídos com variáveis dessa natureza possam ter significação na análise integrada do desenvolvimento, devem estar referidos às situações globais — sociais e econômicas — que lhes servem

de base e lhes dão sentido. A inter-relação do econômico e do social manifesta-se notoriamente na situação de “enclave colonial”, onde a desigualdade da situação política entre a colônia e a metrópole faz que o sistema econômico seja percebido como diretamente ligado ao sistema político, pondo assim mais claramente em relevo a relação entre ambos. Pelo contrário, quando o desenvolvimento ocorre em “estados nacionais”, a face econômica torna-se mais “visível” e os condicionantes políticos e sociais aparecem mais fluidos; não obstante, estes últimos mantêm uma influência decisiva com respeito ao aproveitamento e continuação das oportunidades que ocasionalmente se manifestam no mercado.

Por conseguinte, ao considerar a “situação de dependência”, na análise do desenvolvimento latino-americano, o que se pretende ressaltar é que o modo de integração das economias nacionais no mercado internacional supõe formas definidas e distintas de inter-relação dos grupos sociais de cada país, entre si e com os grupos externos. Pois bem, quando se aceita a perspectiva de que os influxos do mercado, por si mesmos, não são suficientes para explicar a mudança nem para garantir sua continuidade ou sua direção, a atuação das forças, grupos e instituições sociais passa a ser decisiva para a análise do desenvolvimento.

5. O “SUBDESENVOLVIMENTO NACIONAL”

Torna-se necessário, portanto, definir uma perspectiva de interpretação que destaque os vínculos estruturais entre a situação de subdesenvolvimento e os centros hegemônicos das economias centrais, mas que não atribua a estes últimos a determinação plena da dinâmica do desenvolvimento. Com efeito, se nas situações de dependência colonial é possível afirmar com propriedade que a história — e, por conseguinte, a mudança — aparece como reflexo do que se passa na metrópole, nas situações de dependência das “nações subdesenvolvidas” a dinâmica social é mais complexa. Neste último caso há desde o começo uma dupla vinculação do processo histórico que cria uma “situação de ambigüidade”, ou seja, uma nova contradição. Desde o momento em que se coloca como objetivo instaurar uma nação — como no caso das lutas anticolonialistas —, o centro político da ação das forças sociais tenta ganhar

certa autonomia ao sobrepor-se à situação do mercado; as vinculações econômicas, entretanto, continuam sendo definidas objetivamente em função do mercado externo e limitam as possibilidades de decisão e ação autônomas. Nisso radica, talvez, o núcleo da problemática sociológica do processo nacional de desenvolvimento na América Latina.

A situação de “subdesenvolvimento nacional” supõe um modo de ser que por sua vez depende de vinculações de subordinação ao exterior e da reorientação do comportamento social, político e econômico em função de “interesses nacionais”; isso caracteriza as sociedades nacionais subdesenvolvidas não só do ponto de vista econômico, mas também da perspectiva do comportamento e da estruturação dos grupos sociais. Eis por que a finalidade da análise integrada do processo de desenvolvimento nacional consiste em determinar as vinculações econômicas e político-sociais que se dão no âmbito da nação. Essas articulações se dão através da ação dos grupos sociais que, em seu comportamento real, ligam de fato a esfera econômica à política. Convém ressaltar que tal ação refere-se sempre à nação e às suas vinculações de toda ordem com o sistema político e econômico mundial. A dependência encontra assim não só “expressão” interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nesta perspectiva, a análise da dependência significa que não se deve considerá-la como uma “variável externa”, mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes. Para fazer essa análise deve-se excluir a idéia de que a ação das classes e as relações entre estas tenham nos países dependentes um caráter semelhante ao que se deu nos países centrais em sua fase de desenvolvimento originário. A hipótese mais generalizada sobre o modo de funcionamento do sistema político e econômico nos primórdios do processo de desenvolvimento nos países centrais supõe que o livre jogo do mercado atuava, por assim dizer, como árbitro para dirimir o conflito de interesses entre os grupos dominantes. Por isso que a racionalidade econômica, medida pelo lucro, impunha-se como norma à sociedade e que o consumo e a inversão definiram-se dentro dos limites estabelecidos pelo crescimento do sistema econômico. Supunha-se, ademais, que a possibilidade de expansão do sistema devia-se à

existência de um grupo dinâmico que controlava as decisões em matéria de inversão e que dominava as posições de poder necessárias e suficientes para imprimir ao conjunto da sociedade uma orientação coincidente com seus interesses. A classe econômica ascendente possuía, pois, eficiência e consenso.

Com toda a simplificação inerente a esse esquema, considerava-se que os grupos dirigentes expressavam o interesse geral e que, nessas condições, o mercado funcionava adequadamente como mecanismo regulador dos interesses gerais e dos interesses particulares. Nesse caso entendia-se por “funcionamento adequado” a capacidade de servir ao crescimento econômico, descartando a hipótese de que existissem outros grupos que pressionavam para participar dos frutos do “progresso” e do controle das decisões. Só muito depois de realizado o esforço inicial de industrialização estiveram as classes populares em condições de fazer-se presentes nas sociedades industriais como força política e social participante.⁶ O que contribuiu para o êxito das economias nacionais nos países de “desenvolvimento originário” foi o fato de que estas se consolidassem simultaneamente com a expansão do mercado mundial, de maneira que tais países passaram a ocupar as principais posições no sistema de dominação internacional que se estabelecia.

Sem confiar demasiado no valor do esquema apresentado para caracterizar as condições gerais do “desenvolvimento originário”, que é pouco preciso e de caráter muito amplo, é evidente que há diferenças significativas entre esse esquema e o que ocorre na América Latina. Com efeito, dado que existem relações de subordinação entre as regiões desenvolvidas e as insuficientemente desenvolvidas — ou melhor, entre as sociedades centrais e as dependentes — e que essa subordinação assenta, em última análise, em formas da exploração econômica, a análise não pode desconhecer essa característica básica, para apresentar como uma anomalia o que realmente é uma maneira de ser.

Entre os conceitos “desenvolvimento” e “sistema capitalista” produziu-se tal confusão que se chegou a supor que para se lograr o desenvolvimento nos países da periferia é necessário repetir a fase evolutiva das economias dos países centrais. Entretanto, é evidente que o processo capitalista supôs desde seu início uma relação das economias centrais entre si e outra com as periféricas; muitas

⁶Sobre este ponto, ver Alain Touraine, “Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo”, em *Sociologie du Travail*, abril, 1961.

economias “subdesenvolvidas” — como é o caso das latino-americanas — incorporaram-se ao sistema capitalista desde que se formaram as colônias e depois os Estados nacionais e nele permanecem ao longo de todo seu transcurso histórico, mas não se deve esquecer que o fazem como economias periféricas.

Os diferentes momentos históricos do capitalismo não devem ser estudados, pois, com o afã de encontrar sua repetição retardada nos países da periferia, mas para saber como se produziu, em cada momento particular, a relação entre periferia e centro. São vários os aspectos por analisar; um deles se refere aos caracteres do capitalismo como sistema econômico internacional. Se no processo de constituição do capitalismo podem distinguir-se momentos de predomínio de um tipo de capitalismo sobre os outros, tais como o capitalismo mercantil, o capitalismo industrial e o financeiro, não nos corresponde indagar a qual desses momentos aproximam-se as economias latino-americanas na atualidade, posto que de fato não constituem economias separadas do mercado capitalista internacional. Entretanto, é necessário esclarecer o que significou em termos de “estruturas da economia” e “estrutura social” a relação de dependência para os países latino-americanos durante esses distintos momentos. O mesmo sucede com os conceitos “capitalismo competitivo” e “capitalismo monopolista”, que podem ter existido como tendência nas três etapas assinaladas do capitalismo, mas que predominaram mais em umas do que em outras formações sociais concretas. Corresponde à análise determinar a significação desses conceitos com referência aos sistemas nacionais dependentes.

O que se expôs também tem conotações históricas de certa importância. Os países latino-americanos, como economias dependentes, ligam-se nestas distintas fases do processo capitalista aos diferentes países que atuam como centro e cujas estruturas econômicas incidem significativamente no caráter que adota a relação. O predomínio da vinculação com as metrópoles — Espanha ou Portugal —, durante o período colonial, a dependência da Inglaterra mais tarde e dos Estados Unidos por último têm muita significação. Assim, por exemplo, a Inglaterra, no processo de sua expansão industrial, exigia em alguma medida o desenvolvimento das economias periféricas, dependentes dela, posto que as necessitava para se abastecer de matérias-primas. Requeria, por conseguinte, que a produção das economias dependentes lograsse certo grau de dinamismo e modernização; essas mesmas economias, além disso, integravam o mercado comprador de seus produtos manufaturados,

portanto, também era evidentemente necessário que se desse nelas certo dinamismo. A economia norte-americana, ao contrário, contava com recursos naturais e com um mercado comprador interno que lhe permitia iniciar um desenvolvimento mais autônomo com relação às economias periféricas, e ainda mais, em alguns casos, colocava-se em situação de concorrência com os países produtores de matérias-primas. A relação de dependência adquire assim uma conotação de controle do desenvolvimento de outras economias, tanto da produção de matérias-primas como da possível formação de outros centros econômicos. O papel dinamizador da economia dos Estados Unidos referente às economias latino-americanas na etapa que antecedeu à formação dos conglomerados atuais é, por conseguinte, menos importante que no caso anteriormente descrito.

Metodologicamente não é lícito supor, portanto — isso deve ser acentuado —, que nos países “em desenvolvimento” se esteja repetindo a história dos países desenvolvidos. Com efeito, as condições históricas são diferentes: em um caso se estava criando o mercado mundial paralelamente ao desenvolvimento, graças à ação da denominada às vezes *bourgeoisie conquérante*, e em outro tenta-se o desenvolvimento quando já existem relações de mercado, de índole capitalista, entre ambos os grupos de países, e quando o mercado mundial apresenta-se dividido entre o mundo capitalista e o socialista. Tampouco basta considerar as diferenças como desvios em relação a um padrão geral de desenvolvimento, pois os fatores, as formas de conduta e os processos sociais e econômicos, que à primeira vista constituem formas desviadas ou imperfeitas de realização do padrão clássico de desenvolvimento, devem ser considerados fundamentalmente como núcleos da análise destinada a tornar inteligível o sistema econômico-social.

6. OS TIPOS DE VINCULAÇÃO DAS ECONOMIAS NACIONAIS AO MERCADO

Deve ter-se em conta que, ao romper o “pacto colonial”, a vinculação entre as economias periféricas e o mercado internacional assume um caráter distinto, já que nessa relação a condição de “economia periférica” deve agregar-se a nova condição de “nação independente”.

A ruptura do que os historiadores chamam de “pacto colonial” e a primeira expansão do capitalismo industrial europeu são, pois, as características históricas dominantes no período de formação das “nações novas” no século XIX. A expansão das economias centrais industrializadas — primeiro a da Inglaterra, e mais tarde a dos Estados Unidos — não se realizou no vazio, posto que se encontrou com sistemas econômicos e sociais já constituídos pelo efeito da expansão colonial anterior. A partir do período da independência, do ponto de vista sociológico, a dinâmica das economias e das sociedades recém-formadas apresenta-se simultaneamente como reflexa e autóctone, na medida em que a expansão do centro encontra situações nacionais que tornam possíveis diferentes tipos de aliança, de resistência e de tensão.

O tipo de vinculação das economias nacionais periféricas às distintas fases do processo capitalista, com os diversos modos de dominação que este supõe, implica que a integração à nova fase realiza-se através de uma estrutura social e econômica que, apesar de modificada, procede da situação anterior. Serão distintos o modo e as possibilidades de desenvolvimento de uma nação que se vincula ao setor exportador internacional com um produto de alto consumo, segundo se verifique no período do capitalismo predominantemente competitivo ou no período predominantemente monopolista. Da mesma forma serão distintas, comparadas com as “colônias de exploração”, as possibilidades de integração nacional e de formação de um mercado interno naqueles países cuja economia nacional organizou-se mais como “colônias de população”, isto é, formadas sobre a exploração (controlada por produtores ali radicados) de produtos que requerem mão-de-obra abundante. Nesses casos, e no período posterior à independência, foi mais fácil a organização de um aparato político-administrativo interno para promover e executar uma “política nacional”. Ademais, a própria base física da economia — como, por exemplo, o tipo e as possibilidades de ocupação da terra ou o tipo de riqueza mineral disponível — influirá sobre a forma e as consequências da vinculação ao mercado mundial posterior ao período de formação nacional.

Em cada um dos tipos possíveis de vinculação segundo esses fatores, as dimensões essenciais que caracterizam a dependência refletir-se-ão sobre as condições de integração do sistema econômico e do sistema político. Assim, a relação entre as classes, muito especialmente, assume na América Latina formas e funções diferentes das dos países centrais. Em rápido esboço, poder-se-ia dizer

que cada forma histórica de dependência produz um arranjo determinado entre as classes, não estático, mas de caráter dinâmico. A passagem de um para outro modo de dependência, considerada sempre em uma perspectiva histórica, deve ter-se fundado em um sistema de relações entre classes ou grupos gerados na situação anterior. Desse modo, por exemplo, quando se rompe a dependência colonial e passa-se para a dependência da Inglaterra, esta tem como apoio social o grupo e produtores nacionais que, pelo crescimento de sua base econômica — crescimento já dado na situação colonial —, estava em condições de suscitar um novo arranjo entre as diferentes forças sociais, graças ao qual estava destinado a ter, se não o domínio absoluto, pelo menos uma situação privilegiada. Ao passar da hegemonia da Inglaterra à dos Estados Unidos entram em jogo novos fatores que têm sua origem na situação anterior. Com efeito, como então, junto ao crescimento dos grupos exportadores, produziu-se um crescimento significativo dos setores urbanos, e essa nova situação estava presente na relação com os Estados Unidos. O que se quer assinalar brevemente por enquanto é que, se a nova forma de dependência tem explicações exteriores à nação, por outra parte a relação interna entre as classes não lhe é alheia; ao contrário, a relação interna entre as classes é que torna possível e dá fisionomia própria à dependência. Fundamentalmente, a dinâmica que pode adquirir o sistema econômico dependente, no âmbito da nação, está determinada — dentro de certos limites — pela capacidade dos sistemas internos de alianças para proporcionar-lhe capacidade de expansão. Dessa maneira se dá, por exemplo, o caso, paradoxal só na aparência, de que a presença das massas nos últimos anos haja constituído, por causa de sua pressão para incorporar-se ao sistema político, em um dos elementos que provocaram o dinamismo da forma econômica vigente.

Admitindo como válida essa interpretação, obter-se-á um marco da atividade das pressões em favor do desenvolvimento na América Latina que mostra, a respeito dos padrões europeus ou norte-americanos, não um desvio que se deve corrigir, mas um quadro distinto por sua situação periférica. O “enfrentamento” que resulta das pressões a favor da modernização é produzido na atualidade entre as classes populares que tentam impor sua participação, geralmente em aliança com os novos grupos economicamente dominantes, e o sistema de alianças vigente entre as classes predominantes na situação anterior.

Na fase inicial desse processo os grupos industriais apareciam em alguma medida numa situação marginal. Entretanto, pelo fato de fazerem parte dos novos setores urbanos, seu papel alcança certa importância porque, de fato, neste conglomerado, constituem o único grupo que possui uma base econômica real, se bem que esta não seja decisiva se a referimos à totalidade do sistema econômico vigente e apesar também de seu caráter conjuntural. Por ser o grupo industrial o que dispõe da possibilidade de absorver de forma produtiva os setores urbanos populares, situa-se em uma posição estratégica que lhe permite estabelecer termos de aliança ou compromisso com o resto do sistema social vigente e isso explica sua importância no período posterior à crise do sistema agroexportador.

7. PERSPECTIVAS PARA UMA ANÁLISE INTEGRADA DO DESENVOLVIMENTO

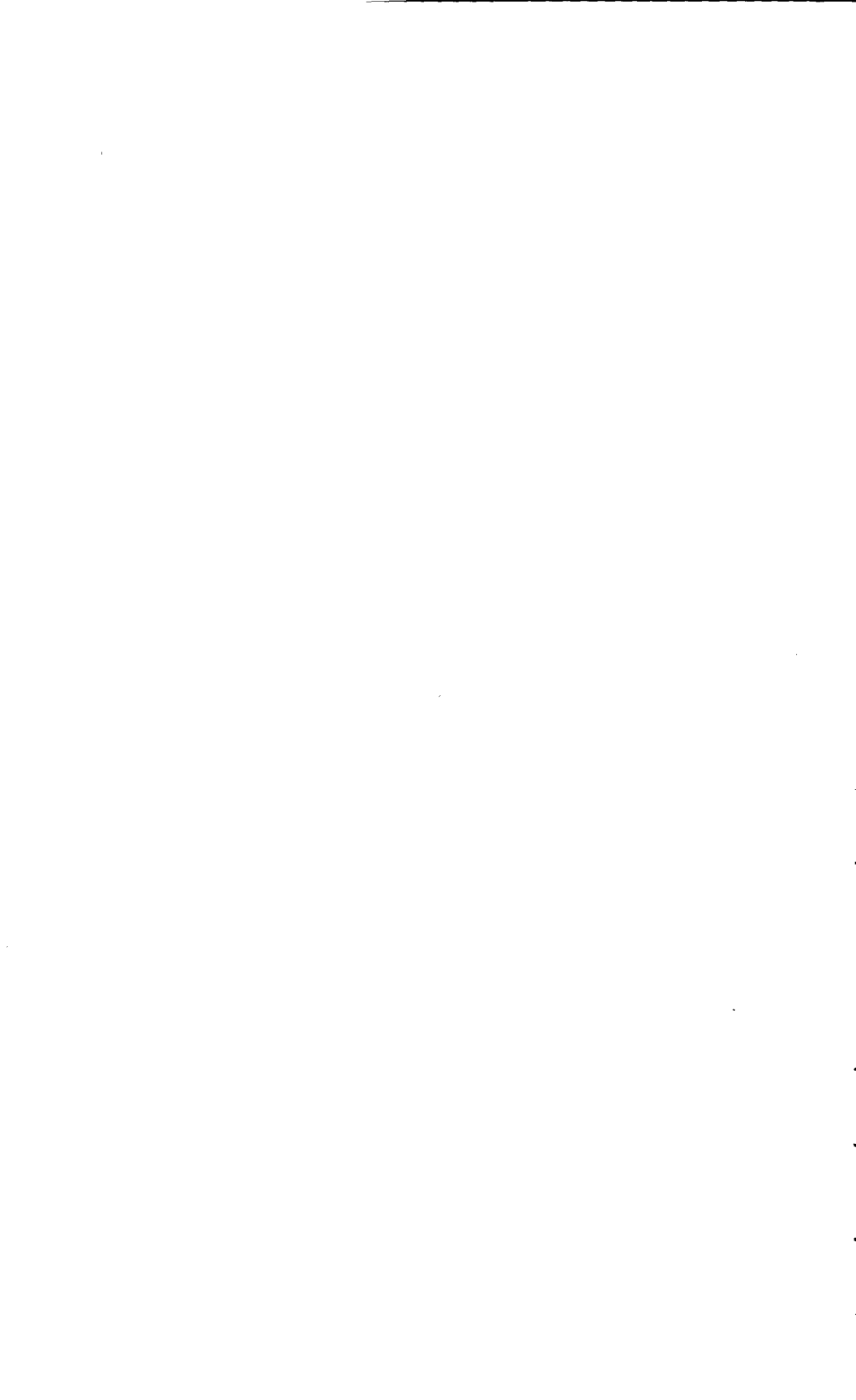
Em síntese, reconhecendo a especificidade das distintas formas de comportamento, a análise sociológica trata de explicar os aparentes “desvios”, através da determinação das características estruturais das sociedades subdesenvolvidas e mediante um trabalho de interpretação. Não é exagerado afirmar que é necessário todo um esforço novo de análise a fim de redefinir o sentido e as funções que as classes sociais têm no contexto estrutural da situação de subdesenvolvimento e as alianças que elas estabelecem para sustentar uma estrutura de poder e gerar a dinâmica social e econômica.

As duas dimensões do sistema econômico, nos países em processo de desenvolvimento, a interna e a externa, expressam-se no plano social, onde adotam uma estrutura que se organiza e funciona em termos de uma dupla conexão: segundo as pressões e vinculações externas e segundo o condicionamento dos fatores internos que incidem sobre a estratificação social.

A complexidade da situação de subdesenvolvimento dá lugar a orientações valorativas que, apesar de contraditórias, coexistem. Pareceria que se produzem, por seu turno, certas situações nas quais a atividade dos grupos sociais corresponde às pautas das “sociedades industrializadas de massas”, e outras em que têm preponderância as normas sociais típicas das “situações de classe” e até das “situações estamentais”.

A interpretação geral aqui sustentada salienta que essa ambigüidade é típica da situação de subdesenvolvimento e que, portanto, é necessário elaborar conceitos e propor hipóteses que a expressem e permitam compreender o subdesenvolvimento sob essa perspectiva fundamental. Esta deve realçar a contradição entre a nação concebida como uma unidade social relativamente autônoma (o que obriga, portanto, a referir-se de maneira constante à situação interna de poder) e o desenvolvimento considerado como processo logrado ou que se está logrando através de vínculos de novo tipo com as economias centrais.

A perspectiva em que nos colocamos põe em dúvida precisamente o que se aceita como necessário na concepção usual da análise das etapas de desenvolvimento. Com efeito, as transformações sociais e econômicas que alteram o equilíbrio interno e externo das sociedades subdesenvolvidas e dependentes são processos políticos que, nas condições históricas atuais, supõem tensões que nem sempre, nem de modo necessário, contêm em si mesmas soluções favoráveis ao desenvolvimento nacional. Tal resultado não é automático e pode não se dar; o que equivale a afirmar que a análise do desenvolvimento deve supor sempre a "possibilidade" de estagnação e de heteronomia. A determinação das possibilidades concretas de êxito depende de uma análise que não pode ser só estrutural, mas que tem de compreender também o modo de atuação das forças sociais em jogo, tanto as que tendem a manter o *status quo* como aquelas que pressionam para que se produza a mudança social. Exige, além disso, a determinação das "orientações valorativas" ou ideologias que animam as ações e os movimentos sociais. Como essas forças estão relacionadas entre si e expressam situações com possibilidades diversas de crescimento econômico, a interpretação só se completa quando o nível econômico e o nível social têm suas determinações recíprocas perfeitamente delimitadas nos planos interno e externo.



**DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO,
DEPENDÊNCIA, MARGINALIZAÇÃO E
DESIGUALDADES ESPACIAIS: POR UM
ENFOQUE TOTALIZANTE***

Oswaldo Sunkel

*Páginas seleccionadas (13 a 24, 29 a 31, 33, 34, 39 a 47), in *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 1, n° 1, Santiago do Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CIDU/CLACSO).

A TAREFA

Cinco grandes temas, problemas e/ou processos têm dominado, sem nada que a eles se contraponha, as preocupações dos cientistas sociais latino-americanos e dos “latino-americanistas” de fora da região, durante esta última década. Uma impressionante proporção da bibliografia pertinente inclui-se no campo abarcado pelos temas desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desequilíbrios espaciais.

Esses temas predominam ainda, de maneira crescente, nas áreas disciplinares da economia, sociologia, ciência política, psicologia social, planejamento e estudos regionais, dando margem a que se busquem, com freqüência cada vez maior, os enfoques interdisciplinares. Como se trata de fenômenos sociais amplos e complexos, qualquer tentativa de interpretação global ultrapassa a camisa-de-força imposta pelos limites de uma determinada disciplina. Conseqüentemente, o estudo de cada uma das áreas temáticas assinaladas leva, necessariamente, à superação das fronteiras disciplinares, fazendo-se sentir a necessidade de uma ciência social integradora e de cientistas sociais “generalistas”, além dos especialistas de cada uma das disciplinas formadoras dos compartimentos estanques que, tradicionalmente, têm constituído as ciências sociais.

Para que se possa desenvolver uma disciplina global integradora das ciências sociais, uma das precondições é que exista uma teoria da estrutura, funcionamento e transformação da sociedade. Sem prejuízo do reconhecimento do pleno valor das teorias existentes da mudança social, particularmente a marxista, e do recurso freqüente a elas neste ensaio preliminar de elaboração

de um enfoque global dos fenômenos enumerados no título, proponho-me seguir um caminho diferente. Em vez de partir de uma das teorias aceitas da mudança social, para então “aplicá-la” à realidade percebida, iniciarei minha exploração a partir de certos processos empiricamente observados e insistentemente estudados, nestes últimos anos, como os mais significativos na evolução de nossas sociedades. Se a comunidade científica concentra sua atenção máxima nos cinco temas, problemas e processos anteriormente enumerados, se o mesmo faz a opinião pública em geral, e se também a controvérsia política e os projetos e medidas de governo concentram neles a sua atenção, deve-se reconhecer que esses temas, problemas e processos refletem de maneira significativa a realidade que queremos compreender.

A realidade social cuja evolução se manifesta na coexistência de processos de desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais é, obviamente, um todo integrado, uma totalidade. Numa abordagem científica, trata-se de entender essa totalidade em termos de um sistema, ou seja, isolando os conjuntos de variáveis que forem considerados mais pertinentes e significativos, e procurando esclarecer as estruturas de relações existentes entre as variáveis de cada conjunto e entre as variáveis dos diversos conjuntos do sistema. Na concepção do sistema representativo da realidade, de seus conjuntos de variáveis significativas e da estrutura de suas inter-relações incidem elementos condicionantes, que provêm, basicamente, de três planos diferentes: o ideológico, o teórico e o empírico. Isso, evidentemente, não quer dizer que ideologia, teoria e realidade sejam independentes, uma vez que elas se condicionam mutuamente num processo dialético que, quando se cumprem determinadas regras, conduz à elaboração de um modelo científico.

Conforme assinalamos numa outra ocasião: “A elaboração científica dá-se da seguinte maneira: (...) para poder assinalar qualquer problema, temos, para começar, de apreciar um conjunto definido de fenômenos coerentes, como objetivo que merece nossos esforços analíticos. Em outras palavras, o esforço analítico é necessariamente precedido de um ato pré-analítico de cognição, que proporciona a matéria-prima para o esforço analítico. Acompanhando Schumpeter, esse ato cognoscitivo pré-analítico, anterior à elaboração científica, será denominado de ‘visão’. Dado esse passo inicial, (...) a primeira tarefa consiste em verbalizar ou conceituar a visão de tal maneira que seus elementos

ocupem seus lugares, atribuindo-se nomes a cada um deles, para com isso facilitar seu reconhecimento e manipulação num esquema ou arcabouço ordenado. Ao fazê-lo, entretanto, realizam-se simultaneamente outras duas tarefas. Compilam-se fatos adicionais aos já percebidos, e se aprende a desconfiar de outros que aparecem na visão original; por outro lado, o próprio trabalho de construir o esquema ou modelo acrescenta novas relações ou conceitos ao conjunto original, assim como também elimina outros. A manipulação de dados e de fatos, juntamente com o trabalho teórico, acaba por produzir modelos científicos, como resultado de um processo interminável de dar e receber, no qual a observação empírica e o trabalho teórico submetem-se reciprocamente a verificações e se desafiam mutuamente para realizar novas tarefas. Os modelos científicos, por conseguinte, são o produto provisório dessa interação com os elementos remanescentes da visão original, à qual serão progressivamente aplicados padrões de coerência, em número cada vez maior. Independentemente da depuração que possa sofrer o pensamento, nesse processo de aproximações sucessivas de um modelo coerente, é óbvio que o ponto de partida — o ato cognoscitivo pré-analítico, ou visão — será decisivamente influenciado pelos fatores e processos sociais em que esteja imerso o investigador.”¹

Como podemos apreciar pela observação dos indicadores reunidos na Tabela 1, os principais “fatores e processos sociais em que [está] imerso o investigador” da realidade latino-americana são, precisamente, o desenvolvimento, o subdesenvolvimento, a dependência, a marginalização e as desigualdades espaciais; eles constituem “o conjunto definido de fenômenos coerentes” que queremos analisar neste trabalho, buscando uma interpretação integradora.

O ENFOQUE OU “VISÃO”

Para isso, partiremos de um ato cognoscitivo pré-analítico, ou visão, que não é arbitrário, mas sim produto, por sua vez, da experiência e da reflexão ideológica, teórica e empírica sobre o conjunto de processos em que estamos

¹Oswaldo Sunkel, com a colaboração de Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Textos del Instituto Latino-Americano de Planificación Económica y Social, México, Siglo XXI Editores, Santiago do Chile, Editorial Universitaria, 1970, p. 84.

imersos. A colocação inicial que esclarece esta tentativa de um enfoque integrador já foi exposta pelo autor em ocasiões anteriores, mas convém insistir nela, à guisa de uma breve síntese, pois o que virá a seguir não é mais do que uma primeira tentativa de elaboração analítica desse enfoque, com especial referência ao processo latino-americano das últimas duas décadas.²

A realidade do nosso subdesenvolvimento tem sido avaliada principalmente pelo prisma das teorias convencionais do crescimento e da modernização. Prevalece, portanto, uma concepção norteadora que concebe o funcionamento ótimo do sistema social em termos do esquema teórico ideal de uma sociedade capitalista madura, representada, na prática, pelos países desenvolvidos, e que concebe o subdesenvolvimento como uma situação prévia e imperfeita, no caminho para esse modelo ideal. Entretanto, o processo formativo e a estrutura atual dos países subdesenvolvidos distinguem-se radicalmente das hipóteses implícitas nessa forma de abordagem teórica.

Por isso, é preciso substituir a visão idealizada e mecanicista da teoria convencional por um enfoque que ajude a perceber a natureza concreta da estrutura e funcionamento das sociedades subdesenvolvidas e de seu processo de transformação. A partir dessa posição, é possível, válido e necessário fazer um esforço de investigação, para desenvolver um esquema analítico que parta do estudo do processo histórico de formação de nossas sociedades e que, utilizando com senso crítico o instrumental de análise disponível, sirva de base científica autêntica para se elaborar uma interpretação mais adequada.

O enfoque que proponho consiste em apreciar as características do subdesenvolvimento como o conjunto de resultados inerentes ao funcionamento de um determinado sistema ou normais dentro dele. Em outras palavras, dada a estrutura do sistema, fica definida a sua forma de funcionamento, e esta origina os resultados que o sistema produz. Tais resultados, no caso dos países subdesenvolvidos, são bem conhecidos: baixo nível de renda e crescimento lento, desequilíbrios regionais, instabilidade, desigualdade, desemprego, dependência,

²Salvo ligeiras modificações, os parágrafos que se seguem foram expostos no discurso de abertura do VII Congresso Interamericano de Planejamento, realizado em Lima em outubro de 1968, e fazem parte de um artigo publicado sob o título de "La tarea política y teórica del planificador en América Latina", na *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. II, n° 8, dezembro de 1968, e em *Estudios Internacionales*, ano 2, n° 4, janeiro-março de 1969. Esse mesmo tema é desenvolvido em maior profundidade na obra citada na nota anterior, especialmente nas Partes I e III.

monoprodução, marginalização cultural, econômica, social e política etc. O observador convencional percebe esses sintomas do processo econômico-social do subdesenvolvimento e os atribui a desvios do padrão ideal ou então os capta como se fossem uma doença infantil, a ser solucionada através do crescimento e da modernização. Ele não se dá conta de que existe, por trás desses sintomas, um sistema cujo funcionamento normal produz tais resultados e que continuará a produzi-los enquanto a política de desenvolvimento insistir em atacar mais os sintomas do subdesenvolvimento do que os elementos estruturais básicos que o configuram.

A indagação histórica é necessária, precisamente, para identificar os referidos elementos estruturais, e não apenas para explicar o funcionamento do sistema quando se tem uma determinada estrutura, e também para a análise da própria mudança estrutural. Isso, em última instância, é o que há de decisivo na análise do desenvolvimento, uma vez que, se os resultados do processo são uma função da estrutura do sistema, tais resultados só poderão ser corrigidos se tal estrutura se modificar.

Aplicando esta concepção ao caso de nossos países, surge como um elemento destacado o fato incontroverso da influência transcendental que exerceram sobre a estrutura e funcionamento de nossos sistemas socioeconômicos — e sobre seu processo de transformação — as vinculações externas que os têm caracterizado. A importância atribuída às condições externas, todavia, não deve obscurecer a existência de estruturas condicionantes internas, pois, se é verdade que, no processo de mudança a longo prazo, tende a prevalecer a influência das primeiras, a transformação estrutural é o produto da interação entre as duas.³

Uma análise realista do desenvolvimento latino-americano deve partir, portanto, de uma concepção na qual o sistema socioeconômico seja tido como formado por dois tipos de elementos estruturais: os externos e os internos. Entre os primeiros se agrupariam todas as instituições em que se pauta a natureza da vinculação social, política, econômica e cultural que o país em questão

³A distinção entre os fatores "internos" e "externos" não é mais do que um recurso simplificador inicial, para facilitar uma exposição ordenada. Posteriormente, examinaremos em maior profundidade essa classificação tradicional, observando que as chamadas estruturas "internas" são, na realidade, consequência de um processo histórico de interação entre o interno e o externo, e que as chamadas vinculações "externas" têm manifestações internas muito concretas e poderosas.

mantém com os países do centro. Quanto aos elementos estruturais internos, caberia mencionar particularmente os seguintes: a dotação de recursos naturais e populacionais; as instituições políticas e, particularmente, o Estado; as classes, grupos e camadas sociopolíticas; as ideologias e atitudes sustentadas pelos diferentes grupos; e as políticas concretas do Estado. O conjunto de elementos estruturais de tipo interno e a natureza das vinculações entre essa estrutura interna e os países centrais definem a estrutura global do sistema e, por conseguinte, constituem o quadro de referência dentro do qual se produz o funcionamento do sistema nacional e seu processo de transformação estrutural.

A partir desse enfoque do processo socioeconômico, ficam enunciados dois aspectos diferentes de sua dinâmica. O primeiro refere-se ao funcionamento do sistema econômico, supondo-se uma determinada estrutura, ou seja, a maior ou menor intensidade com que se manifestam os processos de acumulação, de utilização e mobilização dos recursos produtivos, de distribuição geográfica da atividade econômica, de incorporação de novas técnicas e de mudanças na distribuição da renda. Nas teorias convencionais, essa dinâmica corresponde, essencialmente, ao crescimento experimentado pelo sistema econômico a médio prazo.

Entretanto, o que mais interessa, do ponto de vista do processo de desenvolvimento, é o segundo aspecto — a dinâmica da mudança estrutural do sistema. O estudo do desenvolvimento latino-americano sugere que essa transformação é produzida por duas vias principais. Por um lado, na medida em que um dado sistema funciona e cresce de certas maneiras, ao longo de determinado período, e dá lugar a um processo de acumulação de capital, a mudanças tecnológicas, a mudanças geográficas e a alterações na distribuição da renda, isso conduz, necessariamente, a transformações significativas na estrutura interna, ou seja, na dotação de recursos naturais e populacionais, nas instituições predominantes, e particularmente no Estado, nas classes e grupos socioeconômicos e políticos, nas ideologias e nas próprias medidas políticas, bem como nas formas de vinculação externa.

Por outro lado, a referida estrutura interna sofre transformações fundamentais em consequência de mudanças exógenas na natureza dos vínculos externos, em geral ocasionadas pela evolução do sistema socioeconômico mundial e, em particular, pela potência hegemônica predominante.

Na medida em que esse enfoque é sistematicamente aplicado à América Latina, observa-se que, mesmo havendo uma dupla causação, interna e externa, o fator externo tem desempenhado o papel-chave no desencadeamento e aceleração dos processos de mudança estrutural. Com efeito, as grandes transformações experimentadas pela sociedade européia e pelos Estados Unidos assinalam, com grande clareza, as diversas etapas de mudança estrutural que se distinguem nos países latino-americanos, ao longo do tempo.

Em síntese, um esquema analítico adequado ao estudo do subdesenvolvimento e à formulação de estratégias de desenvolvimento deve repousar nas noções de processo, estrutura e sistema. Não se pode admitir que o subdesenvolvimento seja um momento na evolução de uma sociedade, econômica, política e culturalmente isolada e autônoma. Postula-se, ao contrário, que o desenvolvimento faz parte do processo histórico global de desenvolvimento, que o subdesenvolvimento e o desenvolvimento são duas faces de um mesmo processo universal, que ambos os processos são historicamente simultâneos, que estão funcionalmente vinculados, isto é, interagem e se condicionam mutuamente, e que sua expressão geográfica materializa-se em duas grandes polarizações: por um lado, a polarização do mundo entre os países industrializados, avançados, desenvolvidos e centrais e os países subdesenvolvidos, atrasados, pobres, periféricos e dependentes; e por outro, uma polarização, dentro dos países, em espaços, grupos sociais e atividades avançados e modernos, e em espaços, grupos e atividades atrasados, primitivos, marginalizados e dependentes.

O desenvolvimento e o subdesenvolvimento, portanto, podem ser compreendidos como estruturas parciais, mas interdependentes, que configuram um único sistema. Uma característica principal que diferencia essas duas estruturas é que a desenvolvida, sobretudo em virtude de sua capacidade endógena de crescimento, é a dominante, e a subdesenvolvida, em parte em função do caráter induzido de sua dinâmica, é dependente; e isso se aplica tanto ao que se observa entre os países quanto ao que se constata entre regiões dentro de um mesmo país.

O enfoque esboçado nos parágrafos anteriores chama a atenção para dois tipos de processos polarizadores, um no plano das relações internacionais e outro no plano nacional. Examinaremos, no trecho a seguir, alguns dos aspectos mais destacados de cada um desses planos do ponto de vista deste trabalho, isto é, da interação entre os dois.

A POLARIZAÇÃO INTERNACIONAL

As teorias que relacionam o processo de desenvolvimento nacional com o sistema e relações econômicas internacionais, teorias essas em que se fundamentam implícita ou explicitamente as interpretações das tendências passadas e atuais, podem ser classificadas em três grupos principais: a teoria neoclássica do comércio internacional, a teoria marxista da exploração imperialista e as teorias dos efeitos retardadores do comércio exterior no desenvolvimento nacional.⁴

O enfoque neoclássico constitui uma base inadequada para a análise, em virtude de seus pressupostos altamente irreais e restritivos. Um desses pressupostos é particularmente nocivo para os propósitos de nosso estudo. Referimo-nos à identificação entre os conceitos de “economia” e “país”. Isso significa que os países são considerados como unidades econômicas independentes, que trocam produtos no mercado internacional, sendo estas, por conseguinte, as “relações econômicas internacionais” entre as nações. À parte o fato de constituir uma visão muito parcial das relações econômicas internacionais, esse enfoque não consegue apreender uma das características essenciais da economia internacional moderna, qual seja, a de ela se compor, numa proporção significativa e crescente, de conglomerados transnacionais,⁵ que se caracterizam por operar simultaneamente em vários mercados nacionais, assim constituindo um sistema econômico internacional que penetra nos sistemas econômicos nacionais e os ultrapassa.

A teoria marxista do imperialismo baseia-se precisamente no reconhecimento desse fato, uma vez que assinala que os monopólios internacionais penetram nas economias nacionais em busca de matérias-primas e mercados, tanto para assegurar as fontes de fornecimento de suas matérias-primas quanto para dar saída a sua produção e aumentar a magnitude do excedente extraído da economia internacional. Dessa maneira, a análise marxista coloca concre-

⁴Traduzimos aqui pela expressão “efeitos retardadores” o conceito de *backwash effect*, elaborado por Myrdal e utilizado por Higgins para agrupar o conjunto de teorias semelhantes propostas por Myrdal, Singer, Prebish, Lewis, Mynt, Nurkse e outros para explicar os efeitos deturpadores, inibitórios e exploradores que o comércio exterior de produtos primários produz nos países exportadores desses produtos, e que geraria um processo cumulativo divergente no desenvolvimento dos países industrializados, em relação aos países exportadores de produtos primários.

⁵Mais adiante, abordaremos com maiores detalhes esse novo tipo de empresa mundial, também conhecida como empresa multinacional, corporação internacional etc.

tamente o estudo do fenômeno do subdesenvolvimento dentro do arcabouço do sistema capitalista mundial e, com isso, traz elementos importantíssimos para a compreensão do processo do subdesenvolvimento dependente.

Algumas das teorias dos efeitos retardadores do comércio exterior sobre o desenvolvimento nacional chamaram especialmente a atenção, em contrapartida, para os efeitos internos favorecedores (“*spread*”) e retardadores (“*backwash*”) dos prolongamentos internacionais dos sistemas econômicos industrializados nos sistemas dos países periféricos.

Essa análise, que deu margem a importantes contribuições nos últimos anos, sugere que, na interação das economias industrializadas com as de produção primária, as primeiras tendem a se beneficiar num grau relativamente maior do que as últimas, e isso, por sua vez, dá origem ao desenvolvimento de tendências cumulativamente divergentes no desenvolvimento desses dois grupos de nações. Apesar de existirem numerosos argumentos diferentes, esboçados a favor dessa hipótese, eles se concretizam essencialmente nos seguintes: (a) os setores de produção primária para exportação, geralmente sob o controle ou a posse de subsidiárias estrangeiras, tendem a se converter em atividades do tipo enclave, com escassa relação com a economia local ou influência positiva sobre ela, mas com efeitos de promoção consideráveis na economia em que reside a empresa matriz, país este no qual é exercida a maioria das atividades de abastecimento, financiamento, armazenagem, elaboração, pesquisa, comercialização e reinvestimento; (b) a economia local, que não dispõe de mão-de-obra qualificada, iniciativa empresarial, capital e infra-estrutura, tanto física quanto institucional, fica impossibilitada de dar uma resposta positiva às oportunidades potenciais das atividades exportadoras em expansão; (c) há uma tendência a um comportamento relativamente desfavorável dos preços das matérias-primas exportáveis e dos produtos manufaturados que são importados — um agravamento dos termos de intercâmbio dos produtos primários —, bem como uma instabilidade nos preços dos produtos primários; (d) a natureza geralmente monopolista da exportação de matérias-primas implica, quando a empresa é estrangeira, a saída de um excesso de lucros.

As teorias do “efeito retardador” introduzem uma perspectiva analítica muito promissora, porque concentram a atenção na interação entre os agentes externos e a estrutura econômica, social e política local. Mas o enfoque continua a ser parcial e requer uma generalização e sistematização maiores.

Afora outros elementos importantes, ele é parcial, acima de tudo, porque tem concentrado o estudo da interação entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos quase que inteiramente nas atividades primárias de exportação, nas quais estes últimos se especializam, como se essa fosse a forma única e principal de inter-relação. Um dos resultados desse viés na análise foi a conclusão simplista de que, se estes países se industrializassem, isso traria consigo um processo cumulativo e autônomo de crescimento: a teoria de Rostow da "arrancada para o crescimento auto-sustentado". Em boa medida, isso foi consequência de uma transposição mecânica do modelo da Revolução Industrial europeia dos séculos XVIII e XIX para o caso latino-americano.

Mas o modelo da industrialização através da substituição de importações, que caracterizou a América Latina, é bem diferente. Na verdade, ele é particularmente incompreensível se, além de serem levados em conta os fatores determinantes internos que são peculiares a nossos países, não se fizer referência ao quadro de vinculações, condicionamentos e pressões externas que exerceram uma influência decisiva nos processos de desenvolvimento industrial de nossas nações. Com efeito, sua dinâmica, sua composição e a natureza dos processos produtivos adotados, especialmente no que concerne à tecnologia, foram orientados, em larga medida, por condições externas.

Dada a situação precária de que normalmente partiram, nossos países viram-se confrontados, ao empreenderem a tarefa da industrialização, com a necessidade de expandir substancialmente a disponibilidade de mão-de-obra especializada, de recursos humanos qualificados, de empresários, maquinaria e equipamentos, matérias-primas e insumos, de recursos financeiros, organizações de comercialização, propaganda e vendas e crédito, e ainda os conhecimentos e a capacidade tecnológica necessários para executar todas essas tarefas. Na medida em que o processo de desenvolvimento industrial passa de suas primeiras fases mais elementares — em relação às quais já existiam, em geral, alguma capacidade instalada e uma certa experiência — para setores mais complexos da indústria de bens de consumo, particularmente nas indústrias de base, a precariedade de todos os elementos assinalados vai-se tornando cada vez mais aguda e crítica.

Nas condições descritas, o processo de industrialização teve que ser levado adiante apoiando-se, de maneira importante e aparentemente crescente, na incorporação de conhecimentos tecnológicos, capacidade administrativa,

recursos humanos qualificados, maquinaria e equipamentos, insumos e aportes financeiros de procedência estrangeira. Essas diversas contribuições internacionais para o desenvolvimento industrial nacional, indispensáveis, se levarmos em conta a base precária de que se partiu, foram feitas de diversas maneiras, através de modalidades de natureza distinta. Os aportes financeiros externos, por exemplo, produziram-se por intermédio de empréstimos externos públicos ou privados, mediante a radicação de subsidiárias de empresas estrangeiras no país, e também pela formação de novas empresas mistas e por diversas variações e combinações dessas formas básicas anteriores. O aporte de pessoal altamente qualificado também seguiu rumos diversos, desde a imigração qualificada até a contratação de especialistas estrangeiros, passando pela criação de programas de formação de especialistas nacionais, tanto no país quanto no exterior. Da mesma forma, a incorporação tecnológica adotou diferentes modalidades — desde a subsidiária estrangeira que traz sua própria tecnologia, passando pelo uso de licenças, patentes e marcas registradas estrangeiras, até a adaptação ou o desenvolvimento locais de tecnologias —, e tudo isso tem custos e conseqüências diferentes.

Podemos afirmar que, até meados da década de 1950, prevaleceram formas e modalidades de incorporação de recursos do exterior, financeiros, humanos, tecnológicos e materiais, que contribuíram para o desenvolvimento de uma indústria essencialmente nacional na América Latina. A partir dessa data, entretanto, superadas as décadas da crise e da Segunda Guerra Mundial, e coincidindo com a expansão acelerada do conglomerado transnacional e com uma nova etapa na substituição de importações na América Latina, começou a fase de desnacionalização e sucursalização da indústria latino-americana.

É provável que a mudança das modalidades de captação e absorção da contribuição externa de recursos produtivos tenha sido um dos elementos importantes que incidiram — particularmente na última década — nos resultados exibidos pelo processo de industrialização, no que concerne a sua influência sobre o ritmo de crescimento da economia, o nível de emprego, a distribuição da renda, a orientação em matéria das instituições (propriedade, integração vertical e horizontal, concentração, formação de conglomerados etc.), a escolha das linhas de produção, a diversificação das exportações e a substituição de importações, os fluxos financeiros externos e, de modo geral, a situação do balanço de pagamentos e do endividamento externo etc.

Por tudo o que foi dito, fica claro que o processo de industrialização através da substituição de importações, embora tenha sido induzido e estimulado pela crise das relações econômicas internacionais, em geral, e pela crise e dificuldades do balanço de pagamentos de nossos países, em particular, além de ter sido induzido por uma política deliberada, não foi efetuado nos moldes de um isolamento do exterior, seguindo a orientação de uma política "autárquica", como se assinalou em algumas ocasiões, mas, ao contrário, realizou-se através do estabelecimento de vínculos novos, poderosos e crescentes com as economias estrangeiras, particularmente com os Estados Unidos. A industrialização não permitiu atenuar os laços de dependência com o exterior; as economias primo-exportadoras estão fatalmente condenadas, por sua própria estrutura, a depender basicamente desses vínculos, a menos que o processo de industrialização venha justamente a alterar essa situação, o que obviamente não aconteceu.

Em outras palavras, e num nível de generalidade mais elevado, a etapa ou modelo de industrialização através da substituição de importações, da mesma forma que o modelo e o período de crescimento para fora que a precedeu, ainda que com modalidades diferentes e muito mais complexas, constitui, em última instância, uma nova forma de inserção das economias subdesenvolvidas, numa outra etapa de sua evolução, no arcabouço de um sistema econômico mundial modificado.

Muito embora este se estruture, como antes, com base em economias dominantes (desenvolvidas) e dependentes (subdesenvolvidas), estreitamente vinculadas entre si, é preciso ter em mente que o novo modelo apóia-se, em termos operacionais, no grande conglomerado transnacional que emergiu nas últimas décadas, sobretudo nos Estados Unidos, em consequência, em grande medida, da enorme expansão dos contratos do setor público — especialmente dos setores de armamentos e de exploração espacial — e do progresso tecnológico espetacular que, em larga medida, derivou dessa expansão.⁶

⁶Ver Celso Furtado, "La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina", *Estudios Internacionales*, vol. I, n.º. 3 e 4. Desse mesmo autor, ver "La reestructuración de la economía internacional y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", e também, de C. Cooper e F. Chesnais, "La ciencia y la tecnología en la integración europea"; estes dois últimos trabalhos foram incluídos em O. Sunkel (org.), *Integración política y económica: La experiencia y el proceso latinoamericano*, Santiago, Editorial Universitaria, 1970.

Nas fábricas, laboratórios, departamentos de projeto e propaganda, e nos núcleos de planejamento, decisão e financiamento que constituem seu quartel-general, e que se localizam nos países industrializados, a grande empresa multinacional desenvolve: (a) novos produtos; (b) novas maneiras de produzir esses produtos; (c) as máquinas e equipamentos necessários para produzi-los; (d) as matérias-primas sintéticas e produtos intermediários que entram em sua elaboração; e (e) a publicidade necessária para criar e dinamizar seus mercados.

Nas economias subdesenvolvidas, por sua vez, realizam-se as etapas de produção final dessas manufaturas, dando lugar a um processo de industrialização que avança graças à instalação de subsidiárias, à importação das novas máquinas e insumos e à utilização das marcas, licenças e patentes correspondentes, através de firmas nacionais públicas e privadas, em caráter independente ou associadas a subsidiárias estrangeiras, e tudo isso apoiado no crédito público e privado externo e até na assistência técnica internacional, que assim contribuem eficazmente para expandir os mercados internacionais das grandes empresas multinacionais norte-americanas, européias ou japonesas.

Num mundo de mercados protegidos, mas de consumidores indefesos ante a manipulação da publicidade e o "efeito demonstração", aparece, assim, uma nova forma de divisão internacional do trabalho e seu agente correspondente: os oligopólios manufatureiros transnacionais. Aparece também, como na etapa anterior, a mesma especialização do centro na geração do novo conhecimento científico e tecnológico, e a especialização da periferia em seu consumo e utilização rotineiros. Se a interpretação anterior estiver correta, estamos em pleno processo de incorporação numa nova modalidade do modelo centro-periferia, do qual acreditávamos que a industrialização, através da substituição de importações, nos estaria libertando.

Com isso vêm as conseqüências que esse modelo implica e que conhecemos através de uma longa experiência: (a) persistência e até acentuação de nosso caráter monoexportador (como não podemos exportar produtos manufaturados no esquema descrito, tendemos a expandir, preferencialmente, o setor exportador tradicional); (b) impulsão dinâmica da economia proveniente do exterior; (c) centros decisórios fundamentais externos, no que concerne ao financiamento, às políticas econômicas, aos conhecimentos científicos e tecnológicos, ao acesso aos mercados internacionais etc.; (d) tendência

persistente e cada vez mais aguda ao endividamento externo e à desnacionalização da indústria nacional; (e) ameaça de que o processo de integração latino-americano favoreça, principalmente, as empresas multinacionais extralatinho-americanas e liquide em definitivo as empresas privadas nacionais na América Latina, ao criar, mediante a integração dos mercados e a liberação do comércio, condições em que a empresa nacional fica não apenas desfavorecida, mas também impossibilitada de obter proteção do Estado nacional; (f) ampliação cumulativa do abismo entre nossos países e os países desenvolvidos etc.

A POLARIZAÇÃO INTERNA

Voltando ao fio central deste ensaio, recordemos que a hipótese de trabalho que vimos desenvolvendo assinala que estamos vivendo um processo simultâneo de dois tipos de polarização, um no plano internacional — ao qual se fez referência na seção anterior — e outro no plano interno, sobre o qual cabe propor algumas idéias na presente seção.

No que se refere à polarização interna, sugere-se que tenderia a se produzir nos países, num dos extremos, uma divisão em espaços físicos, grupos sociais e atividades econômicas avançados e modernos e, no outro, espaços físicos, grupos sociais e atividades econômicas atrasados, primitivos, marginalizados e dependentes. De fato, os focos geográficos, econômicos, sociais, políticos e culturais de polarização do moderno e do desenvolvido acham-se estreitamente associados ao apogeu ou decadência das atividades econômicas que, direta ou indiretamente, estão vinculadas aos países desenvolvidos. Esse é o caso das regiões, cidades e portos que recebem a influência direta dos investimentos e da expansão das atividades exportadoras tradicionais, bem como das outras cidades — em geral, os centros administrativos do país (quando eles não coincidem com o principal porto de exportação) — que captam parte da renda gerada no setor exportador e a redistribuem em favor de outras regiões e grupos sociais.

Na fase da industrialização substitutiva, a atividade que concentra o grosso dos investimentos e se expande com maior velocidade é, naturalmente, o setor manufatureiro, bem como as atividades produtoras de seus insumos, as distri-

buidoras de seus produtos e a infra-estrutura mais estreitamente associada a ele. Por estar essa industrialização fundamentalmente voltada para a produção de bens finais de consumo, ela tende, naturalmente, a girar em torno das maiores concentrações populacionais, com isso contribuindo para acentuar a tendência para a concentração urbana. Essa tendência é freqüentemente reforçada em virtude da estagnação e/ou da modernização tecnológica dos setores tradicionais de exportação e também da agricultura, circunstâncias estas que costumam estar associadas a um processo de concentração da propriedade dos meios de produção nessas atividades. Esses três fenômenos — estagnação, modernização tecnológica e concentração da propriedade — aceleram o êxodo da população que está vinculada às atividades exportadoras e rurais, direta e indiretamente, acelerando o processo de urbanização.

A essa polarização populacional corresponde, por conseguinte, quando ela se associa à decadência de atividades e regiões tradicionalmente exportadoras e/ou rurais, uma acentuação dos desequilíbrios regionais. Convém recordar, a esse respeito, que algumas das zonas que hoje são mais subdesenvolvidas na América Latina correspondem, precisamente, a antigas regiões de riqueza excepcional, prestígio social, importância política e esplendor cultural: o nordeste do Brasil, as províncias produtoras de salitre e trigo, no Chile, as zonas de grande riqueza de minerais preciosos do México, Peru, Bolívia, Chile e Brasil, os campos de pita da província de Yucatán, as zonas produtoras de banana que foram abandonadas na América Central e no Equador, as terras cafeeicultoras que sofreram esgotamento e erosão no Brasil etc.

A grande concentração populacional nas duas ou três cidades principais de cada país, que é a outra face dessa moeda, dá margem, por sua vez, a graves desequilíbrios interurbanos e intra-urbanos. O fenômeno da primazia de umas poucas cidades gigantescas, que concentram praticamente toda a infra-estrutura econômica, social, administrativa e cultural de nossos países, certamente é bem conhecido. Mas convém fazermos ainda uma breve referência ao processo de polarização ou segregação urbana que ocorre especialmente nessas poucas cidades grandes, nas quais tende a se concentrar todo o excedente populacional, num fenômeno que deu origem a toda a temática da marginalidade, que tanto se popularizou na América Latina durante a última década. De fato, talvez seja na caracterização ecológica das cidades principais que podemos apreciar, de maneira mais dramática e patente, o fenômeno da

polarização interna: os setores marginalizados, que constituem um cinturão de miséria infernal em torno das cidades grandes e se infiltram nelas; as áreas fabris, que são, simultaneamente, os bairros residenciais do proletariado; o centro administrativo, financeiro e comercial, em torno do qual se localiza a baixa classe média; e os bairros residenciais dos grupos de renda média e alta, que coincidem com as áreas de maior gasto privado e público no consumo suntuário, e que são, ao mesmo tempo, os de menor densidade populacional. Essa é, sem sombra de dúvida, a expressão espacial urbana de um processo de polarização e segregação da distribuição da renda, da estrutura dos gastos, da estratificação social e da distribuição do poder, prestígio e cultura.

Dadas as características do subdesenvolvimento latino-americano, particularmente as estruturais e institucionais — concentração da propriedade e da riqueza em todas as suas formas; aguda desigualdade da renda; discriminação no acesso à educação; grandes diferenças tecnológicas e de produtividade entre as atividades; estrutura oligopolista dos mercados de bens e fatores de produção etc. —, e a dinâmica caracteristicamente instável do subdesenvolvimento dependente, com suas recentes fases históricas de crescimento para fora e de industrialização substitutiva, parece conveniente concentrarmos a atenção da análise causal do processo de polarização ou segregação, e especificamente de marginalização, nos fatores determinantes do nível e da estabilidade das rendas pessoais. Embora seja verdade que existe em nossos países, sem sombra de dúvida, toda uma gama de formas de discriminação racial, política, social, cultural etc., estas, em si mesmas ou até combinadas, dificilmente poderiam explicar o grau praticamente absoluto de marginalidade em que se encontram setores amplos e crescentes de nossos países. Essas formas de discriminação constituem, sem dúvida, graves obstáculos à mobilidade social ascendente de alguns grupos da sociedade, e podem até vir a acentuar, ao longo de um intervalo de tempo, sua situação de marginalidade, razão por que é preciso identificar com exatidão a natureza e a incidência desses processos. Entretanto, para vir a desembocar na marginalidade absoluta, seria preciso que se chegasse ao momento em que determinados setores são privados do acesso às fontes de uma renda razoável, no que concerne a seu nível e sua estabilidade. É evidente que a obtenção dessa renda não garante a superação da condição de marginalidade, nem tampouco, como foi recentemente indicado, uma superação progressiva das outras formas de discriminação, ou o desapa-

recimento do perigo de se evoluir para a situação original. Entretanto, muito embora a renda adequada e estável não seja condição suficiente para a superação da marginalidade — como é comprovado pela existência desse fenômeno até mesmo em países desenvolvidos, nos quais essa condição elementar é atendida em larga medida —, ela constitui, a nosso ver, a mais ampla e urgente das condições necessárias de superação ou, pelo menos, de atenuação do processo de marginalização na América Latina.

Por conseguinte, a marginalização com que devemos preocupar-nos, de maneira preponderante e mais urgente, é a que deriva da falta ou da dificuldade de acesso à obtenção de uma renda adequada, em termos de seu nível absoluto e de sua regularidade. Muitas vezes, particularmente nos textos de economia, esse problema é simplisticamente reduzido à “criação de oportunidades de emprego”, que seriam determinadas pela disponibilidade de capital. A esse respeito, convém tecermos pelo menos duas considerações importantes. Em primeiro lugar, o emprego assalariado — ao qual se alude implicitamente nessa terminologia — constitui, sem sombra de dúvida, a principal fonte de renda de uma parcela significativa da população. Mas existem ainda outras formas de obtenção de renda: as derivadas da propriedade, das atividades empresariais e artesanais, do livre exercício de profissões liberais e ofícios e, por último, das “transferências” públicas e privadas (receitas que não têm como contrapartida o acesso à utilização de uma propriedade ou à prestação de um serviço). Em segundo lugar, a disponibilidade de capital pode ter efeitos muito diferentes no nível de emprego — mesmo supondo-se que o espectro tecnológico da sociedade se mantenha inalterável —, conforme o acesso que tenham a esse capital os diversos setores, atividades, regiões e grupos sociais (e não apenas os empresários) que o utilizam. Por conseguinte, o estudo das características específicas das diferentes fontes possíveis de renda e dos fatores determinantes do acesso que a população tem a elas — bem como da evolução dessas características e fatores — constitui um requisito imprescindível para chegarmos a uma compreensão completa da marginalização.

Pelos parágrafos anteriores, conclui-se que a análise da marginalização poderia ordenar-se, em linhas gerais, em torno de duas de suas principais fontes: (a) a disponibilidade limitada dos meios de produção ou transferência de renda que são necessários para permitir a obtenção de uma renda de nível e estabilidade razoáveis, ou as limitações do acesso a eles; e (b) as diferentes formas

de discriminação racial, social, cultural, política etc., que podem acabar por se traduzir na perda do acesso aos meios de produção e transferência indispensáveis para se obter, manter e incrementar uma renda adequada e estável.

O que vimos expondo implica que, em minha opinião, o fenômeno da marginalização não é privativo dos países subdesenvolvidos, tampouco é uma etapa necessária e inevitavelmente superável de sua evolução, num hipotético *continuum* de desenvolvimento-subdesenvolvimento ou de sociedade tradicional/primitiva moderna. Muito pelo contrário, creio que, para compreender o fenômeno da marginalização em toda a sua complexidade, é preciso relacioná-lo com o processo de subdesenvolvimento, do qual ele é uma parte essencial, como também o é o processo da dependência, com o qual, por isso mesmo, também deve ser vinculado. Para tanto, permito-me arriscar a hipótese de que o subdesenvolvimento, a marginalização e a dependência são três aspectos, manifestações ou conseqüências do processo geral de evolução do sistema capitalista internacional; para compreendê-lo em sua essência e suas manifestações, é necessário, portanto, ter uma visão da estrutura desse sistema, de seu modo de funcionamento e das transformações estruturais e operacionais por que ele passa em seu processo evolutivo.

Ora, numa economia subdesenvolvida dependente, a dinâmica do sistema é fundamentalmente dada pela expansão das atividades primárias de exportação e pela industrialização substitutiva. Trata-se, portanto, de determinar o efeito dessas formas de expansão econômica sobre a disponibilidade das fontes de uma renda razoável e estável — e de acesso a elas — às quais fizemos referência no parágrafo 6, ou seja: as oportunidades de emprego remunerado, o acesso à propriedade, as possibilidades de exercício das funções empresariais, artesanais, das profissões liberais e dos ofícios, e também a participação em sistemas de transferência de renda. Como foi assinalado no parágrafo referido, o enfoque habitual, empregado especialmente nos modelos de planejamento e nas projeções do emprego, consiste em supor que este é determinado pela disponibilidade de capital, presumindo-se uma tecnologia constante e homogênea. Assim definida a quantidade de capital necessária para dar emprego a uma pessoa num nível médio de produtividade, procura-se calcular a taxa de investimento necessária para empregar uma população ativa que cresça num determinado ritmo. O problema reside, simplesmente, em conseguir uma taxa de poupança suficiente para financiar um nível e um ritmo de expansão

do investimento que sejam adequados para “absorver” a população ativa crescente; em outras palavras, quando se consegue crescer com rapidez suficiente, o que depende essencialmente da taxa de investimentos, não há problemas de emprego. Se a poupança interna não for suficiente para financiar a inversão necessária, bastará complementá-la com a poupança externa, sob a forma de investimentos, financiamento ou ajuda exterior.

Essa é uma forma sumamente simplista e mecanicista de abordar o problema. Para começar, a premissa básica desse modelo — a existência de uma tecnologia homogênea — está em total contradição com a natureza tecnologicamente heterogênea de uma sociedade que se caracteriza, precisamente, por uma situação de marginalidade. Se, para simplificar a argumentação, considerarmos que existam apenas dois níveis tecnológicos — o moderno e o primitivo —, sendo o primeiro altamente intensivo em capital e o segundo, em mão-de-obra, e se admitirmos que a capacidade produtiva do nível moderno cresce mais rapidamente que a do setor primitivo, veremos que o investimento necessário para manter uma taxa de expansão constante do emprego será crescente por unidade média de emprego adicional, até que o nível tecnológico primitivo venha a representar uma proporção insignificante da capacidade produtiva total. Se o nível moderno não apenas se expande com rapidez relativamente maior que a do primário, como também superpõe-se a ele ou o substitui, a modernização tecnológica significaria, por um lado, uma criação de novos empregos e, por outro, a eliminação de postos de trabalho existentes. Em se mantendo constante a demanda global, nesse processo de substituição tecnológica, tal aumento das inversões criaria uma capacidade ociosa e uma elevação do nível de desemprego, já que o número de pessoas empregadas por unidade de produto no nível moderno é menor do que no primário. Dessa maneira, é concebível que um aumento da taxa de investimentos possa até induzir a um aumento da taxa de desemprego e subemprego e, por conseguinte, da marginalidade. Aliás, eu sugeriria que essa não é uma situação hipotética extrema, porém talvez constitua, na verdade, a melhor hipótese de trabalho para explicarmos o problema crescente do desemprego, do subemprego e da marginalidade na América Latina.

Para justificar essa afirmação, é preciso, antes de mais nada, suspender a pressuposição restritiva e irreal da constância da demanda global, introduzida com um propósito de simplificação na argumentação teórica anterior. Com

efeito, essa pressuposição não é necessária. Para que a hipótese se sustente, é necessário apenas que o aumento da demanda global, originado pela expansão do investimento líquido, dê lugar a um aumento adicional do emprego que seja inferior ao aumento do desemprego líquido (eliminação de empregos no nível primário, menos a criação de empregos de nível moderno), originado pelo investimento original. Não é difícil que isso ocorra, se a distância entre o nível tecnológico primitivo e o moderno for suficientemente grande, ou seja, se, na substituição do primeiro pelo segundo, eliminar-se um volume considerável de empregos, e se o aumento da renda no setor moderno induzir, por sua vez, a uma expansão muito limitada do emprego.

Essas duas situações, a meu ver, são correntes na prática. Observe-se, por um lado, que a análise foi feita em termos de "níveis" tecnológicos e não de setores econômicos, como habitualmente se faz. Em outras palavras, raciocina-se em termos de um corte horizontal da economia, separando o moderno do primitivo em todos os setores. Desse modo, as inovações tecnológicas introduzidas na "margem superior" do nível moderno substituem os processos tecnológicos abandonados na "margem inferior" do nível primitivo. Numa linguagem elementar, os computadores, a comunicação via satélite, as centrais elétricas automatizadas etc. estão substituindo o escriturário ou escrevente, o ferreiro, o moinho d'água, a roca etc. Por outro lado, a renda gerada no setor moderno em expansão eleva primordialmente as rendas dos setores médios e altos, cuja demanda cresce de maneira mais dinâmica nas linhas de bens duráveis, que são precisamente as que se caracterizam, de um lado, por tecnologias altamente intensivas em capital e, de outro, por uma alta propensão marginal a importar, isto é, por uma "filtração" substancial, para o exterior, de seus efeitos estimulantes potenciais no investimento e no emprego. Desse modo, é provável que os efeitos multiplicadores do emprego, derivados da criação de novas ocupações de renda mais elevada, tendam a ser menores do que os efeitos multiplicadores negativos, derivados da destruição de ocupações nos níveis mais primários, que costuma associar-se a reduções de consumo e de insumos que afetam, principalmente, as atividades com alta densidade de mão-de-obra.

Nestas notas, não é possível aplicar sistematicamente essa hipótese geral de trabalho ao caso concreto das diferentes economias latino-americanas, nem tampouco a suas diferentes etapas de crescimento para fora e de industrialização

substitutiva. Tampouco se trata de começarmos a examinar de que modo a dinâmica sugerida influi concretamente, e por setores principais da atividade econômica, na disponibilidade das principais fontes de renda e no acesso a elas: o emprego assalariado, o acesso à propriedade, as possibilidades de exercício de funções empresariais, artesanais e liberais e de ofícios especializados ou sem nenhuma qualificação, e também a participação nos sistemas de transferência de renda. Entretanto, um pequeno número de exemplos contribuiria para esclarecer a interpretação sugerida.

Antes de mais nada, é evidente o efeito que exerce no mercado de trabalho a expansão relativamente mais rápida do nível tecnológico moderno que a do primitivo: aumentam com rapidez as demandas de recursos humanos qualificados e diminui a intensidade da demanda de pessoal não qualificado, o que tende a reduzir o nível do salário real destes últimos e a limitar suas oportunidades de emprego regular. Esse fenômeno foi claramente perceptível nos setores agrícolas e mineradores de exportação — aqueles que, diante da contração e/ou estagnação dos mercados externos, reagem diminuindo, em primeiro lugar, a produção e o emprego, e depois reagem com a modernização e a mecanização maciça de suas atividades, dando lugar a um êxodo substancial da população ativa, a qual, por provir de atividades primárias, em geral carece das condições educacionais, técnicas e até culturais necessárias nos mercados de trabalho urbano. É claro que encontramos nisso uma corrente demográfica que contribui substancialmente para alimentar as filas dos marginalizados.

Esse mesmo fenômeno pode ser igualmente examinado do ponto de vista dos diferentes tipos de emprego que dão acesso às fontes de renda: normalmente, a expansão do setor moderno implica a instalação de empresas de uma certa envergadura, o que aumenta o número dos grandes empresários modernos, mas — dadas as condições de oligopólio que costumam prevalecer — limita as possibilidades de expansão dos empresários pequenos e artesanais. Muitas vezes, a expansão da grande empresa, seja nas atividades extrativistas, seja nas comerciais, industriais ou outras, realiza-se com base em investimentos privados estrangeiros, o que pode redundar na limitação ou exclusão dos pequenos e médios empresários nacionais, particularmente quando esse processo envolve uma acentuada tendência à concentração da propriedade dos meios de produção — terra, água, divisas, crédito etc. — ou dos mercados.

Por outro lado, os desequilíbrios do mercado de trabalho e a concentração da propriedade tendem a acentuar a distribuição desigual da renda, com a conseqüente acentuação de uma estrutura da demanda que dinamiza primordialmente as atividades de maior densidade de capital. É comum esse processo envolver uma aceleração dos prazos de obsolescência dos produtos e processos da indústria existente, levando a reformas desnecessárias da capacidade instalada, em geral com uma economia considerável de mão-de-obra. Dessa e de muitas outras maneiras, as políticas equivocadas — ou a falta de uma orientação política — agudizam as restrições sofridas por alguns setores da população para obter acesso a fontes adequadas de renda.

Se é correto o enfoque apresentado nos parágrafos anteriores, de maneira tão sucinta e parcial, fica patente que a marginalização é um problema muito mais sério e difícil de manejar do que se poderia supor, tanto em virtude de que o mais provável é que ele tenda a se acentuar no futuro próximo, quanto pelo fato de que nem as políticas parciais de participação ou integração popular, nem as políticas globais, tais como o controle demográfico ou a aceleração indiscriminada do crescimento econômico, respondem à verdadeira natureza do fenômeno. Uma consideração adequada da marginalização requer, indubitavelmente, um enfoque que permita integrá-la como um dos processos intrínsecos do subdesenvolvimento dependente, no qual se dê a devida atenção às questões de tipo tecnológico, institucional, de distribuição da renda e da propriedade, de estrutura do consumo e da produção etc., que influem da maneira mais decisiva nas limitações do acesso às fontes de renda que são experimentadas por alguns setores aparentemente crescentes da população.

AS RELAÇÕES ENTRE O PROCESSO DE POLARIZAÇÃO INTERNACIONAL E O PROCESSO DE POLARIZAÇÃO NACIONAL

O exame dos processos externo e interno de polarização, realizado nas seções anteriores, sugere claramente um passo adicional na análise. Se considerarmos os países como estruturas heterogêneas, compostas de conjuntos de atividades, grupos e regiões desenvolvidos e conjuntos de atividades, regiões e grupos sociais subdesenvolvidos, e se, além disso, recordarmos a característica básica da economia internacional — a penetração das economias desenvolvidas

nas economias dos países subdesenvolvidos, por meio das subsidiárias dos conglomerados transnacionais extrativistas, manufatureiros, comerciais e financeiros —, ficará patente que deve haver uma estreita ligação entre esses prolongamentos dos países desenvolvidos nos subdesenvolvidos e as atividades, grupos sociais e regiões desenvolvidos, modernos e avançados dos países periféricos.

Assim considerando o sistema global, além da divisão entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, obtemos outros dois componentes:

a) um complexo de atividades, grupos sociais e regiões que, embora se encontrem geograficamente situados em Estados nacionais diferentes, configuram a parte desenvolvida do sistema global, e se acham estreitamente ligados entre si, no plano transnacional, através de uma multiplicidade de interesses concretos e de estilos e níveis de vida semelhantes, além de fortes afinidades culturais;

b) um complemento nacional de atividades, grupos sociais e regiões que estão parcial ou totalmente excluídos da parte nacional desenvolvida do sistema global, e sem nenhum vínculo com as atividades, grupos e regiões similares de outras nações.

De acordo com essa visão do desenvolvimento/subdesenvolvimento, que procura incorporar os aspectos de dominação/dependência, marginalização e desequilíbrios espaciais que são parte integrante dele, verifica-se que os chamados países desenvolvidos são aqueles em que prevalece a estrutura econômica, social e espacial desenvolvida, enquanto as atividades, grupos sociais e regiões atrasados e marginalizados constituem fenômenos excepcionais, limitados, e aparecem como situações de importância mais secundária.

A ESTRUTURA PRODUTIVA INTERNA E OS MECANISMOS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA DA RENDA

A análise dos diferenciais de renda que permitem a manutenção de modelos de consumo internacionais em setores minoritários dos países subdesenvolvidos levanta, em seguida, uma pergunta sobre a origem dessa renda. Do ponto de vista lógico, as fontes de renda elevada nas economias subdesenvolvidas só podem encontrar-se num dos quatro elementos seguintes: (a) atividades de

alta produtividade; (b) transferências de renda das atividades de alta produtividade para setores sociais não vinculados a elas; (c) exploração monopolística de mercados de produtos ou fatores em setores de baixa produtividade; e (d) transferências externas de renda.

É evidente que essas quatro formas de obtenção de receitas elevadas não são mutuamente excludentes, mas, ao contrário, tendem a se complementar e a se reforçar mutuamente. Com efeito, os setores sociais ligados às atividades de maior produtividade adquirem, por isso mesmo, uma capacidade maior de pressão sobre os mecanismos internos e externos de transferência, e podem ainda exercer um grau maior de exploração monopolista em seus mercados de bens e serviços e de fatores produtivos. Por outro lado, estar inserido em atividades de alta produtividade tampouco significa que não se possa ser objeto de uma exploração monopolística.

Tradicionalmente, as atividades de maior produtividade relativa têm sido os setores extrativistas de exportação, justamente por ocorrer em relação a eles uma situação de vantagem comparativa. Também foi esse o caso da indústria manufatureira, em consequência da estrutura de rendas vigente e de uma política deliberada de fomento industrial. Isso não significa, é claro, que toda a população vinculada de uma ou outra maneira a essas atividades — como operários, empregados, proprietários, arrendatários, peões, inquilinos, empreiteiros, fornecedores etc. — desfrute, necessariamente, de uma renda elevada. Significa apenas que essas atividades permitem a obtenção de uma massa considerável de receitas globais, graças a uma produtividade média relativamente alta por homem empregado, a qual, por sua vez, é consequência de um nível maior de capitalização e de preços relativos favoráveis. A distribuição dessa renda entre os participantes depende de condições institucionais referentes à concentração e à natureza da propriedade dos recursos naturais e do capital, bem como das características do mercado de trabalho e dos mercados de insumos e produtos dos referidos setores produtivos.

Assim, em alguns casos, nos quais a massa da renda produzida é realmente considerável e se concentra em poucos estabelecimentos, e nos quais o volume do emprego é mais reduzido e relativamente qualificado, dando lugar a um proletariado organizado e restrito, esses grupos de trabalhadores conseguem obter uma renda real substancialmente superior à média da massa assalariada. Em outros casos, nos quais não se observam essas condições, mas antes

o inverso — uma grande massa trabalhadora de qualificação precária, dispersa por numerosas formas de exploração, nas quais não existem propriamente mercados de trabalho, mas formas de adscrição tradicionais, e nas quais, por conseguinte, não chega a haver a organização de um proletariado —, a renda real desses trabalhadores pode manter-se em níveis de subsistência não muito superiores aos dos setores mais primitivos da população rural.

Em todos esses casos, todavia, existem núcleos privilegiados, que obtêm rendas semelhantes às que prevalecem nos países industrializados. Além disso, nos casos em que se desenvolveram camadas médias de certa importância e um aparato estatal que as representa em alguma medida, o Estado, tipicamente, constitui-se como um órgão que, através dos mecanismos tributários, cambiais e outros, capta para si uma parcela mais ou menos significativa da renda gerada nos setores de maior produtividade e a transfere para outros ramos da economia e outros grupos sociais, dentro ou fora da própria receita. Dessa maneira, setores que não estão direta nem indiretamente associados às atividades produtivas de maior produtividade podem servir-se do aparato estatal como de um mecanismo de redistribuição e, desse modo, também obter uma renda que lhes permita fazer parte dos setores integrados na comunidade internacional, no que concerne a sua cultura, seu estilo de vida e seus padrões de consumo.

Também estão em condições de obter uma renda que lhes permita ingressar nesse círculo as pessoas que, mesmo não realizando atividades de produtividade elevada, desfrutam de condições institucionais tais que podem captar uma parte da renda de seus trabalhadores, compradores ou vendedores, mesmo que essa renda seja relativamente reduzida. Trata-se, tipicamente, dos casos em que há um grau elevado de concentração da propriedade dos fatores produtivos e/ou de situações de oligopsônio ou oligopólio nos mercados de bens e serviços (poucos compradores para muitos vendedores e poucos vendedores para muitos compradores, respectivamente). Mesmo quando essas situações também existem nos setores de produtividade elevada, elas são mais claras e visíveis nas atividades mais primitivas e tradicionais, não apenas nos setores rurais, mas também no artesanato e na pequena indústria, assim como em muitas atividades de serviços intermediários, como o comércio, os mercados financeiros não institucionalizados etc. Trata-se, em geral, de atividades econômicas com baixa dotação de capital, e portanto com uma baixa produtividade

da mão-de-obra, nas quais prevalecem, por conseguinte, formas institucionais e organizacionais de tal ordem que permitem pagar salários baixíssimos e obter benefícios excessivos das transações de compra e venda.

Por último, existem em todos os países grupos sociais, geralmente de tamanho reduzido, que conseguem rendas elevadas, mesmo quando não estão direta nem indiretamente vinculados a qualquer das formas de obtenção de receitas elevadas anteriormente mencionadas. Trata-se das pessoas que obtêm essa renda através de transferências diretas do exterior e que pertencem às estruturas econômicas, políticas, culturais, administrativas ou militares de outros países, ou a organismos internacionais. Isso, que constitui um caso marginal na maioria dos países, converte-se num fator significativo, quando já não se trata dos casos individuais de representantes estrangeiros ou internacionais, e sim de determinados setores de um país que são maciçamente subsidiados pelo exterior, através de uma ajuda financeira substancial ao Estado. Esse viria a ser um caso especial em que, na falta ou pela decadência de um setor de alta produtividade, a receita do Estado é mantida por meio de transferências de outras economias de produtividade elevada, o que, por sua vez, permite manter determinados setores do país dentro da comunidade internacionalizada.

Como é evidente, as quatro formas de obtenção de rendas elevadas que foram sucintamente resenhadas não ocorrem em sua forma pura, mas em combinações em que todas estão presentes, porém nas quais predominam uma ou duas delas. A partir daí, portanto, poderíamos ensaiar uma tipologia dos países latino-americanos, de acordo com o predomínio de uma ou outra estrutura produtiva e da inter-relação entre elas, bem como dos mecanismos de transferência de renda existentes. Com um fim meramente ilustrativo e em caráter preliminar, poderíamos sugerir, por exemplo, que El Salvador seria um caso em que os principais grupos sociais de alta renda estão essencialmente limitados àqueles que têm vínculos diretos ou indiretos com atividades de alta produtividade, sem prejuízo do reconhecimento de que tais receitas elevadas são também, em grande medida, fruto da exploração do trabalho que prevalece nas plantações de café. A segunda situação, na qual os grupos principais de alta renda derivam seu *status* da transferência de renda através da maquinaria do Estado, seria provavelmente a da Venezuela. A combinação do primeiro e do segundo casos estaria representada, provavelmente, pela Argentina, Uruguai e Chile. Um caso de exploração mais ou menos pura — a terceira

situação — poderia ser o Haiti, onde não existem setores de produtividade elevada, mas sim uma pequena minoria internacionalizada com rendas derivadas; o Peru e a Colômbia corresponderiam a uma mescla da primeira e da terceira situações, nas quais coexistem setores de alta produtividade e de intensa exploração. O Brasil seria uma combinação dessa situação com importantes mecanismos de transferência, ou seja, das três primeiras. Por fim, a Bolívia seria, provavelmente, uma combinação da terceira e da quarta situações — exploração interna e subsídio externo.

Reconhecendo desde já que estas são simples sugestões para investigações que permitam lançar maior esclarecimento sobre esse tipo de situações, é de extrema importância, contudo, sublinhar um aspecto fundamental. Os grupos de renda elevada, cujos padrões de consumo encontram-se integrados num padrão internacional, derivam essa renda de uma estrutura produtiva heterogênea e estreitamente inter-relacionada, na qual apenas uma parte do sistema econômico possui níveis de produtividade que permitem sustentar os referidos padrões de consumo, ao passo que a baixa produtividade da maior parte da estrutura econômica exige que a obtenção de rendas elevadas tenha que se basear em instituições com maior ou menor intensidade de exploração e em mecanismos de transferência de renda. Em outras palavras, a amplitude do setor de alta renda depende, por um lado, da dimensão das atividades de alta produtividade e da capacidade política que possa ter esse setor para obter uma cota maior de transferências de renda dessas atividades. Por outro lado, ela depende de sua capacidade de extrair um excedente maior dos grupos de baixa renda, seja impedindo que haja uma transferência de renda para eles, seja por meio da manutenção de uma estrutura institucional, nos mercados de fatores e de bens e serviços, que facilite sua exploração, isto é, de um grau elevado de concentração ou monopolização dos meios produtivos que permitam o acesso a uma renda razoável e estável, bem como sua manutenção; fizemos referência a essa concentração ou monopólio na seção relativa ao processo interno de polarização. Se a análise anterior estiver correta, o que está sujeito a uma verificação posterior, isso significa que a existência e a expansão do setor internacionalizado não são independentes da existência e expansão de um setor marginalizado, nem da capacidade do primeiro desses setores de influir de maneira decisiva na estrutura produtiva, na natureza da transferência de tecnologia, nas transferências internas de renda e nos padrões de consumo.

Vamos agora a um breve parágrafo final, para sugerir que também conviria investigar as manifestações espaciais das quatro categorias de estrutura produtiva e dos mecanismos de transferência de renda assinalados no começo desta seção, de acordo com a tipologia esboçada, tanto no plano inter-regional quanto no urbano-rural, no interurbano e no intra-urbano. Em geral, como a estrutura produtiva e de transferência implica uma grande heterogeneidade de modos de produção inter-relacionados, vigorosos mecanismos administrativos e, ao mesmo tempo, uma grande desigualdade da renda, a distribuição espacial da atividade econômica (nela incluindo o consumo) tende, em geral, para uma forte concentração urbana, assim como, ao mesmo tempo, para uma segregação intra-urbana, pelo menos nas cidades principais, nas quais, como foi anteriormente assinalado, coincidem as atividades econômicas (exceto as extrativistas), as estruturas de poder e sua expressão administrativa e financeira e os centros de consumo das rendas menores ou maiores, convenientemente discriminadas em sua expressão espacial. A tipologia das situações e suas combinações, à qual fizemos alusão, bem como sua correspondente manifestação espacial resultam, como vimos, da interação das diferentes formas de ligação do setor internacionalizado local, por um lado, com a economia dominante e, por outro, com os setores marginalizados e não modernizados do país. Nas seções anteriores, depositamos particularmente a ênfase nas relações nacionais. Entretanto, é de grande importância voltarmos às vinculações internacionais, a fim de deixar claro, fora de qualquer dúvida, que, assim como o processo de marginalização interna apóia-se numa certa combinação determinada de estruturas produtivas e de transferência, o mesmo acontece em relação ao setor internacionalizado, ao qual também correspondem uma estrutura e uma superestrutura internacionais, bem como os respectivos mecanismos de transferência de renda.

A ESTRUTURA E A SUPERESTRUTURA DO SISTEMA ECONÔMICO MUNDIAL

Um elemento básico do enfoque que orienta este trabalho é a hipótese sobre o papel central que as vinculações externas desempenham na estruturação e transformação de nossas economias. Para compreender a natureza e os efeitos

desses vínculos, por conseguinte, é essencial ter uma idéia clara das características do sistema internacional em que estamos inseridos. Para isso, é conveniente reconhecer desde logo que o sistema econômico internacional, como qualquer outro sistema social, é, simultaneamente, um sistema de poder — um sistema de dominação/dependência que tem favorecido, sistematicamente, o desenvolvimento dos países hoje desenvolvidos e o subdesenvolvimento dos países atualmente subdesenvolvidos. Historicamente, esse sistema internacional passou por diversas fases, que são as do mercantilismo, a do liberalismo e a atual, que chamaremos de neomercantilismo, nas quais foram-se modificando tanto o centro hegemônico principal quanto a natureza de suas formas de dominação.

O principal agente produtivo do sistema neomercantilista de dominação — aquilo a que se poderia chamar a infra-estrutura do sistema atual das relações econômicas internacionais — é uma nova e poderosa instituição, que chamaremos de conglomerado transnacional. A característica mais destacada do conglomerado transnacional (CONTRA) é a integração de suas atividades, integração esta que abrange segmentos das economias de um número considerável de países, dentro dos limites de um único sistema decisório. O objetivo final do CONTRA é a maximização dos lucros a longo prazo, mas esse objetivo se traduz num certo número de objetivos imediatos, tais como a manutenção e a ampliação das fontes de matérias-primas e dos mercados, assim como um alto grau de progresso tecnológico no desenvolvimento de novos produtos e processos.⁷

Em outras palavras, a principal característica do sistema atual e, provavelmente, do futuro sistema das relações econômicas internacionais é a penetração da economia dos países subdesenvolvidos pelos agentes econômicos mais poderosos da economia dos países desenvolvidos e, muito particularmente, pelos da economia estadunidense, que é o centro predominante do sistema capitalista na atualidade. De fato, a economia norte-americana vem experimentando, desde o fim do século XIX, uma evolução institucional na natureza de seu sistema produtivo, a qual favoreceu uma grande concentração da capacidade produtiva em empresas gigantescas, de

⁷N. Girvan e O. Jefferson, "Corporate vs. Caribbean Integration", *New-World Quarterly*, vol. IV, n° 2, 1968, Jamaica, pp. 51-52.

alcance nacional e, posteriormente, transnacional. Nesse processo, além disso, passou-se por diversas fases organizacionais internas: desde a empresa típica, na qual o proprietário exercia e controlava todas as funções da empresa familiar, até a firma conglomerada ou com divisões múltiplas, horizontal e verticalmente integrada nos planos nacional e internacional, e na qual se consegue a especialização produtiva através do controle de numerosas fábricas em diversas linhas de produção e, além disso, uma especialização entre as funções propriamente de produção e as funções de planejamento e direção geral do conglomerado.⁸

Esse processo de conglomeração baseia-se em três princípios fundamentais de ação do conglomerado: (a) a diversificação dos riscos; (b) a maximização dos benefícios extraídos da participação em mercados dinâmicos; e (c) a maximização do poder financeiro, ao permitir o controle centralizado e a alocação coordenada de todos os excedentes financeiros produzidos pelas diversas fábricas que integram um conglomerado. Os princípios *a* e *b* implicam que o conglomerado atua, em relação às fábricas que possui, da mesma forma que uma companhia de seguros funciona com sua carteira de investimentos, ou seja, adquirindo bons investimentos e desfazendo-se dos ruins.

A colossal expansão por que esses conglomerados vêm passando nos Estados Unidos e, em menor escala, nos países europeus e no Japão tem, naturalmente, uma expressão que transcende as fronteiras nacionais desses países. De fato, essas novas empresas gigantescas propagam-se pela economia internacional em várias etapas, que vão desde a exportação de seus produtos para outros países, passam pela criação de organizações de venda desses produtos no exterior, prosseguem com a concessão de licenças para o uso de suas patentes, marcas e *know-how* a empresas estrangeiras que produzem e vendem seus produtos, e levam esse processo a seu apogeu, adquirindo os estabelecimentos produtivos locais e se instalando como produtoras no exterior, através de subsidiárias que são de propriedade total ou parcial da matriz, mas inteiramente controladas por ela.

⁸Ver, especialmente, "Economic Concentration, Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Community on the Judiciary", U.S. Senate, Eighty-Eighth Congress, Second Session, U.S. Government Printing Office, Washington, 1964.

INTEGRAÇÃO TRANSNACIONAL E DESINTEGRAÇÃO NACIONAL

Nas seções anteriores, fez-se um esforço de interpretar os cinco temas, problemas e processos que nos preocupam neste trabalho — desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desequilíbrios espaciais —, procurando descobrir as inter-relações que existem entre todos eles. Ficou patente, a nosso ver, que esses cinco processos não apenas estão inter-relacionados, como também, mais do que isso, constituem, na realidade, diferentes manifestações de um processo que os engloba a todos. Sugerimos que esse é um processo simultâneo de integração transnacional e desintegração nacional.

O protagonista fundamental desse processo é o conglomerado transnacional, no sentido de que essa é a instituição econômica básica e central do mundo capitalista do pós-guerra, uma instituição de dinamismo e impulso tremendos, que vem provocando uma transformação radical na estrutura e funcionamento do referido sistema não somente nos países centrais, mas também no mundo inteiro, criando, decididamente, um novo modelo de civilização, encarnado pela sociedade do superconsumo, que tem sua expressão máxima nos Estados Unidos.

Para os propósitos deste trabalho, é preciso enfatizar apenas dois aspectos: (a) que os CONTRAS constituem, na verdade, um novo sistema econômico, tanto no plano nacional quanto no internacional; e (b) que esse novo sistema favorece o desenvolvimento dos segmentos nacionais internacionalizados do núcleo do sistema capitalista internacional e, particularmente, o segmento nacional em que estão localizadas as matrizes dos CONTRAS, isto é, os países desenvolvidos; ao mesmo tempo, no entanto, ele produz efeitos desintegradores e favorece o subdesenvolvimento dos países subdesenvolvidos e, particularmente, o dos grupos sociais marginalizados e excluídos.

O segmento da economia norte-americana que se compõe de “umas poucas centenas de corporações imensas, dinamicamente técnicas, maciçamente capitalizadas e altamente organizadas” é chamado de “Sistema Industrial” pelo professor J. K. Galbraith, que percebe claramente que um sistema caracterizado por um punhado de corporações enormes é qualitativamente diferente da concepção clássica do sistema capitalista, constituído por um grande número de empresas pequenas e independentes.

A tese de Galbraith é a seguinte: o enorme desenvolvimento da tecnologia moderna requer um incremento notável do capital dedicado à produção, bem como do período de tempo durante o qual ele fica comprometido nessa produção. Essa alocação de tempo e de capital tende a se especializar cada vez mais, numa grande variedade de tarefas diferentes. Por conseguinte, os requisitos de mão-de-obra especializada aumentam enormemente e, à medida que avança a especialização, a organização eficiente converte-se no ponto essencial. Para poder maximizar os lucros através de longos períodos e reduzir a incerteza e os riscos, a empresa utiliza o Planejamento. "(...) Ademais, para tomar uma decisão a respeito do que deseja o consumidor e do que ele terá que pagar por isso, as firmas têm que tomar todas as providências possíveis para se certificar de que sua produção será requerida pelo consumidor a um preço compensador. Elas precisam ter certeza de que a mão-de-obra, os materiais e os equipamentos de que necessitam estarão disponíveis a um custo compatível com o preço estabelecido. Precisam exercer controle sobre os insumos que lhe são fornecidos. Precisam substituir o mercado pelo planejamento (...). O mercado é superado por meio do que comumente se chama de 'integração vertical'. A unidade planejadora controla as fontes de fornecimento e de colocação dos produtos. Quando uma empresa encontra-se numa posição particularmente dependente de um produto ou matéria-prima importantes, como acontece com as companhias de petróleo em relação ao petróleo cru, com as empresas siderúrgicas em relação ao minério, ou com as companhias de alumínio em relação à bauxita, sempre existe o perigo de que os insumos necessários sejam oferecidos a preços desfavoráveis (...). Do ponto de vista da firma, a eliminação do mercado converte uma negociação externa e, portanto, uma decisão parcial ou inteiramente impossível de controlar num assunto de decisão interna. O tamanho da General Motors fica a serviço não do monopólio nem das economias de escala, mas a serviço do planejamento. E, no que concerne a esse planejamento — controle dos insumos, controle da demanda, obtenção de capital, minimização do risco —, não existe um limite superior definido no que se refere a seu tamanho. É bem possível que [quanto maior melhor]. A forma corporativa acomoda-se a essa necessidade. Permite, claramente, que a empresa seja extremamente grande."⁹

⁹Galbraith, John Kenneth, *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin, 1967.

O núcleo central do CONTRA é sua direção central, que sempre se encontra na metrópole e serve de escritório de planejamento da corporação. Esse escritório central é completamente diferente das atividades produtivas do CONTRA, que podem ser classificadas em três tipos diferentes: extrativistas, industriais e de comercialização. Essas atividades produtivas localizam-se tanto na metrópole quanto, através de subsidiárias e filiais, nos países periféricos. O escritório central compõe-se essencialmente de um grupo de pessoas que planejam e decidem o que, como, quanto e em que período deverão ser efetuadas a produção e a venda. A fim de poder pôr em prática o processo decisório de forma racional, conta-se com um sistema altamente eficiente de comunicações, através do qual fluem as informações, o pessoal, o conhecimento científico e tecnológico, o financiamento e as decisões necessárias em cada caso.

Entre as atividades produtivas da COMU desenvolve-se, em contrapartida, um fluxo de bens e serviços, dentro de uma estrutura institucional caracterizada por empresas oligopólicas altamente integradas em termos horizontais e verticais, tanto no nível nacional quanto no internacional. Dessa maneira, o CONTRA substitui em alto grau o mercado, tanto nacional quanto internacional, uma vez que incorpora em sua organização as fontes de abastecimento de seus insumos e os canais de saída para a sua produção. Além disso, pode influenciar expressivamente a demanda de seus bens e serviços, através da pressão que é capaz de exercer sobre o consumidor e os governos.

Como se pode observar pelo que foi exposto, o novo "Sistema Industrial" também significa o desaparecimento do empresário clássico, do fornecedor de capital e dos mercados de capital, e sua substituição por planejadores e gerentes de grande preparo, que constituem a tecnoestrutura empresarial. São justamente esses tecnocratas que, de acordo com Barber,¹⁰ governarão o mundo num futuro próximo e que, além disso, como veremos mais adiante, estão substituindo a classe empresarial nacional nos países subdesenvolvidos, por mais ricos e avançados que estes sejam.

Pelas razões anteriormente indicadas, e já que os gastos efetuados na pesquisa, projeto e tecnologia converteram-se em parcelas importantes dentro da estrutura de custos fixos do CONTRA, este tem o máximo interesse em fazer o

¹⁰*Op. cit.*

rateio desses custos na produção total sempre crescente, que inclui a produção vendida nos mercados metropolitanos e nos mercados mundiais. Por conseguinte, a incorporação de um número cada vez maior de consumidores, tanto nacionais quanto estrangeiros, é absolutamente necessária para sua rentabilidade a longo prazo. De acordo com Galbraith, a introdução de bens de consumo — cosméticos, motocicletas, rádios transistorizados, conservas, bicicletas, discos fonográficos, filmes, cigarros norte-americanos — nos países subdesenvolvidos é considerada de extrema importância na estratégia da expansão econômica. O referido autor também nos recorda que produtos como o tabaco, o álcool e o ópio, que significavam uma habituação progressiva, foram considerados, em sua época, produtos de importância estratégica no comércio, uma vez que permitiam a penetração nos mercados e a conservação deles. Fica claro, portanto, que a estratégia convencional do desenvolvimento econômico, concebida como o desenvolvimento de uma sociedade capitalista de consumo semelhante à norte-americana ou à européia, é, na realidade, a estratégia a longo prazo de maximização dos lucros do “Sistema Industrial” e do CONTRA, estratégia esta que se baseia, de maneira preponderante, na expansão de suas subsidiárias transnacionais e na homogeneização da cultura de consumo no mundo inteiro.

Em geral, tem-se admitido que os países capitalistas, particularmente os subdesenvolvidos, fizeram esforços especiais para atrair o capital privado estrangeiro, uma vez que sentiam necessidade de capital, tecnologia, capacidade empresarial e novos mercados externos, elementos estes que o capital privado estrangeiro supostamente traz consigo. Mas a natureza do capital estrangeiro tradicional é muito diferente da do novo “sistema industrial” internacional, constituído pelos CONTRAS. Observa-se, com clareza cada vez maior, que os aportes desejados não são necessariamente assim.

Com efeito, os aportes de novos capitais são mínimos, uma vez que as subsidiárias são financiadas, em proporções elevadíssimas, com recursos financeiros locais, e suas remessas de lucros, juros, pagamento de *royalties*, assistência técnica, insumos externos etc. representam grandezas várias vezes superiores, de modo que a drenagem líquida de recursos é substancial (sem contar os habituais superfaturamentos em cada uma das rubricas de pagamentos ao exterior, que são particularmente facilitados pelo fato de, com frequência, tratar-se de transações nominais internas dos conglomerados).

A "transferência" tecnológica também tem características bastante especiais, uma vez que, ocorrendo essencialmente dentro dos limites do conglomerado, não é de esperar que haja um esforço maior de adaptação ao contexto local, nem qualquer estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico nacional; aprende-se a consumir novas técnicas, mas não a adaptá-las nem produzi-las. Algo semelhante ocorre com o empresariado nacional, que, longe de ser desenvolvido, converte-se em parte de uma tecnocracia internacional ou marginalizada. Por fim, no que diz respeito à abertura de novos mercados externos, a experiência, pelo menos no campo manufatureiro, tem sido inteiramente negativa.

A significação que o novo sistema mundial vem adquirindo, e que corresponde ao que chamamos neste trabalho de etapa do neomercantilismo, expressa-se concretamente na influência que ele exerce sobre os Estados nacionais, que experimentam uma perda acelerada de sua capacidade nacional de decisão. Os parágrafos seguintes resumem a reação mais freqüente encontrada nos países desenvolvidos.

Para muitos países, a empresa multinacional é algo que representa um novo problema, e há muita incerteza quanto à maneira de lidar com ele; observa-se uma apreensão generalizada, que se torna mais freqüente do que as análises racionais. Seus benefícios são reconhecidos, mas existem suspeitas quanto à novidade representada pela corporação multinacional. Em essência, a principal preocupação é a questão da decisão; os países temem que as decisões importantes passem a ser tomadas no exterior, ou, se tomadas no país, por estrangeiros. Em particular, eles temem perder o poder nacional de decisão em favor dos Estados Unidos. Temem que uma decisão "tomada em Detroit" produza como resultado o fechamento de uma fábrica do país.

É muito fácil identificar um certo número de argumentos que costumam repetir-se:

i) A empresa multinacional é um agente intermediário de penetração das leis, da política externa e da cultura de um país em outro. Essa relação é assimétrica, uma vez que o fluxo tende a partir do país central para o país subsidiário, não ocorrendo no sentido inverso. O problema da extraterritorialidade, no que concerne a assuntos como a legislação contra os cartéis e o comércio com inimigos, é um dos pontos cardeais de discussão e preocupação.

ii) As corporações multinacionais reduzem a capacidade governamental de exercer controle sobre a economia nacional. Essas empresas, em virtude de seu tamanho e das ligações internacionais de que dispõem, têm uma certa flexibilidade para escapar às normas impostas por um país. A natureza e a eficácia dos instrumentos tradicionais — política monetária, antitruste e tributária — se modificam, quando há segmentos importantes da economia em mãos de estrangeiros.

iii) A empresa multinacional tende a centralizar a pesquisa e a decisão empresarial no país de origem. A menos que se tomem providências deliberadas, os efeitos negativos (*backwash*) podem ser maiores do que os positivos (*spread*), e a defasagem tecnológica pode perpetuar-se, em vez de ser reduzida. A excessiva confiança depositada nas corporações multinacionais pode relegar o país à categoria de marginalizado, em vez de transformá-lo no centro.

iv) É freqüente as empresas multinacionais ocuparem uma posição dominante na indústria. Os países preocupam-se com a justa participação que deve caber a elas, tanto na produção quanto na exportação. As decisões dependem da estratégia e dos planos do escritório central, que podem ser limitados ou parciais. Todo país tem consciência de que as demais nações, inclusive os Estados Unidos, exercem pressões sobre as empresas multinacionais para que elas produzam, exportem ou invistam de uma determinada maneira. Um país que não tenha a possibilidade de participar do processo decisório pode perfeitamente acabar por obter uma participação menor do que de fato deveria caber-lhe.

v) As indústrias que se dedicam à extração de matérias-primas são, com freqüência, altamente oligopólicas, contando apenas com um número reduzido de firmas. O preço que um país consegue por seus recursos não é objetivamente fixado num mercado livre, mas determinado, por meio da negociação e do acordo, pela corporações dominantes. A menos que um país detenha o conhecimento e a capacidade de negociação necessários, ele pode, decididamente, obter uma parcela inferior dos benefícios potenciais.¹¹

O conflito existente entre o CONTRA e os Estados nacionais também é reconhecido pelos observadores que têm uma inclinação favorável às tendências

¹¹Stephen Hymers, "Transatlantic Reactions to Foreign Investment", Centro de Crescimento Econômico da Universidade de Yale, 1968 (Texto de Debate n° 53 do Centro, não publicado).

anteriormente descritas. Ball reconhece três conflitos principais: (a) com as empresas nacionais locais; (b) com os governos locais (“A decisão tomada por uma corporação pode significar um benefício máximo para a economia mundial e, no entanto, ser completamente irrelevante para a economia do país em questão”); e (c) o conflito que decorre do cumprimento da “legislação nacional dos Estados Unidos e de sua política externa, exigido por esse país das subsidiárias estrangeiras de empresas norte-americanas”. Por último, de acordo com esse mesmo autor, existe a questão da legitimidade do poder dos CONTRA.¹²

Descrevemos a seguir alguns dos efeitos do processo de conglomeração transnacional na relação entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos:

a) a crescente capacidade do CONTRA de tirar proveito, no mais amplo sentido da palavra, das vantagens que lhe são oferecidas para o crescimento e a diversificação — economias de escala, grande acumulação de capital, planejamento a longo prazo, poder de manipulação do mercado, pesquisa tecnológica e científica, fontes predominantemente internas de financiamento, redução da insegurança e dos riscos, possibilidade de escolher as melhores oportunidades numa ampla gama econômica etc. — reverte, principalmente, em favor do país onde se situa a sede do CONTRA, com isso constituindo o conjunto de economias externas que integram e aumentam o grau de complexidade e especialização, bem como de dinamização do restante da economia da metrópole. As subsidiárias e filiais do CONTRA que se situam nas nações periféricas — não apenas nos setores de produção primária, mas também em todas as atividades da economia subdesenvolvida — não dão origem, de maneira similar, a um complexo industrial integrado com o restante da economia local; ao contrário, permanecem integradas na matriz e em seu país de origem. Além disso, dão margem a alguns efeitos desintegradores, que decorrem, entre outros fatores, do paralelismo das atividades produtivas que elas tendem a criar, uma vez que o CONTRA evita entregar a totalidade do mercado, mesmo que ele seja pequeno, aos competidores (o que significa uma duplicação da capacidade instalada nos mercados pequenos). O mesmo acontece com a introdução maciça de tecnologias altamente intensivas em capital, as quais substituem as atividades locais, numa substituição que inclui empresários, trabalhadores etc. Uma vez que as subsidiárias mantêm a máxima inter-rela-

¹²George W. Ball, “Making World Corporations into World Citizens”, *War Peace Report*, outubro de 1968.

ção possível com suas matrizes, em matéria de insumos, tecnologia, pessoal, propriedade, administração e inovação nos processos e produtos etc., os efeitos promotores da economia local tendem, provavelmente, a ser menos importantes do que os efeitos retardadores ou do que os efeitos de promoção na economia da nação que funciona como metrópole;

b) uma vez que, por diversas razões, o CONTRA precisa expandir continuamente seus mercados, as nações subdesenvolvidas ficam sujeitas a uma ofensiva maciça do consumismo que é típico das sociedades desenvolvidas. Não há dúvida de que existe um mercado para esses produtos no pequeno segmento dos grupos de alta renda que estão integrados na parte desenvolvida do sistema global, mas o efeito demonstração também capta os segmentos de renda mais baixa. Esse fenômeno introduz graves distorções e irracionalidades na estrutura da demanda e na alocação dos recursos de investimento, tanto privados quanto públicos, ao mesmo tempo que reduz a poupança pessoal, transferindo-a para o CONTRA e, em parte, para o exterior;

c) as atividades de que a COMU se aproxima são, com freqüência, altamente oligopolistas; há um pequeno número de exportadores primários que compram de um número elevado de pequenos agricultores ou empresas de mineração, e um número reduzido de produtores de bens de consumo durável que vende a inúmeros consumidores independentes. Nessas circunstâncias, o CONTRA pode pagar preços abaixo do normal aos produtores locais e sobrecarregar os consumidores locais, com isso obtendo um excesso de lucro em ambas as transações e remetendo esses lucros a seu escritório matriz ou reinvestindo-os no local onde opera e, desse modo, acentuando cumulativamente esse processo.

A análise anterior leva-nos à seguinte conclusão: o sistema capitalista mundial encontra-se num processo de reorganização, que deverá convertê-lo num novo sistema industrial internacional, cujas principais instituições são os CONTRAS, cada vez mais respaldados pelos governos dos países desenvolvidos; essa é uma nova estrutura de dominação, que conta com um grande número de características do sistema mercantilista. Esse novo sistema tende a concentrar o planejamento e a utilização dos recursos humanos, naturais e de capital, assim como o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, no "cérebro" do novo sistema industrial: os tecnocratas do CONTRA, das organizações internacionais e dos governos dos países desenvolvidos.

Neste trabalho, quisemos sugerir a hipótese de que esse processo de integração transnacional tende a reforçar o processo de subdesenvolvimento cultural, político, social e econômico dos países periféricos, aprofundando ainda mais sua dependência e sua desintegração interna.

O exemplo do Canadá pode ser ilustrativo: "Segue-se um esboço de como o Canadá ficou sob a dependência econômica, cultural e política dos Estados Unidos. Trata-se de explicar o processo mediante o qual sua unidade política e empresarial sofreu uma erosão, até um ponto além do qual se daria a desintegração do Canadá como Estado nacional.

"O Canadá foi descoberto, explorado e desenvolvido como parte do sistema mercantilista, primeiro da França e, depois, da Inglaterra. Conseguiu sua independência e se transformou em nação num período histórico muito curto, no qual os bens, os capitais e as pessoas deslocaram-se em resposta a forças econômicas que atuavam em mercados internacionais relativamente livres e competitivos.

"O Canadá de hoje foi descrito como o país subdesenvolvido mais rico do mundo. A regressão que ele sofreu, a ponto de chegar a um estado de extrema dependência, tanto política quanto econômica, não pode em absoluto ser atribuída, como se costuma fazer em alguns círculos, a uma dotação desfavorável de recursos. A falta de dinâmica independente de que sofre o Canadá tampouco pode ser atribuída a sua cultura tradicional. Esse é um caso em que nos vemos obrigados a buscar a explicação do subdesenvolvimento e da fragmentação nas instituições e processos da sociedade moderna. Por conseguinte, sugere-se que a causa se enraíza na dinâmica do novo mercantilismo da economia corporativa norte-americana."¹³

No que se refere à América Latina, a seguinte citação de Furtado é igualmente sugestiva:

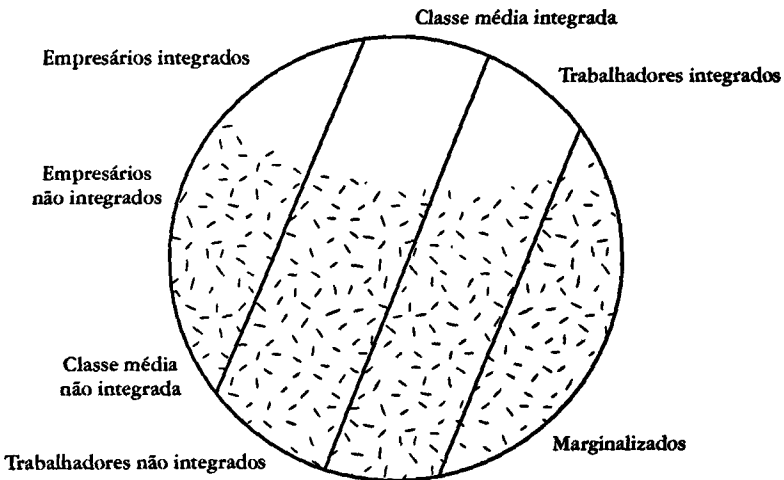
"A penetração do CONTRA na indústria latino-americana começou depois da Grande Depressão. Após a Segunda Guerra Mundial, essa penetração tornou-se mais intensa, muito particularmente nos países que já haviam alcançado um certo desenvolvimento industrial (principalmente a Argentina, o México e o Brasil). Dessa maneira (...), o processo de formação de uma classe

¹³Kari Levitt, "Canadá: Economic Dependence and Political Desintegration", *New-World Quarterly*, vol. IV, n° 2, Jamaica, 1968.

nacional de empresários industriais foi interrompido. Dada a sua posição financeira poderosa, o CONTRA foi ampliando paulatinamente o seu controle sobre os setores mais dinâmicos da atividade industrial. Os melhores talentos saíram da indústria local [e] foram absorvidos na nova classe gerencial (...). A classe empresarial e independente, durante esse processo, viu-se restrita a atividades secundárias ou a empresas de caráter pioneiro, as quais, a longo prazo, abriram novos campos para a futura expansão do CONTRA (...). A eliminação da classe empresarial nacional exclui, conseqüentemente, a possibilidade de um desenvolvimento nacional auto-sustentado, de acordo com o desenvolvimento capitalista clássico.”

A observação de Furtado pode ser generalizada para o conjunto das classes sociais, para dar uma visão mais clara do processo de desintegração nacional. Para isso, devemos incorporar ao esquema apresentado nos gráficos anteriores, e particularmente nos países subdesenvolvidos, uma estrutura de classes com a forma apresentada no seguinte gráfico:

GRÁFICO 1



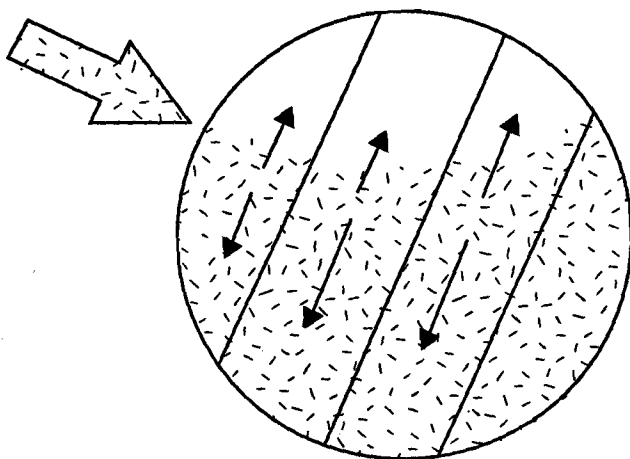
Como se pode verificar, a divisão entre os grupos integrados e os não integrados superpõe-se à estrutura de classes, dando margem a que existam grupos integrados e não integrados tanto na classe empresarial quanto nas classes médias e nos setores trabalhadores, sem falar nos marginalizados. É evidente que as dimensões relativas dos sete segmentos em que a sociedade aparece dividida no gráfico serão diferentes, conforme as condições que houverem passado a prevalecer em cada país, e é provável que, também nesse caso, nas investigações posteriores, seja conveniente fazer um ensaio tipológico, de maneira a que seja possível refletir as diferentes situações que prevalecem nos diversos países.

A hipótese sugerida por toda a análise que vimos efetuando é que a estrutura social deriva uma parte importante de seu dinamismo da influência que o segmento internacionalizado de nossos países recebe dos países centrais. Como vimos, essa influência se manifesta, no nível da estrutura produtiva, pela penetração maciça e extraordinariamente dinâmica dos conglomerados transnacionais e de suas subsidiárias e filiais de toda sorte; no plano tecnológico, manifesta-se pela introdução, em grande escala, de técnicas altamente capitalizadas e economizadoras de mão-de-obra; no nível cultural e ideológico, por uma propaganda opressiva e sistemática do modelo de civilização e da orientação resultante na distribuição dos recursos; e, no nível concreto das políticas e estratégias de desenvolvimento, manifesta-se pela pressão dos interesses privados e públicos nacionais, estrangeiros e internacionais associados ao segmento internacionalizado, em favor de políticas que promovam esse tipo de desenvolvimento.

Como foi assinalado na seção referente ao processo interno de polarização, o processo de modernização acarretado por esse tipo de estratégia de desenvolvimento significa uma substituição paulatina da estrutura produtiva tradicional por outra com um grau de densidade de capital muito maior. Dadas as condições especificadas naquela oportunidade, esse processo tende a produzir dois resultados opostos: por um lado, o processo de modernização incorpora as novas estruturas produtivas e os indivíduos e grupos especialmente aptos para o tipo de racionalidade que nele prevalece; por outro, repele os indivíduos e grupos sociais que não cabem na nova estrutura produtiva ou não têm condições de se adaptar a ela. É importante destacar que esse processo não apenas tende a impedir a formação de um empresariado nacional, como bem assinalou Furtado na citação anterior, como tende também a impedir a formação de classes médias nacionais (inclusive grupos intelectuais, científicos e técnicos nacionais) e até uma classe

trabalhadora nacional. O avanço do processo de modernização atua, com efeito, introduzindo uma cunha ao longo da borda em que se encontram os segmentos integrados e não integrados (ver o gráfico seguinte), tendendo a incorporar parte dos empresários nacionais como gerentes das novas empresas e a marginalizar os não aproveitáveis, incorporando alguns dos profissionais, dos técnicos e dos empregados adaptáveis e marginalizando o restante e os não adaptáveis, e incorporando parte da mão-de-obra qualificada ou com condições de se qualificar e repelindo o restante, além da parte que se supõe não ter níveis de qualificação técnica ou cultural para se adaptar às novas condições.

GRÁFICO 2

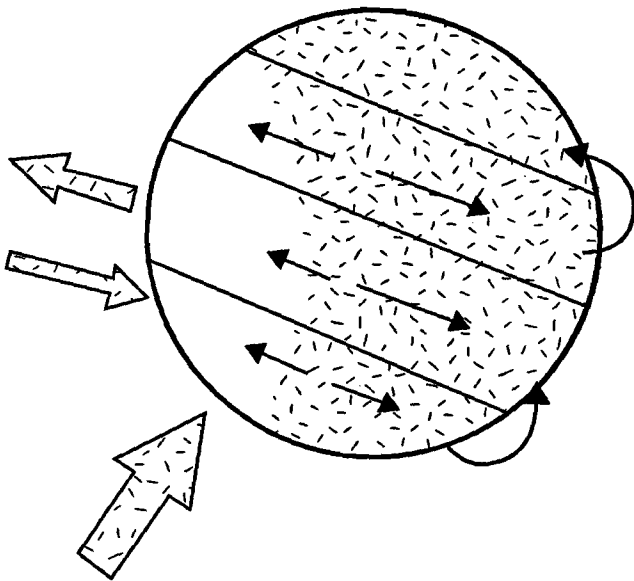


O efeito desintegrador de cada um dos grupos ou classes sociais que acabamos de descrever também tem conseqüências do ponto de vista da mobilidade social entre os referidos grupos ou classes. O empresário marginalizado tende, em parte, a engrossar as fileiras da pequena indústria e do artesanato e, em sua maioria, abandona essas atividades para se transformar num empregado de classe média. Os setores marginalizados da classe média tendem a se juntar, em

contrapartida, num grupo crescente de pessoas frustradas, sem expectativas, e que procuram de algum modo manter a aparência de uma burguesia acomodada, encurraladas entre as forças que as impedem de se integrar no grupo internacionalizado e o pavor da proletarização. Os setores trabalhadores marginalizados, por sua vez, tendem a aumentar o volume da marginalidade absoluta, no qual, assim como na classe média, acumula-se um foco crescente de frustração e ressentimento, de dimensões humanas consideráveis.

No outro sentido, é óbvio que haverá também uma mobilidade social ascendente, seletiva e discriminatória, que permitirá que alguns marginalizados se incorporem na classe operária, que alguns trabalhadores escalem os degraus inferiores da classe média e que alguns setores da classe média se incorporem no pequeno empresariado, num movimento que tende a agudecer as pressões sobre os níveis salariais do setor proletário e que torna ainda mais angustiante a situação das classes médias.

GRÁFICO 3



Por fim, é muito provável que a essa mobilidade social interna também corresponda uma mobilidade social externa, particularmente entre o segmento de alta renda de nossos países e os países centrais que integram o núcleo do sistema transnacional, o que constitui, evidentemente, um mercado internacional de trabalho para os recursos humanos com alto nível de qualificação. Daí a emigração maciça de profissionais e técnicos de nossos países — a chamada “evasão de cérebros” — e daí também o fluxo inverso de especialistas e administradores, para orientar e organizar nosso processo de modernização e desenvolvimento. O gráfico anterior procura ilustrar esse conjunto de processos de mobilidade social interna e externa.

O processo de desintegração social que se delineou nos parágrafos anteriores também afeta as instituições sociais em que se articulam e se expressam os diversos grupos e setores. Por conseguinte, tendências semelhantes às descritas em relação ao conjunto da sociedade devem ser encontradas no Estado, na Igreja, nas forças armadas, nos partidos políticos de base relativamente ampla e nas universidades. A crise vivida por cada uma dessas instituições tem características singulares, conforme a combinação especial de grupos que as componham, mas também de acordo com a intensidade com que sejam adotados, em cada uma delas, os processos de integração transnacional e de desintegração nacional, e com a forma como estes afetem sua estrutura e suas funções.

**NATUREZA E IMPLICAÇÕES DA
"HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL"
DA AMÉRICA LATINA***

Aníbal Pinto

*Publicado em *El trimestre económico*, vol. 37(1), n° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, janeiro-março de 1970.



1) Neste artigo, que está relacionado e coordenado com outros que discorrem sobre a mesma questão geral,¹ serão discutidos os seguintes aspectos:

a) A natureza da heterogeneidade estrutural das economias latino-americanas e suas diferenças do enfoque clássico do dualismo;

b) As implicações da referida heterogeneidade para a dinâmica do desenvolvimento latino-americano.

A análise será feita num nível bastante elevado de abstração, considerando a América Latina em seu conjunto; na parte final, entretanto, serão levadas em conta algumas situações nacionais ou regionais específicas.

2) Vejamos, em primeiro lugar, alguns pontos relativos à “tese dualista”.

Com respeito à concepção econômica do dualismo, parece evidente que ela se identifica com um caso extremo e “abstrato” das economias exportadoras de produtos primários, isto é, o dos “enclaves”. Aí se delinea a diferenciação entre o “complexo” exportador e o “resto”, sendo mais ou menos completa a separação entre essas duas áreas. Relembrando Singer, poderíamos dizer que o complexo exportador, embora geográfica e politicamente situado dentro do país, na verdade constitui, em termos econômicos, uma “extensão” ou uma parte do sistema “central”. Seja como for, *o aspecto principal não é o de se tratar de áreas diferenciadas, mas de ser nula ou mínima a “irradiação” do locus exportador para o “interior” [hinterland].* O primeiro cresce de e para fora, enquanto o segundo “vegeta” sem outros estímulos, a não ser os “endógenos”.²

¹Ver “Estudio Económico de América Latina”, 1968.

²Sobre esse assunto, ver Yoichi Itagaki, “A Review of the Concept of the ‘Dual Economy’”, *The Developing Economies*, volume VI, n° 2, junho de 1968. Esse artigo contém referências muito completas às principais contribuições sobre o assunto.

3) As economias primo-exportadoras da América Latina poderiam ser classificadas de acordo com seu parentesco ou seu distanciamento do arquétipo do enclave. Talvez as mais próximas dele tenham sido as *banana republics* do passado. As mais distantes seriam as do cone sul, inclusive a do Brasil, pela dispersão espacial e pela sucessão temporal dos diversos focos exportadores desse país.

As diferenças poderiam ser atribuídas a três tipos de fatores principais. Por um lado, à natureza dos recursos de base da exportação. Nos casos em que estes eram altamente “especializados” para o mercado externo (como os produtos agrícolas e os minerais), a separação tendeu a ser maior do que no caso das produções mais compartilhadas entre o mercado interno e o externo (caso dos produtores de alimentos básicos do rio da Prata). Por outro lado, destaca-se o elemento político-institucional. Nos casos em que se criou um “Estado nacional” mais ou menos independente, houve maiores possibilidades de transferir para as demais atividades e regiões o dinamismo do complexo exportador.

Por fim, existe o fato da maior ou menor significação e impermeabilidade da sociedade ou da economia “tradicionais”, como no caso dos países do império inca.

Conforme tenham sido essas e outras circunstâncias, delineou-se a textura dualista das economias primo-exportadoras da América Latina, basicamente referida aos desníveis radicais de produtividade e aos vínculos ou à “comunicação” entre o setor exportador e o “resto”, e *não*, por exemplo, ao predomínio ou às diferenças relativas às relações capitalistas ou “feudais” (mais propriamente “senhoriais”), ou à integração ou não-integração num “sistema político nacional”. Em alguns lugares, convém repetir, a separação foi quase completa, quer do ponto de vista das populações implicadas num ou noutro setor, quer pelo prisma espacial, ou seja, o das regiões incorporadas ou marginalizadas do comércio exterior.

4) O desenvolvimento da industrialização, entendida em seu sentido mais lato, isto é, compreendendo todas as atividades complementares, modifica sensivelmente e em diversos graus esse quadro mais ou menos simples e pronunciado de heterogeneidade estrutural. Em essência, e para não repetir análises

já conhecidas, a chamada diversificação “para dentro” leva ao aparecimento e fortalecimento de um setor não exportador, “modernizado” e “capitalista”, com níveis de produtividade substancialmente superiores à média do sistema e semelhantes (pelo menos em termos de preços nacionais) aos do complexo exportador.

De certa maneira, esse fenômeno veio a tomar corpo claramente, nos países precursores, na “segunda etapa” do processo, quando eles entraram no campo dos produtos intermediários e dos bens de consumo durável “pesados”, baseados em tecnologias modernas e com maior densidade de capital. Inversamente, na fase anterior digamos, desde os anos 1930 até o início dos anos 1950, a expansão fabril efetuou-se primordialmente através da utilização da capacidade previamente instalada e do desenvolvimento da indústria leve. Seria diferente o caso dos países de industrialização mais tardia, nos quais os primeiros passos industriais já são dados com a importação de tecnologias modernas, que determinam desde logo um “corte” nos níveis de produtividade.

5) À luz das mudanças trazidas pela industrialização, podemos decompor a estrutura produtiva da América Latina em três grandes camadas, para certos propósitos analíticos a que aludiremos posteriormente. Por um lado, temos a chamada camada “primitiva”, cujos níveis de produtividade e renda *per capita* são provavelmente semelhantes (e, às vezes, inferiores) aos que predominaram na economia colonial e, em alguns casos, na pré-colombiana. No extremo oposto, temos um “pólo moderno”, composto pelas atividades de exportação, industriais e de serviços que funcionam com níveis de produtividade semelhantes às *médias* das economias desenvolvidas; e existe, por último, a camada “intermediária”, que corresponde mais de perto, de certa maneira, à produtividade média do sistema nacional. Note-se bem o caráter multissetorial de cada uma dessas camadas, bem como a diferença entre elas e a dicotomia mais costumeira entre os mundos urbano e rural.

Vários problemas se evidenciam ao examinarmos essa classificação.

O *primeiro* poderia ser o que se refere à *validade da diferenciação* ou “*descontinuidade*” dessas camadas. O *segundo* diria respeito às *relações entre elas ou a sua colocação no “continuum” da economia interna.*

6) No que concerne à questão da “descontinuidade”, o que importa são sobretudo duas coisas: a *magnitude dos contrastes* entre os segmentos classificados e a *significação dos contingentes humanos e das atividades produtivas vinculadas a cada um deles*.

Pelo primeiro destes ângulos, a produtividade *per capita* no setor “moderno” corresponderia a pouco mais de quatro vezes a média, ao passo que a do setor “primitivo” não atingiria 1/4 dela. Em outras palavras, a do primeiro seria mais de vinte vezes superior à do segundo. Em números absolutos, teríamos uma produtividade *per capita* de aproximadamente 4.000 dólares por ano e de 190 dólares por ano, respectivamente. A produtividade da camada “intermediária” seria quase igual à média da economia e equivalente a cerca de 1.000 dólares por homem ocupado.³

Como ponto de referência aproximado, podemos considerar os contrastes da produtividade *per capita* entre as principais atividades econômicas nos países desenvolvidos:

PRODUTO INTERNO BRUTO POR PESSOA OCUPADA* NOS ESTADOS UNIDOS E NA GRÃ-BRETANHA, 1960

Sector	Estados Unidos	Grã-Bretanha
Total	100	100
A. Agricultura	47	93
B. Não agrícola	105	100
I. Bens e serviços básicos	128	102
a) Mineração	133	90
b) Manufatura	125	97
c) Construção civil	120	99
d) Serviços básicos	147	128
II. Serviços	90	98

Fonte: Yearbook of National Accounts Statistics 1965; Statistical Abstract of the United States, 1964; e Annual Abstract of Statistics.

* Pelo custo dos fatores.

³Ver, sobre o assunto, “La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años”, CEPAL, E/CN.12/L.1, trabalho preparado por Zygmunt Slawinski e apresentado no seminário organizado pela OIT e realizado no Rio de Janeiro, Brasil, em outubro de 1964. Ver também A. Pinto, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina”, *El Trimestre Económico*, nº 125, México, 1965.

Logo de saída, podemos verificar a relativa *homogeneidade* dos diferentes setores. É claro que as diferenças seriam maiores caso se adotasse a mesma visão que empregamos, porém, mesmo do ponto de vista estritamente "setorialista", os contrastes latino-americanos são substanciais. Por exemplo, a produtividade *per capita* na agricultura é inferior à décima parte da que se verifica na mineração e à quinta parte da constatada na indústria fabril. Por outro lado, convém insistir nos desníveis intra-setoriais. Vejamos algumas situações globais a esse respeito. Na agricultura, as culturas adscritas ao setor "moderno" teriam uma produtividade cerca de quatorze vezes superior à que prevalece no setor "primitivo". No que diz respeito à indústria manufatureira, os estabelecimentos do setor "moderno" atingiriam um nível de produtividade quase trinta vezes superior ao das pequenas unidades de seu setor "primitivo".⁴

É difícil, portanto, desconhecer que realmente existe uma descontinuidade, isto é, uma situação flagrante de heterogeneidade estrutural, não importa qual seja o ângulo que se escolha para a comparação, heterogeneidade esta que, por outro lado, contrasta com a apreciável homogeneidade das economias industrializadas.⁵

7) Mas o que foi dito anteriormente deve ser visto em conjunto com o outro aspecto: o da *significação das diversas camadas*.

Para ir à essência do assunto, poderíamos afirmar o seguinte: que, enquanto as atividades, as populações e as áreas "atrasadas", "marginalizadas", ou como quer que se queira chamá-las, representam frações pequenas ou insignificantes na estrutura global dos países "centrais", verifica-se o contrário no âmbito latino-americano (e no subdesenvolvido em geral).

⁴Estimativas preliminares da CEPAL para 1960. Naturalmente, as proporções da população ativa incorporadas nas diversas camadas variam consideravelmente em cada setor. Em termos sucintos, a percentagem retida na camada "primitiva" da indústria é relativamente baixa, ao passo que é bastante alta no setor agrícola.

⁵Como é compreensível, essa heterogeneidade substancial segue a mesma direção e é, em grande medida, a principal causa da *integração* interna incompleta ou muito precária dos sistemas. A baixa produtividade e os escassos "excedentes" comercializáveis ou intercambiáveis de alguns setores impedem ou limitam, de fato, suas relações com os demais. Poderíamos acrescentar que também ocorre algo semelhante no plano internacional: as relações são mais importantes e dinâmicas entre as economias industrializadas (diversificadas e "homogeneizadas" em termos do progresso técnico) do que entre elas e as subdesenvolvidas.

De fato, segundo as estimativas realizadas, entre 35% e 40% da população ativa latino-americana estaria trabalhando na camada “primitiva” (apesar de ela gerar menos de 8% do PIB). Em contrapartida, apenas cerca de 13% estaria na camada “moderna”. Poderíamos fazer uma especulação no sentido de que, numa economia industrializada, essas proporções se inverteriam, mas, mesmo assim, os “atrasados” estão certamente menos distantes da produtividade média e da que corresponde à área mais adiantada.

8) As considerações anteriores relacionam-se apenas com alguns traços fundamentais da estrutura global. O que nos interessa agora é examinar *as relações entre as camadas na dinâmica do desenvolvimento*.

Para evitar digressões, procuramos “colocar” a questão à luz da experiência das economias centrais. Em primeiro lugar, parece evidente a tendência a longo prazo para a chamada “homogeneização” dos sistemas, que se reproduz praticamente em todos os planos. Em segundo lugar, embora seja óbvio que esse curso não significou um avanço uniforme, havendo-se manifestado, antes, pelo aparecimento de focos ou “setores líderes”, o decisivo é que estes “arrastaram” os demais para níveis semelhantes ou cada vez mais altos de produtividade. A influência das políticas econômicas e sociais, sobretudo no pós-guerra, são um fator preponderante nesse processo. Não se trata, portanto, de uma tendência totalmente espontânea ou “natural”.

Não há dúvida de que a visão dessa experiência estava na mente daqueles que lutaram pela via da industrialização na América Latina (sem esquecer, é claro, a imposição de outros fatos, fartamente destacados no enfoque “cepalino”). Em pouco tempo, partiu-se do fundamento de que o novo “pólo” estabelecido em torno da indústria e projetado “para dentro” iria cumprir uma missão “homogeneizadora” semelhante à registrada nos “centros”.

Durante algum tempo, nas primeiras fases da “industrialização substitutiva”, foi possível acreditar que essa perspectiva dava a impressão de poder materializar-se. Atualmente, em contrapartida, é visível que o otimismo se apagou ou desapareceu.⁶

⁶Isso não significa, como escreveu Hirschman recentemente, uma “desilusão” com a industrialização, vista assim, em termos gerais, mas uma reconsideração de um tipo específico de industrialização substitutiva. (Ver “The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, fevereiro de 1968. Publicado também em *El Trimestre Económico*.)

9) Em que se baseia essa mudança de expectativas? Fazendo um resumo “heróico”, poderíamos privilegiar os seguintes aspectos:

a) O ritmo do desenvolvimento tem estado longe de se acelerar, consolidar-se e se tornar “auto-sustentado”;

b) A dependência do exterior mudou de feições, porém, em muitos casos, tornou-se tão ou mais influente do que no passado (endividamento crônico, alienação das decisões da política econômica, subordinação tecnológica, estrangeiração de atividades básicas etc.);

c) Grandes segmentos da população, da estrutura produtiva e do “espaço econômico” foram marginalizados, em caráter absoluto ou substancial, do avanço registrado no “pólo moderno”. Em outras palavras, houve uma *tríplice concentração dos “frutos do progresso técnico”*: no nível social, no das “camadas” econômicas e no nível regional;

d) Finalmente — e mais importante —, não se discerne nenhum sinal significativo de que a tendência anterior venha a se retificar espontaneamente. Pelo contrário, parece razoável presumir — e existem argumentos para defender essa hipótese — que ela poderá ou deverá acentuar-se.

Em suma, a capacidade de irradiação ou impulsionamento do “setor moderno” revelou-se, para dizer o mínimo, muito menor do que a esperada. Assim sendo, *mais do que um progresso para a “homogeneização” da estrutura global, perfila-se um aprofundamento de sua heterogeneidade.*⁷

10) Com respeito a isso, para fundamentar a suposição, é útil levarmos em conta alguns antecedentes relativos tanto a economias de maior grau de desenvolvimento que as da América Latina, mas nas quais se reproduzem ou reproduziram algumas características estruturais semelhantes, quanto a nossa própria região.

Quanto ao primeiro aspecto, podemos ter em vista o que aconteceu em algumas economias do sul da Europa, como a Espanha e a Itália. Sobre esse aspecto, um trabalho importantíssimo da Comissão Econômica Européia⁸ assinalava o seguinte:

⁷Observe-se que esta conclusão (sem ser uma dedução “analógica”) tem sua contrapartida no que ocorreu no plano internacional. Tampouco nesse caso realizaram-se as suposições otimistas do século XIX a respeito da disseminação e da divisão, em escala mundial, das melhorias da produtividade nos centros industrializados. Ao contrário, é evidente que as desigualdades iniciais foram acentuadas.

⁸Estudo Econômico da Europa, 1954, Organização das Nações Unidas (pp. 138 e 139).

(...) as disparidades regionais da renda são muito maiores nos países pobres da Europa do que nos ricos. Grandes áreas dos países da Europa meridional exibem uma renda *per capita* inferior a dois terços da média nacional, ao passo que não se observam diferenças tão flagrantes na Alemanha Ocidental, na Suécia ou nos países do Benelux. As diferenças quanto a esse aspecto entre os países ricos e pobres são muito mais pronunciadas (...) porque a maioria das áreas pobres dos países ricos é muito pouco habitada. Ao contrário, as regiões pobres do sul e do leste europeus são densamente populosas. Enquanto a população das regiões que ficam abaixo de dois terços da média nacional constituem uma percentagem baixíssima na Grã-Bretanha, na Suíça e na Áustria, e cerca de 10% na Noruega e na França, ela chega a representar mais ou menos um terço da população na Itália, na Turquia e na Espanha.

As disparidades regionais nos países mais pobres da Europa devem-se, em parte, ao fato de que estes abarcam “ilhas de progresso” — em geral, a capital e outras cidades grandes — em meio a um oceano de relativo atraso, seja por diferenças nos recursos naturais, no clima ou na topografia, seja em virtude dos sistemas de posse da terra e outros fatores institucionais.

Parece necessário sublinhar que um elemento principal para a questão formulada é o aumento e/ou a retenção das populações nas áreas atrasadas. Por exemplo, de acordo com a fonte indicada, entre 1900 e 1950, nas regiões pobres da Espanha e da Itália, o número de habitantes aumentou mais ou menos no mesmo ritmo que o do resto do país e, em alguns casos, com maior intensidade, como sucedeu em Andaluzia e Cerdeña, devendo somar-se a isso a já apontada circunstância de que a representação dessas áreas é bastante alta no total.⁹

Uma outra ilustração clara e pouco levada em conta (que não desmente a tendência a longo prazo para a homogeneização dos centros) é a dos Estados Unidos e, mais especificamente, a do sul dos Estados Unidos. A esse respeito, cremos ser suficiente reproduzir alguns parágrafos de um conhecido trabalho de Sydney Dell:¹⁰

⁹Convém levar em conta que, se esse problema aliviou-se em épocas mais recentes, isso se deveu, principalmente, à emigração maciça de mão-de-obra para outros países europeus.

¹⁰Sydney Dell, “Economic Integration and the American Example”, *The Economic Journal*, março de 1959.

(...) talvez convenha assinalar que a história registra numerosos exemplos da tendência oposta, ou seja, da “polarização econômica”, na medida em que as áreas ricas de uma comunidade ou país tornam-se cada vez mais ricas, enquanto as áreas pobres empobrecem ainda mais. (...) a história dos Estados Unidos sugere que as forças da integração econômica nesse país não foram tão vigorosas quanto se costuma afirmar. Em primeiro lugar, alguns antecedentes qualitativos sugerem que, ao longo da maior parte do século XIX, os Estados do sul ficaram consideravelmente atrasados em relação ao resto do país, bem como em relação ao crescimento da produção e da renda.

(...) ainda em 1954, depois de uns oitenta anos de desenvolvimento industrial no sul, a participação de seus Estados no total do emprego industrial do país atingia apenas 20%, embora eles ainda conservassem 31% da população. Por outro lado, a renda média dos Estados meridionais mais pobres continuava inferior à metade da que prevalecia nos mais ricos.

O que é sem dúvida notável na defasagem [entre o norte e o sul] não é que ela se tenha produzido entre 1880 e 1950, mas que tenha perdurado por tanto tempo, apesar das forças competitivas dominantes na economia mais dinâmica do mundo ocidental.

11) No que se refere à América Latina, a primeira coisa que se deveria levar em conta é que, depois de tantas décadas de crescimento “para fora” e “para dentro”, entre 40% e 50% da população latino-americana continua marginalizada dos benefícios do desenvolvimento e tem uma renda média semelhante à dos países da Ásia e da África.

Lamentavelmente, não dispomos de antecedentes que permitam avaliar qual foi e continua a ser o ritmo de incorporação das populações no chamado setor “moderno”, embora esteja comprovado que alguns núcleos fundamentais desta camada, como a indústria manufatureira e os serviços básicos, diminuíram suas taxas de absorção na década de 1960, comparada à década anterior.¹¹

De qualquer modo, para uma verificação aproximada, podemos examinar a evolução ocorrida em alguns países representativos no tocante à incorporação

¹¹Ver Estudo Econômico da América Latina, 1968, Tabelas 1-22.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

da população ativa nas áreas desenvolvidas e, ao contrário, à retenção dela nas áreas subdesenvolvidas. Nas tabelas seguintes são registrados esses dados no que se refere ao Brasil, ao Peru e ao Equador. Talvez a conclusão mais destacada a extrair dessas informações é que a expansão, às vezes bastante rápida, da população acolhida pelas regiões mais dinâmicas não constituiu um obstáculo a que continuasse aumentando, em termos absolutos, o contingente arraigado na "periferia interna". Além disso, convém levar em conta (e essa é outra perspectiva fundamental para a discussão) que as regiões avançadas têm *sua própria periferia interna*, composta, principalmente, pela chamada "marginalidade urbana".

Em resumo, reiteramos, existem razões para supormos uma tendência para a acentuação da heterogeneidade estrutural, o que pode, em alguns casos, não significar uma piora absoluta da situação dos "marginalizados", mas que quase sempre implicará um distanciamento das situações relativas.

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR
ÁREAS DE DESENVOLVIMENTO

	1940		1960		1970 ^a	
	Em milhares de habitantes	%	Em milhares de habitantes	%	Em milhares de habitantes	%
Área desenvolvida ^b	8.944	22	16.282	23	22.600	24
Área subdesenvolvida ^c	15.862	38	30.007	43	38.291	40
Área intermediária ^d	16.430	40	24.678	34	34.371	36
Brasil	41.236	100	70.967	100	95.262	100

Fonte: Recenseamento Demográfico de 1960.

^a Projeção feita pelo IBGE.

^b Estados da Guanabara e de São Paulo.

^c Inclui as regiões Norte, Nordeste e os Estados da Bahia, Sergipe, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

^d Inclui os Estados do Sul — Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul —, além de Minas Gerais e da nova região de fronteira do Centro-Oeste.

TEXTOS SELECIONADOS

EQUADOR: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR REGIÕES

	Volume absoluto (em milhares de habitantes)			Estrutura (percentagens)		
	1938	1950	1962	1938	1950	1962
Região serrana	1.452,3	1.896,1	2.461,0	61,3	58,0	52,1
Litoral	759,1	1.326,2	2.178,6	32,0	40,5	46,1
Região leste (e outras)	158,4	48,8	81,5	6,7	1,5	1,8
Total	2.369,8	3.271,1	4.721,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: "Indicadores Económicos", Junta de Planificación del Ecuador, julho de 1967.

Nota: 1938. Estimativas segundo a fonte anteriormente citada. 1950 e 1962 correspondem a dados censitários.

PERU: POPULAÇÃO RECENSEADA NA REGIÃO COSTEIRA
E DEMAIS REGIÕES, EM 1945 E 1965
(Em milhões de habitantes)

	1945	Percentagem do total	1965	Percentagem do total
Litoral	2,4	31,2	3,4	29,6
Demais regiões	5,3	68,8	8,1	70,4
Total	7,7	100,0	11,5	100,0

Fonte: Estimativas baseadas nos censos de 1940 e 1961. Os dados censitários das circunscrições menores foram extrapolados de acordo com índices regionais de crescimento.

Nota: A definição de Litoral não se restringe à demarcação topográfica habitual (por exemplo, a região costeira com 1.500 m de altitude). Algumas circunscrições foram excluídas ou incluídas de acordo com o grau de integração na economia exportadora não mineradora da vertente ocidental dos Andes. Essa definição dá margem à atribuição de uma população maior à região litorânea do que a resultante da observância das definições habituais. A diferença, entretanto, é relativamente pequena (menos de 250 mil habitantes em 1965) e não modificaria a tendência para o crescimento do conjunto das "demais regiões".

12) É claro que as diferentes camadas e, em geral, todos os componentes da estrutura global estão "inseridos" num contexto comum. Não são, portanto, compartimentos estanques nem "sistemas", de maneira que é preciso esquadrihar a natureza de suas relações, matéria essa que ainda requer muita meditação e muitas investigações. A título meramente exploratório, discutiremos as possibilidades principais a esse respeito.

A primeira poderia ser identificada com o chamado “colonialismo interno”.¹²

Não é difícil encontrar alguns casos e situações nos quais se discerne uma espécie de “exploração” da “periferia interna” por parte de seu “centro” (ou setor moderno), que poderia ter lugar por meio de algum ou de todos os seguintes mecanismos principais:

a) A relação dos preços de intercâmbio, que reproduziria o fenômeno verificado no nível internacional, isto é, o de que o “centro” interno não distribui ou partilha com a periferia (no intercâmbio de produtos primários por manufaturados, principalmente) os lucros derivados de sua produtividade crescente.¹³

b) A discriminação cambial, na medida em que as exportações provenientes da periferia lhe são pagas com divisas supervalorizadas, justamente aquelas que são entregues, subvalorizadas, aos importadores do “centro”.

c) A transferência de excedentes financeiros criados na periferia para as atividades do “centro” (semelhante à “fuga” de capitais da periferia para os “centros” externos).

d) A possível desproporção na distribuição dos investimentos públicos e particulares em benefício do setor moderno, especialmente nos grandes centros urbanos.

13) Se é difícil aquilatar e quantificar esses fenômenos, não menos certo é que existem efeitos “compensatórios”, como são os derivados dos gastos públicos, dos investimentos sociais, das políticas de “reequilíbrio regional” etc., cujo objetivo é aliviar o estado da “periferia”, e que são necessariamente financiados, em grande parte, à custa dos excedentes do setor moderno. Do mesmo modo, seria de supor que este coloque ao alcance (ou à vista, ou ante os ouvidos) dos “marginalizados” os produtos que são característicos de seus padrões de consumo, mas isso, à parte o fato de se assemelhar muito

¹²Creio que Wright Mills foi um dos primeiros a chamar a atenção para esse aspecto, num colóquio sobre “Resistência à mudança”, realizado no Brasil (1960). O artigo figura em sua antologia *Poder, política y pueblo* (FCE, 1964, p. 109).

¹³Com respeito ao significado econômico e social dos aumentos “reais” e “nominais” de produtividade (em virtude da política econômica, de pressões de grupos e de outros fatores), remeto a meu artigo “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, n° 125, janeiro-março de 1965.

ao “suplício de Tântalo”,¹⁴ provoca, em certa medida, efeitos indesejáveis ou discutíveis (tais como a queda dos padrões alimentares em benefício, digamos, da compra de um rádio transistorizado — observação de Pedro Vuskovió). Diga-se de passagem que são esses e outros expedientes que fazem com que a periferia participe (limitada e “passivamente”) da sociedade global, mas sem chegarem a “integrá-la” no nível básico — o econômico, ou seja, através da disseminação do progresso técnico, do aumento da produtividade e da renda, da ampliação e elevação das oportunidades de emprego etc. (Acaso não tem tudo isso uma semelhança com as funções e alcances da “ajuda externa” — especialmente com objetivos sociais — e do “efeito demonstração”?)

14) A nosso ver (e sabemos que, quanto a isso, existem claras diferenças de opinião),¹⁵ mais importante do que a questão anterior é a outra alternativa: a de que, nas condições atuais, é possível que os setores modernos tenham adquirido um grau considerável (embora sempre relativo e condicionado) de autonomia interna — não externa, convém notar —, isto é, eles tendem a crescer apoiados em suas próprias forças, estabelecendo circuitos próprios de receita-despesa, poupança-investimento etc. Visto por outro prisma, isso significa que (excetuados os esforços “retificadores” da política pública) sua tendência “espontânea” aponta na direção de uma irradiação menor para a periferia interna e de uma concentração (ou apropriação) maior de seus ganhos de produtividade.

São demasiadamente óbvias as desvantagens dessa tendência, a partir de uma visão “nacional”, de modo que não nos estenderemos nesse ponto. Também se pode pôr em dúvida a “economicidade” geral do processo, aspecto este que tampouco abordarei, por já ter sido amplamente discutido nos documentos referentes à distribuição regional da atividade econômica.¹⁶ Em contrapartida, interessa-nos discorrer “especulativamente” sobre as oportunidades de prosperidade que esse esquema oferece.

¹⁴Convém lembrar que 50% da população praticamente não participa do “mercado industrial”. (Ver *El proceso de industrialización en la América Latina*.)

¹⁵Por exemplo, em relação aos que acreditam que o setor moderno emergiu “à custa” dos outros e que a “exploração” destes é indispensável para seu funcionamento — idéia que não compartilhamos em sua essência.

¹⁶Ver *Estudio económico de América Latina*, 1968, cap. II.

15) Na impossibilidade de analisar devidamente essa questão, mais uma vez nos permitiremos uma síntese “bruta”, que visa a evidenciar o que nos parece constituir “*a grande contradição do modelo*”. Ela é, a nosso ver, a seguinte:

que se vem lutando por reproduzir a estrutura produtiva da “sociedade de consumo opulenta”, possibilitada por uma base ampla e diversificada de produção e por níveis médios de renda superiores a 1.500 dólares, em economias que obviamente não contam com a primeira e mal chegam a atingir 500 dólares anuais *per capita*.¹⁷

Parece útil contrastar essa contradição básica com a que germinou na fase de crescimento voltado para fora. Como bem afirmou Jorge Ahumada, ela residiu na dissociação entre uma estrutura produtiva “simples”, pautada nas atividades primárias de exportação, e a estrutura diversificada da demanda e do gasto, determinada pelo nível e sobretudo pela concentração da renda. Cabia às importações resolver essa contradição.

Produzida a contração ou o estrangulamento da capacidade de importação, os países empreenderam a tarefa de “readaptar” suas estruturas internas de produção ao padrão da demanda. Entretanto, em vista de causas diversas e conhecidas, desde a distribuição da renda até a “internalização” do efeito demonstração (com a produção doméstica dos bens proibidos ou desconhecidos em certa época), essa estrutura de produção voltou as costas para a realidade essencial da baixa renda média e se empenhou em reproduzir a estrutura correspondente a economias em estágio muito superior de desenvolvimento.

Nisso parece residir uma das causas profundas do chamado “esgotamento da industrialização fácil”. Satisfeita a demanda da população relativamente pequena de alta renda, o sistema retoma o passo e/ou se esforça por apressá-lo, concentrando ainda mais a renda e/ou ampliando “ficticiamente” o mercado, através da dilatação dos prazos, da ampliação das facilidades, da incitação

¹⁷Poder-se-ia alegar que, no setor moderno, é provável que a renda *per capita* ultrapasse mil dólares por ano e que, de qualquer modo, se a dimensão absoluta é relativamente pequena, convém recordar que também existem países pequenos que são altamente industrializados. Esse raciocínio, entre outras coisas, desconsidera aspectos como os seguintes: (a) o contexto histórico e as condições gerais internas que cercaram a industrialização, por exemplo, dos pequenos países desenvolvidos europeus; (b) a elevada proporção da produção manufatureira que é exportada (extensão do mercado interno); e (c) a considerável homogeneização (sob qualquer ponto de vista) da sociedade interna.

“ao segundo automóvel” etc. Tudo isso com uma imensa drenagem dos recursos financeiros e das poupanças “potenciais”, isto é, aquelas que escoam para o financiamento do consumo em vez de alimentar o investimento real. 16) Convém deixar registrado aqui, ainda que de passagem, um par de idéias a propósito do “consumo conspícuo”. Em primeiro lugar, quanto a esse próprio conceito. Como fica meridianamente claro, ele não está relacionado com a *natureza* dos bens e sim com outros aspectos, como, por exemplo, que se trata de um consumo que se circunscreve, em caráter total ou absoluto, a uma pequena minoria e que, por isso mesmo, distingue-se do padrão da demanda ou dos gastos da maioria, que são condicionados pela renda média. Essa é a razão evidente pela qual o automóvel — nos Estados Unidos ou na Alemanha — não é um objeto “conspícuo”, mas o é numa economia subdesenvolvida, que tem um terço ou menos da renda *per capita* desses países, o que não significa que se deva ou se possa suprimir em caráter absoluto a utilização desse e de outros bens conspícuos.

Em segundo lugar — e isso é o mais importante —, poucos prestaram atenção ao maior “custo social” implicado nas novas formas de consumo “suntuário”. Em termos sucintos, o consumo típico dos grupos “tradicionais” de alta renda era relativamente “barato”, em termos de “custos de oportunidade”: traduzia-se, principalmente, numa criadagem numerosa, em comidas e bebidas finas e em residências de luxo — costumes que reivindicavam, todos eles, fatores relativamente abundantes, sem muitos empregos alternativos. É bem diferente o caso atual. Os consumos “suntuários” de nossa época requerem muito capital e força de trabalho, além de uma capacidade empresarial altamente qualificada (por exemplo, indústria automobilística ou eletrônica). Nos locais onde esses fatores são abundantes — ou seja, nas economias desenvolvidas —, esse problema é reduzido (embora de modo algum desapareça, como foi amplamente destacado por autores como Galbraith, Sweezy e outros), mas, nos nossos, ele adquire uma significação primordial, sobretudo uma vez que esses tipos de produção também implicam um *alto componente importado* não apenas em insumos e equipamentos, mas também em pagamentos feitos ao exterior.

Por outro lado, também não se deve esquecer a clara implicação financeira dos diferentes padrões de consumo “conspícuo”. Em síntese, os padrões novos ou modernos requerem uma mobilização maciça de recursos, à parte

um aparato institucional extenso e dispendioso. Nada disso seria necessário para produzir e comercializar bebidas, calçados, produtos têxteis ou serviços pessoais, mas torna-se indispensável quando se trata de automóveis, televisores, rádios, sistemas de calefação central etc. O “financiamento do consumo” passa a ter tanta ou maior importância (sobretudo em nossos países) quanto o “financiamento dos investimentos”.

17) Haverá alguma alternativa para a modalidade de crescimento anteriormente examinada, e que se denominou de crescimento “por diversificação”, dando a entender que ele repousa na multiplicação incessante de produtos para uma relativa minoria de pessoas com renda alta e média, enquanto se descuida dos bens e serviços essenciais e da ampliação da base produtiva?¹⁸

Resta assinalar que a resposta ultrapassa em muito o limite destas notas e as possibilidades de quem as escreve. Assinalemos, entretanto, algumas diretrizes básicas para um outro modelo e estratégia.

A primeira residiria no claro deslocamento da ênfase de um crescimento precariamente assentado nas bases anteriores para um crescimento cujo eixo e objetivos centrais fossem a *disseminação* do progresso técnico, a *ampliação* do mercado interno, a *homogeneização* do sistema — finalidades que estão intimamente ligadas e que são, na verdade, faces de uma mesma moeda — e, *last but not least*, a *conquista de um grau maior de autonomia ou de capacidade de auto-sustentação* desse processo em relação às influências externas.

Sem ter a pretensão de desenvolver os conteúdos dessa recomposição estratégica, cujos antecedentes, além disso, encontram-se nas observações anteriores, é útil nos preocuparmos com alguns mal-entendidos. Em outras palavras, com aquilo que *não* significa a nova formulação que se está procurando elaborar.

18) Em primeiro lugar, ela não implica nenhum “prejuízo” para o setor moderno ou para o estímulo e a criação de unidades de alta produtividade. Longe disso. Por um lado, parte-se do fundamento de que a existência “material”

¹⁸Ver Carlos Matus, “Algunas cuestiones básicas para la discusión de una estrategia del desarrollo latinoamericano”, ILPES, texto mimeografado, 1968.

desse setor representa um fator muito vantajoso, tanto porque nele se enfaça grande parte do “potencial real de investimento” (produtos intermediários básicos e de capital, inclusive indústrias de consumo durável de uso alternativo entre investimento e consumo) e do “potencial de poupança”.¹⁹

Por outro lado, e diante dessa realidade, postula-se uma “reconversão” desse setor, de tal modo que seu potencial, em vez de servir primordialmente aos interesses e reivindicações de uma “caricatura” de “sociedade abastada”, dedique-se a “transmitir” seu progresso ao restante da economia, a “elevar” as populações, as áreas ou os setores atrasados. São abundantes as ilustrações simples mas eloqüentes desse assunto: o aço pode servir para construir arranha-céus de escritórios ou para fabricar ferramentas ou maquinaria agrícola; a indústria automotiva pode produzir automóveis caros ou caminhões; o cimento pode ser empregado em grandes mansões ou em obras de irrigação ou em estradas etc. Não se trata, insistimos, de um “isto ou aquilo”, mas de uma modificação substancial das proporções destinadas aos diferentes objetivos.²⁰

19) Dentro desse mesmo contexto — e aludindo a um outro equívoco, é mais do que patente que não existe nenhuma oposição *per se* à “importação tecnológica”, a despeito de suas conhecidas incongruências. O *quid* do problema está, mais uma vez, nos critérios adotados para a distribuição dos recursos *limitados* de que se dispõe para esse fim. Embora elementar, esse preceito do silabário econômico raras vezes prevalece. Os recursos gastos numa modernização e diversificação intensas e contínuas, digamos, da produção têxtil são os mesmos que poderiam ou deveriam ser encaminhados para indústrias fundamentais, como as de exportação. A ampla automação do setor financeiro pode ser muito benéfica “em si”, mas estão sendo empregados os mesmos meios que poderiam contribuir para o estabelecimento ou a ampliação de indústrias intermediárias básicas ou de produtos químicos para a agricultura. E assim por diante.

¹⁹Parece evidente que um modelo “à moda soviética” é difícil de imaginar, nas atuais condições latino-americanas.

²⁰Ver uma discussão bastante ampla desses aspectos no documento da CEPAL apresentado na Conferência de Lima (1969), “Movilización de recursos internos”, E/CN.12/827.

20) Por último, também parece evidente que uma perspectiva como a aqui esboçada não tem nenhum parentesco com as velhas políticas “redistributivas”. Ao contrário, seu objetivo é alterar alguns condicionamentos básicos das desigualdades extremas, tais como os que estabelecem os níveis de produtividade, as situações de emprego, o raio das oportunidades da massa mais ou menos “marginalizada” do processo de desenvolvimento e mudança etc.²¹

21) Como foi assinalado, a discussão anterior levou em conta a região em seu conjunto, e cabe agora considerar as diferenças nacionais, que afetam sensivelmente o grau e a maneira como é aplicável a análise global.

Para apresentar essa questão, podemos considerar os antecedentes da tabela abaixo, baseada em estimativas muito conjecturais porém úteis, de qualquer modo, para situar o assunto. Para simplificar, consideramos apenas as camadas “moderna” e “primitiva”, registrando as percentagens da população ativa e as contribuições para o produto interno de cada uma.

SITUAÇÃO DE ALGUNS PAÍSES QUANTO ÀS CAMADAS
PRODUTIVAS, POR VOLTA DE 1960
(percentagens)

	Setor Moderno		Setor Primitivo	
	Emprego	Percentagem do PIB	Emprego	Percentagem do PIB
Argentina	24	55	7	2
Venezuela	20	72	26	5
Chile	21	53	24	5
México	16	51	35	8
Brasil	14	42	42	10
Peru	10	40	56	14
América Central	7	32	60	16

Nota: Estimativas aproximadas, com base nos antecedentes do documento de Z. Slawinsky.

²¹Ver, a esse respeito, E/CN.12/770/Add., “Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina”, Caracas, 2 a 13 de maio de 1967.

Salta aos olhos o contraste entre os casos extremos. Enquanto, na Argentina, o emprego no setor “primitivo” não tem maior significação, e cerca de um quarto da população já trabalhava em níveis de produtividade comparáveis aos das economias desenvolvidas, verifica-se a situação inversa no conjunto da América Central, onde três quartos dos postos de trabalho enraizavam-se nas atividades “primárias”.

A consideração dessas diferenças permite definir os problemas centrais em cada caso. Na Argentina, num grau significativo, o grosso da população ativa está relativamente “incorporada”, e o que se trata de resolver são questões como as seguintes: (a) acelerar o crescimento do sistema; (b) estender a “modernização” às atividades “intermediárias”; e (c) conseguir uma distribuição equitativa do produto social entre os “inseridos”.²² Na América Central, em contrapartida, a questão básica é, precisamente, como incorporar a população do setor “primitivo” no processo de desenvolvimento, através da assimilação e da difusão do progresso técnico.

Neste artigo, não é possível examinarmos as diferentes realidades e problemas nacionais, mas é possível chamar a atenção para alguns aspectos destacados. Por um lado, em alguns países, o nó da questão parece residir na sobrevivência de uma agricultura “tradicional” (no sentido mais amplo do termo), na qual ainda vegeta uma boa parte da população, como é o caso de alguns países andinos, como o Peru, o Equador ou a Bolívia. Noutros, ao contrário, a questão da marginalidade urbana pode ter maior significação relativa, como ocorreria no Chile ou na Venezuela. Por outro lado, convém levar em conta que, em alguns países, como a Bolívia, por exemplo, e numa parte da América Central, assim como no Nordeste brasileiro ou em certas regiões do México, o problema é agravado por uma relação desfavorável entre homens e recursos, ao passo que, noutros locais, como a Venezuela, a Colômbia ou mesmo a serra peruana, a situação é mais vantajosa sob esse aspecto, e são de muito maior peso as restrições institucionais, como o sistema de posse da terra.²³

²²Olhando por esse prisma, pode-se deduzir que a preocupação argentina com sua “integração nacional” tem mais a ver com a “incorporação espacial”, isto é, com o aproveitamento de suas áreas atrasadas e insuficientemente povoadas, do que com a “incorporação social”, ou seja, com a incorporação de importantes populações marginalizadas.

²³No que diz respeito ao México, seria interessante avaliar a importância que tem para esse assunto uma de suas atividades mais dinâmicas — o turismo, que é ao mesmo tempo relativamente “moderno” e altamente utilizador de uma força de trabalho pouco qualificada ou não especializada.

Seja como for, e ainda que numa medida distinta, podemos dizer que se levanta para todos uma interrogação: saber se o padrão “concentrador” de desenvolvimento que foi anteriormente analisado é compatível com progressos substantivos e num prazo adequado, no sentido da “incorporação” e da “homogeneização”.

ALÉM DA ESTAGNAÇÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE O ESTILO DE DESENVOLVIMENTO RECENTE DO BRASIL*

Maria da Conceição Tavares e José Serra

*Trabalho apresentado no Segundo Seminário Latino-americano para o Desenvolvimento, promovido pela UNESCO e pela FLACSO, em novembro de 1970. Publicado no *Trimestre Econômico*, 152, novembro-dezembro de 1971, México. Os autores agradecem a enorme contribuição do professor Aníbal Pinto para a elaboração deste ensaio, o que não o compromete necessariamente com as idéias aqui apresentadas. Tais idéias são pessoais e não representam, necessariamente, o pensamento das instituições às quais os autores estão vinculados.



O principal objetivo deste ensaio é abrir a discussão sobre as características fundamentais do desenvolvimento recente do Brasil. O debate não é estranho a outras economias da América Latina, dadas algumas semelhanças entre elas e a brasileira. Serão feitas, portanto, sempre que possível, referências à região como um todo ou a alguns países em particular.

Na primeira parte tentamos demonstrar a precariedade da tese sobre a estagnação econômica, apresentada, em sua concepção corrente, como sendo uma tendência que afetaria as economias latino-americanas em geral. Atribuímos bastante importância a este ponto, pois, no nosso entender, a crença na estagnação tem prejudicado significativamente as interpretações sobre o funcionamento e a dinâmica de algumas economias da região.

Após uma exposição geral do problema, analisa-se com mais detalhe a tese de um único autor — Celso Furtado — sobre a estagnação, apresentada em seu importante artigo “Desenvolvimento e estagnação na América Latina: um enfoque estruturalista”.** A escolha recaiu sobre este trabalho, visto ser o que desenvolve de maneira mais explícita e rigorosa a referida tese.

Completamos a primeira parte com uma breve interpretação do processo de crise e recuperação da economia brasileira em meados da década de 1960.

Na segunda parte procuramos evidenciar alguns aspectos que caracterizam o estilo do desenvolvimento econômico brasileiro. Nossa abordagem permitirá distinguir as formas particulares que assumem na economia brasileira elementos básicos que presidem o funcionamento de uma economia

**Trabalho incluído em A. Bianchi (org.), *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago, Ed. Universitária, 1969, pp. 120-149.

capitalista. Tais elementos se relacionam com os processos de expansão, difusão e incorporação do progresso técnico e de reconcentração econômica.

Com o exclusivo propósito de registrar idéias para serem exploradas em análises posteriores, concluímos o ensaio com algumas indicações sobre o caráter das contradições do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Devido a razões de tempo, deixamos de examinar detalhadamente alguns aspectos fundamentais para a compreensão do desenvolvimento recente, como é o caso do sistema financeiro. Em compensação, e apesar do caráter exploratório de nossas análises, dedicamos espaço à discussão de alguns conceitos e idéias entendidos de maneira pouco precisa ou equivocada na literatura econômica referente à América Latina. Por último, vale ressaltar que muitas idéias levantadas neste ensaio são hipóteses para serem análises futuras aprofundadas em diversos temas abordados. Isto explica nossa despreocupação em formular exemplos ou apresentar evidências numéricas.

I — ESTAGNAÇÃO OU CRISE?

Devido ao esgotamento, em alguns países da América Latina, do dinamismo do desenvolvimento industrial apoiado na substituição de importações, passou a prevalecer em certos meios intelectuais e políticos a crença de que grande parte das economias representativas da região encontrava-se, a médio ou a longo prazo, ante uma situação de estagnação estrutural ou, no melhor dos casos, de insuficiência dinâmica. Esta convicção deu lugar à elaboração de estudos empíricos e modelos teóricos de corte estagnacionista.

Nossa idéia, não obstante, é que a crise que acompanha o esgotamento do processo substitutivo representa, no essencial, pelo menos no caso de alguns países, uma situação de transição a um novo esquema de desenvolvimento capitalista. Este pode, inclusive, apresentar características bastante dinâmicas e ao mesmo tempo reforçar alguns traços do “modelo” substitutivo de crescimento em suas etapas mais avançadas, ou seja, a exclusão social, a concentração espacial, bem como o atraso de certos subsetores econômicos quanto aos níveis de produtividade.

Talvez sejam essas últimas circunstâncias que levem muitos estudiosos a concluir que várias economias latino-americanas vivem num estado de prostração econômica. Após observarem que grande parte da população da América Latina está e tende a permanecer marginalizada dos benefícios do crescimento econômico, mantendo-se subempregada e a baixíssimos níveis de produtividade, afirmam que tal situação demonstraria a incapacidade dinâmica do capitalismo na região. A constatação pode ser correta, mas sua utilização naqueles termos passa por cima das diferenças entre os interesses dos grupos dominantes na América Latina e o interesse nacional. Marginalidade, desemprego estrutural, infraconsumo, entre outros, não constituem em si mesmos, nem necessariamente, problemas fundamentais para a dinâmica econômica capitalista, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com os problemas referentes à absorção de poupanças, oportunidades de investimento etc.

Nos países capitalistas hoje desenvolvidos, a modernização da agricultura, a maximização do contingente ocupado da força de trabalho e dos consumidores constituíram, em épocas passadas, requisitos importantes para a expansão do sistema.¹ O mesmo fenômeno não se verifica, porém, nas economias latino-americanas, de “industrialização retardatária”, embora essa circunstância, por si só, não permita assegurar que, necessariamente, o capitalismo carece de dinamismo em toda a região.

No caso brasileiro, em particular, apesar de que a economia tem-se desenvolvido de modo extremamente desigual, aprofundando um conjunto de diferenças relacionadas com consumo e produtividade, logrou-se estabelecer um esquema que possibilita a geração de fontes internas de estímulo e expansão, que confere dinamismo ao sistema. Neste sentido, pode-se dizer que enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema ou, ainda, ao tipo de dinamismo que o anima.

Em outras análises, procura-se fundamentar as previsões de estagnação secular com base na manipulação de algum instrumental extraído da economia marxista ou da economia neoclássica. Chega-se em certos casos a supor

¹Ver a introdução de Antônio Castro ao seu livro *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1970.

que, à medida que as economias crescem, o mercado deve estreitar-se, dado que um maior número de pessoas vai permanecendo de fora. Ou seja, tudo parecia ocorrer como se a dimensão do mercado dependesse mais do número de pessoas que o integram do que da magnitude do excedente econômico intercambiável.

Em outros casos, a partir de abordagens mais refinadas, mas prejudicadas por uma visão estática do processo econômico, busca-se identificar problemas de tendência decrescente da taxa de lucro que, no fundo, se relacionam com o aumento da composição orgânica do capital ao longo do tempo. E há, ainda, aqueles que, sem deixar de lado essa idéia, enfatizam problemas de escassez de oportunidades de investimento, agravados pela acentuada heterogeneidade das economias. Neste caso, sem dúvida alguma, estão sendo tratados problemas mais pertinentes ao objeto em estudo, visto que as análises se preocupam com manifestações de uma contradição básica do sistema capitalista, ou seja, a existente entre produção e realização da mais-valia.

No entanto, embora as economias mais industrializadas da América Latina sejam suscetíveis de sofrer esta contradição, não há por que concluir-se, a partir daí, que a tendência à estagnação seja nelas necessariamente mais inexorável do que nas economias centrais. Por outro lado, apesar de que a contradição entre produção e realização da mais-valia seja encontrada na raiz das crises mais importantes do capitalismo, torna-se difícil sustentar que tal contradição seja também responsável por algum tipo de estagnação secular em economias que possuem um significativo setor de bens de produção.

Uma consequência importante da aceitação da tese da estagnação secular é o prejuízo que traz à compreensão da dinâmica atual do capitalismo nas economias maiores da região. A convicção de que o capitalismo não avança ou que, muito em breve, deixará de fazê-lo leva ao desinteresse pelas análises sobre como o mesmo opera e se expande,² que seriam imprescindíveis como ponto de partida para todos aqueles que se propõem a promover ou apressar sua substituição.

²Não queremos dizer, de forma alguma, que as análises apologéticas do capitalismo na região — tão abundantes, por exemplo, no Brasil — expliquem mais do que as análises críticas de autores que insistem na idéia de um capitalismo esgotado. Nestes últimos há percepções e explicações parciais importantes e os progressos são evidentes. Já os primeiros ocultam, obviamente, cada vez mais, as explicações reais, seja através de uma apologia aberta, seja mediante análises que, a pretexto de serem "científicas", derivam para a tautologia ou restringem tanto seu objeto de enfoque que acabam dizendo "tudo sobre o nada".

O “MODELO” DE CELSO FURTADO

1. Na parte final do seu artigo, Celso Furtado analisa dois casos de estagnação econômica na América Latina, correspondentes a países que se industrializaram preservando um importante setor pré-capitalista e, de outro lado, países que o fizeram sem possuir um setor tradicional remanescente ou, então, absorvendo-o. No primeiro caso — ao contrário do que se verifica no segundo — manter-se-iam, ao longo do processo de industrialização, segundo Furtado, uma oferta ilimitada de mão-de-obra e níveis salariais regulados por padrões de vida prevalentes no setor pré-capitalista. Visto que este caso tende a representar as condições mais gerais na América Latina — e especialmente no Brasil —, vamos privilegiar sua análise.

Furtado vincula a estagnação econômica à perda de dinamismo do processo de industrialização apoiado na substituição de importações. Neste sentido, preocupa-se com a evolução e comportamento da estrutura da demanda, que é dependente, por sua vez, da distribuição da renda. Considera que a industrialização não foi de modo algum capaz de alterar substancialmente os padrões de distribuição da renda, altamente concentrados (herança da economia primário-exportadora), falhando em criar um mercado socialmente integrado. Ao contrário, o mercado tendeu a orientar-se para a satisfação da demanda diversificada dos grupos de rendas mais altas.

Com isso, progressivamente, a “faixa” de substituições possíveis e rentáveis foi-se restringindo a bens de consumo duráveis de maior valor e bens de capital, que supõem, em geral, um coeficiente de capital por trabalhador mais alto que nas atividades “tradicionais”. E a magnitude da demanda, em cada novo item a ser substituído, foi-se revelando relativamente pequena, o que veio criar importantes problemas de escala. Que deveria, portanto, ocorrer?

Tomemos, em primeiro lugar, a economia como um todo. Em termos de alocação alternativa de recursos, verifica-se nos diferentes subsectores da indústria uma redução da relação produto-capital (dada a concentração dos investimentos em atividades de maior coeficiente capital-trabalho), o que resulta num ritmo menor de crescimento para o conjunto da economia. Além disso, uma menor demanda de mão-de-obra por unidade de investimento significa uma redução relativa do ritmo de absorção de mão-de-obra; isto, em condições de salários estáveis, reduz a massa de salários em proporção ao produto industrial.

Uma vez que os aumentos de produtividade refletem-se, em pequena medida, em queda de preços — e que, mesmo que o fizessem em maior proporção estariam restritos a bens de consumo não massivos —, a elevação do coeficiente capital-trabalho conduz a uma maior concentração da renda. Esse mecanismo não somente reforça o esquema de orientação dos recursos produtivos para setores de menor relação produto-capital, como implica também um crescimento relativamente fraco da demanda por bens produzidos em setores cuja relação produto-capital é mais alta (agropecuária, por exemplo). Outro motivo para que a economia cresça mais lentamente.

Nos marcos da análise de Furtado, a situação não seria mais otimista nas atividades não tradicionais. O autor considera que as indústrias de bens de capital, ao enfrentarem maiores obstáculos devido à dimensão limitada do mercado e à falta de meios adequados de financiamento, só podem desenvolver-se se os preços relativos do setor alcançarem níveis bem elevados, razões adicionais para que a relação produto-capital diminua; isto, em condições de salários estáveis, afeta negativamente as taxas de lucros. O quadro agrava-se devido às margens de capacidade ociosa prevalecentes na indústria de bens duráveis e à redução da taxa de lucros na indústria moderna, que impede um aumento da taxa de poupança que pudesse compensar a queda da relação produto-capital. Desse modo, tanto do ponto de vista da economia como em todo quanto do setor dinâmico da indústria, o crescimento econômico tende a debilitar-se sob o influxo de uma relação produto-capital rapidamente decrescente em condições de salários estáveis.

2. O “modelo” proposto por Celso Furtado pode ser examinado a partir de três pontos de vista, evidentemente interdependentes. O primeiro relaciona-se com as próprias categorias usadas em sua análise; o segundo refere-se às hipóteses e à consistência interna de seu modelo; e o terceiro diz respeito à maior correspondência e poder de explicação frente ao que efetivamente ocorreu em alguns países.

Trataremos, a seguir, de desenvolver observações relacionadas com os dois primeiros planos. Mais adiante abordaremos o restante.

Parece evidente que o autor considera a evolução da relação produto-capital como um aspecto essencial no processo de estagnação econômica, embora esta categoria seja mais propriamente um resultado do processo econô-

mico, ao contrário do que sucede com categorias relacionadas com o comportamento, como a taxa de lucro esperada. Mas isso não nos permite explicar a dinâmica de uma economia capitalista. Ao tomar suas decisões de investimento, o empresário está preocupado com a taxa de lucro que poderá obter, ou seja, o fundamental será o lucro esperado sobre o investimento que virá a realizar. A relação produto-capital não faz parte dos cálculos empresariais e constitui, melhor dizendo, um parâmetro tecnológico em termos físicos e um resultado em termos de valor para cada setor ou atividade em operação. (Ver Apêndice I.)

A diferença apontada tem importância não apenas teórica como também para a interpretação da estagnação. No caso do Brasil, a crise que acompanhou o esgotamento do processo substitutivo está mais relacionada com a redução da taxa de investimentos e com os fatores responsáveis por isso do que com um eventual declínio da relação produto-capital.

Passemos agora ao núcleo do modelo de Furtado, a fim de examinar mais detidamente as conclusões do autor no que se refere à evolução da relação produto-capital e suas consequências sobre a economia.

Ao analisar o suposto declínio dessa relação no setor industrial — admitida uma elevação da dotação de capital por trabalhador, decorrente da concentração dos investimentos no setor de metal-mecânica³ —, o autor afirma que se “a taxa de lucro tende a igualar-se nas diferentes indústrias — pois do contrário não se explicaria como as indústrias com uma notória inferioridade no que diz respeito à rentabilidade de capital atraem investimentos — levando-se em consideração que a taxa de salários é a mesma, devemos inferir que a relação produto-capital tende a ser tanto mais baixa quanto mais elevado o coeficiente de capital por trabalhador”.

Ao fazer essa afirmação, Furtado parte de uma suposição quanto à igualação das taxas de lucro que nos parece irreal, visto que, em condições de mercado acentuadamente “imperfeito”, com alguns ramos dominados por grandes unidades de produção, que ademais, possuem forte grau de monopólio tecnológico,

³Ao referir-se aos subsetores de maior densidade de capital e, portanto, como se diz, de menor relação produto-capital, Furtado não se refere aos ramos de bens intermediários, que são precisamente os que, nas fases avançadas do processo de industrialização substitutiva, passam a exigir dotações de capital do trabalhador mais altas, tecnologias mais complexas e, em muitos casos, maiores dimensões de escala. Daí, inclusive, constituírem categorias importantes dos bens de substituição “difícil”.

não há por que admitir que se igualem as taxas de lucro das diferentes indústrias. Pelo contrário, essas taxas são sempre maiores nos estratos modernos do setor industrial,⁴ mesmo quando, nesses estratos, a relação produto-capital (ver Apêndice II) seja menor.

De qualquer modo, é errônea a causalidade que estabelece Furtado no sentido de que a igualdade das taxas de lucro implica que a relação produto-capital varia de modo inverso ao coeficiente capital por trabalhador, posto que se apóia numa relação puramente formal. Se nos mantivermos dentro de seu esquema de análise, e dadas as relações produto-capital, as relações entre as taxas de lucro (*expost*) constituem um resultado das taxas de mais-valia ou, em outras palavras, da relação excedente-salários.

Por outro lado, a idéia de que a relação produto-capital declina necessariamente quando se eleva o coeficiente capital-trabalho (idéia associada a um esquema analítico de corte neoclássico) não leva em consideração os efeitos do progresso técnico vinculado à acumulação de capital. É certo que o aumento do coeficiente capital-trabalho num setor ou atividade dá-se simultaneamente com a penetração ou difusão do progresso técnico, mesmo que esta última seja restrita. Quando se acumula capital, os “novos” equipamentos que se incorporam à economia são mais “eficientes” para a dinâmica do sistema que os equipamentos preexistentes.⁵ Nesse sentido, se o progresso técnico é poupador de capital, haverá uma menor demanda de insumos de capital por unidade de produto, o que tende a frear os possíveis efeitos negativos da acumulação sobre a relação produto-capital.

Não obstante, no entendimento de Furtado, o caso mais comum é aquele em que o progresso técnico poupa mão-de-obra. Mas ainda nessa circunstância a relação produto-capital só cairá se o aumento relativo da produtividade do trabalho for menor do que o aumento relativo da dotação de capital por trabalhador.⁶ Ademais, se, neste caso, a relação produto-capital declina, é possível

⁴Estas maiores taxas de lucro devem-se ao fato de que, nas indústrias mais modernas, a taxa de exploração da mão-de-obra tende a ser mais alta em função da maior produtividade e da não transferência dessa maior produtividade aos salários ou aos preços, no sentido de aumentar os primeiros ou reduzir os últimos.

⁵Embora não o seja, teoricamente, num modelo de equilíbrio geral de concorrência perfeita.

⁶Isto porque a relação produto-capital é igual à produtividade do trabalho, dividida pela relação capital-trabalho.

que a taxa de mais-valia aumente a ponto de provocar um aumento do excedente a ser investido (ver Apêndice III). Em resumo, ou a relação produto-capital não declina, apesar do aumento do coeficiente capital-trabalho, ou, se o faz, seus efeitos negativos sobre o excedente a ser investido podem ser contrabalançados por um aumento do excedente subtraído à força de trabalho. A possibilidade de compensar os efeitos da baixa relação produto-capital sobre a taxa de crescimento dependerá de esse excedente se transformar ou não em investimento.

É verdade, no entanto, que, pelo menos nas etapas mais avançadas do processo substitutivo, a relação produto-capital tende a permanecer muito abaixo da relação máxima possível, embora este fato não se deva ao aumento do coeficiente capital-trabalho. A causa parece ser — e Furtado a menciona — que, no processo de substituição de importações, a fabricação interna dos equipamentos só tem início depois que os preços relativos alcançam níveis significativamente altos, resultantes das dimensões limitadas do mercado e da escassez de meios adequados de financiamento das vendas. Conseqüentemente, reduz-se a relação produto-capital física nas indústrias de equipamentos (como produtores), e, em valor, nas indústrias que utilizam esses equipamentos.

Eventos semelhantes poderiam ser provocados, em outros casos em razão do sobredimensionamento nas indústrias de bens duráveis, devido tanto a subsídios que favoreceram a aquisição de equipamentos quanto a problemas de indivisibilidade das plantas instaladas.

Não obstante, não há nenhum motivo para admitir que, no plano macroeconômico, a relação produto-capital necessariamente sofra uma queda numa fase em que se estão atualizando os rendimentos dos investimentos de infra-estrutura que permitiram a instalação das indústrias metal-mecânicas e de base. Pode-se ademais supor que, com o passar do tempo, sejam propiciadas condições de demanda e complementação adequadas que permitam uma melhor utilização da capacidade instalada. Ambas as situações tenderiam a provocar a elevação da relação produto-capital.

É evidente que no caso de uma crise — não vinculada à evolução da relação produto-capital — a contração da demanda corrente provoca o aumento das margens de capacidade ociosa e a conseqüente redução da relação

produto-capital. Mas isso seria uma consequência, não um determinante da crise.

Uma análise mais detalhada do modelo de Celso Furtado sugere, de maneira paradoxal, que, se as categorias utilizadas fossem as mais pertinentes, dificilmente se poderia concluir que estagnação seria inevitável no tipo de economia por ele estudada. No máximo, haveria uma ligeira desaceleração durante um certo período até que os efeitos dos fatores que freiam a redução da relação produto-capital se fizessem sentir mais fortemente, mas a estagnação não seria de modo algum de natureza secular.

Na realidade, ao trabalhar com “categorias resultado”, ao considerar que taxas de lucro das diferentes indústrias tenderiam a igualar-se do mesmo modo que os salários, ao separar a intensificação do uso do capital da penetração do progresso técnico e, além disso, não considerar os efeitos deste sobre a produtividade dos investimentos nem os efeitos das diversas modalidades de economias externas, Furtado parece ter vestido — mesmo inadvertidamente — “a camisa-de-força” de um modelo neoclássico, elegante mas ineficaz para explicar a dinâmica de uma economia capitalista.

A CRISE E A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

É indiscutível que a crise econômica pela qual a economia brasileira passou, em meados da década de 1960, esteve estreitamente relacionada, do ponto de vista estrutural, com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações. Tendo sido concluído um “pacote” de investimentos complementares — fundamentalmente em bens de consumo duráveis e de produção — que havia utilizado as reservas de mercado preexistentes, propiciando uma expansão da renda e uma diversificação do consumo, a economia necessitava de um conjunto de projetos para novos investimentos que pudesse ser introduzido numa seqüência temporal adequada, ou seja, depois de amadurecidos os investimentos do “Plano de Metas” correspondente ao governo Juscelino Kubitschek (1956/60). O novo “pacote” de investimentos deveria, nesse sentido, cumprir um papel semelhante ao

da onda de inovações de Schumpeter, a qual, não ocorrendo regularmente no tempo, tende a provocar profundas flutuações no desenvolvimento capitalista.

A inexistência de um volume adequado de investimentos, capaz de assegurar manutenção de uma alta taxa de expansão econômica, não se relacionava estritamente com limitações da capacidade produtiva (já suficiente em alguns ramos do setor produtor de meios de produção, como metal-mecânica, equipamentos elétricos, máquinas, ferramentas, materiais de construção), mas sim com problemas vinculados à estrutura de demanda e com o financiamento.

No que se refere à demanda, o problema consistia em que a distribuição da renda apresentava-se extremamente concentrada, em benefício de uma pequena cúpula, limitando, assim, a diversificação e a expansão do consumo dos grupos médios. E era exatamente o consumo desses grupos que poderia permitir um melhor aproveitamento da capacidade instalada, com importantes efeitos de encadeamento sobre a economia. Além disso, os recursos necessários ao financiamento de novos projetos de investimento privado estavam limitados pela evolução da relação excedente-salários e os de investimento público pela relação gastos-carga fiscal, afora os problemas existentes para a definição dos projetos.

Desse modo, tudo levaria a crer que as possibilidades de crescimento do sistema estavam limitadas pela falta de recursos para financiar os novos investimentos e de demanda que os tornasse rentáveis, embora se contasse com um significativo potencial produtivo não totalmente aproveitado. Nessas circunstâncias, a solução para o sistema consistia em alterar a composição da demanda, redistribuindo a renda pessoal e seus futuros incrementos “para cima”, a favor das camadas médias e altas, e aumentando a relação excedente-salários através da compressão, até mesmo absoluta, das remunerações da massa de trabalhadores menos qualificados.

O problema do financiamento, no entanto, não se limitava aos aspectos relacionados com o volume de recursos a serem mobilizados, mas dependia também da forma de fazê-lo. O mecanismo utilizado ao longo do processo de substituição de importações estava inserido na era inflacionária e que cumpriu um papel muito importante como “acelerador” da crise. A inflação havia permitido um relativo amortecimento das tensões salários-

lucros, mediante a preservação de taxas de lucro ilusórias para novos investimentos, especialmente nos setores de bens de produção vinculados ao forte processo de acumulação física do período 1957/61. A rentabilidade esperada do capital empregado era mantida artificialmente pela valorização dos ativos reais frente à desvalorização da moeda, bem como por uma socialização dos custos de certos insumos básicos e bens de capital (política cambial) e dos custos financeiros (graças ao financiamento vindo do setor público e de outras fontes externas às empresas). Observava-se, em consequência, um sobreinvestimento físico que tendia a diminuir a relação produto-capital marginal.

Com o descontrole de seus mecanismos de propagação, a inflação acelerou-se, perdendo sua funcionalidade; nem altas taxas de crescimento poderiam contê-la. A maior solidariedade dos preços relativos impedia uma transferência intersetorial dos custos, desmistificava os lucros ilusórios, estrangulava financeiramente as empresas. Por outro lado, o acelerado ritmo de aumento dos preços levou à intensificação das pressões trabalhistas, limitando, assim, as possibilidades da redistribuição forçada.

O declínio da rentabilidade esperada dos investimentos, o fim dos lucros ilusórios e a redução do volume de recursos para investimento levaram a uma forte redução das taxas de investimento global, tanto público quanto privado.

No período 1955/60, deve ter crescido a relação produto-capital na indústria. Entre 1960/63 — quando se configura o declínio das taxas de crescimento — não há nenhuma evidência sobre seu comportamento. Parece, no entanto, que a contração da taxa de investimentos foi o elemento decisivo na crise econômica. Não resta dúvida de que ao agravar-se a crise, fosse pela contração do nível de atividade corrente, fosse pelo debilitamento da taxa de investimento, generalizaram-se margens importantes de capacidade ociosa, com efeitos negativos sobre a relação produto-capital.

Primeira fase da crise

À tendência à desaceleração somou-se uma crise conjuntural, relacionada com a busca de soluções para a própria desaceleração. O governo intentou redistribuir

a renda em favor dos assalariados, através de uma política de salários e preços e, simultaneamente, frear a inflação, via contenção do gasto público e do crédito privado e a redução da liquidez do sistema, mediante uma programação monetária rígida (1963). Estas medidas tiveram um resultado nitidamente recessivo, visto que a curto prazo não era possível — nem o governo tentava isso seriamente — fazer com que elas fossem acompanhadas por uma efetiva reorientação dos investimentos e do aparelho produtivo, bem como pela compressão do nível de renda dos estratos sociais mais altos.

A redução do investimento público e o ataque direto ao capital estrangeiro (lei de restrição e controle das remessas de lucros) deram origem aos planos de investimentos nos setores mais dinâmicos, bem como em novos setores visados pelas corporações multinacionais (mineração, aço, petroquímica e equipamentos pesados), eliminando-se, desse modo, componentes autônomos que poderiam ter contrabalançado os efeitos da crise de demanda corrente na economia.

Segunda fase da crise (1964/66) e a recuperação

A passagem da primeira à segunda fase da crise foi precedida pela mudança do regime no início de 1964. O panorama do capitalismo brasileiro, a curto prazo, não melhorou, e, muito pelo contrário, acentuou-se a recessão, mas então deliberadamente, ao serem freados os mecanismos habituais de financiamento relacionados com a política cambial, de crédito, de salários e do déficit público que prevaleciam desde a década de 1950. A carga fiscal tornou-se bem mais pesada, foram feitos cortes no gasto público e restringiu-se novamente o crédito. Simultaneamente, levou-se a cabo uma drástica política de compressão salarial, cujos efeitos sobre a economia foram ambivalentes — se, por um lado, aliviou as empresas no que se refere aos custos, por outro reduziu a demanda corrente.⁷

⁷O famoso “estrangulamento externo”, pretexto para algumas teorias sobre a estagnação, desapareceu como por milagre (1964 e 1965), como consequência do rápido declínio da demanda de importações de bens de produção, resultante da redução dos investimentos. O balanço de pagamentos apresentou fortes superávits que permitiram, pela primeira vez desde a Segunda Guerra, uma considerável saída de capitais, apesar, inclusive, da radical mudança das regras do jogo, em franco favorecimento do capital estrangeiro.

Apesar de tudo, essas medidas podem ser consideradas como “funcionais” do ponto de vista da luta contra a crise e da passagem a uma nova etapa de desenvolvimento. Várias empresas marginais, de menor solidez financeira ou com pouca capacidade de endividamento, foram liquidadas, limpando o campo para uma reconcentração da atividade industrial e comercial. Foi eliminada, conseqüentemente, parte da capacidade produtiva que “sobrava” no sistema, com evidentes efeitos positivos sobre a eficiência produtiva, pelo menos em termos dinâmicos⁸. A política de compressão salarial alterou substancialmente a distribuição funcional da renda em favor dos lucros das empresas que tinham melhores condições de sobreviver, o que permitiu, juntamente com algumas medidas de emergência para atender a problemas financeiros, a recuperação e expansão em etapas posteriores.

Dois reformas institucionais — a tributária e a do mercado de capitais — prepararam o terreno para um novo esquema de financiamento do setor público e privado.

Já em 1966 o governo aumentava sua taxa de investimento, lograva atrair capital estrangeiro de curto prazo (Instrução 289) com o propósito de alimentar a recuperação das indústrias dominantes, promovia o desenvolvimento de uma série de empresas financeiras privadas e preparava os novos projetos de solidariedade entre o capital estrangeiro de longo prazo e o Estado (em minerais, equipamentos, petroquímicas, construção naval, transportes, energia elétrica).

Nesta altura, cabe notar que no Brasil, ao contrário de muitos países da América Latina, o grau de desenvolvimento industrial na fase de esgotamento do dinamismo do processo de substituição de importações permitia a substituição física de parte dos artigos que antes se importavam. Em outros países latino-americanos, o processo substitutivo se esgotou antes que as respectivas economias tivessem alcançado uma base material que lhes permitisse produzir os bens de produção necessários à realização de investimentos relativamente vultosos, intensivos em capital e tecnologicamente mais complexos.

⁸Este processo foi acompanhado por uma acelerada desnacionalização, visto que não apenas as empresas estrangeiras eram mais capazes, como também obtiveram enormes facilidades para internar recursos financeiros (Instrução nº 289).

O capitalismo brasileiro tinha condições para passar a um esquema de expansão cujos estímulos emanassem do próprio sistema (sem que isso significasse o enfraquecimento dos laços de dependência externa, que, pelo contrário, poderiam tornar-se mais estreitos). Dadas as condições materiais, este novo esquema impunha reajustes pelo lado da estrutura da demanda, maior acumulação de recursos para investimento e definição de projetos rentáveis e complementares à capacidade produtiva preexistente, bem como algumas “correções” da estrutura produtiva mediante a eliminação de atividades instaladas sob a proteção da inflação e que não eram importantes para o novo esquema de expansão.

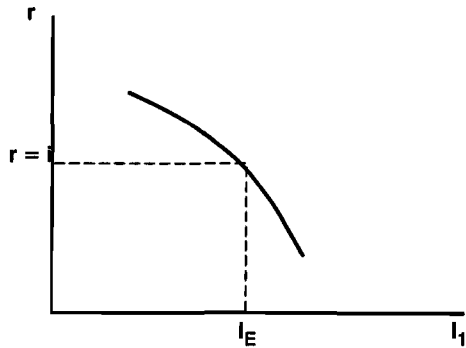
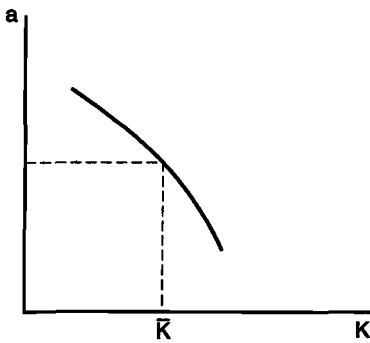
Esse quadro de soluções só poderia ser viável a partir de uma reordenação da política econômica no que diz respeito a financiamento, distribuição da renda, orientação dos gastos e alocação de recursos. Exigiria ainda uma rearticulação do sistema monetário financeiro em bases bem diferentes das que até então prevaleciam.

Todos esses requisitos apontam para as transformações que acompanharam a recuperação econômica e foram objeto da ação do regime militar nos seus primeiros anos. Já assinalamos também que um dos problemas mais importantes, ou seja, o dos recursos necessários ao financiamento de novos investimentos e à expansão da demanda de bens duráveis (com evidente repercussão sobre a relação produto-capital das indústrias correspondentes), foi resolvido, no fundamental, pela compressão salarial⁹.

⁹Esta última circunstância nos leva de volta ao modelo de Celso Furtado, quando supõe que os salários reais na indústria se mantiveram constantes ao longo do processo de industrialização. Essa suposição, que não corresponde aos fatos, representa uma simplificação de duvidosa legitimidade, porquanto impossibilita entender-se a retomada do crescimento verificada nos últimos anos. O fato de que os salários reais na indústria subiram significativamente na década de 1950 (embora menos que a produtividade), junto com a massa de remunerações urbanas, permitiu que a posterior compressão salarial, levada a efeito a partir de 1964, constituísse uma fonte decisiva para o financiamento da recuperação econômica. Diga-se de passagem que foi graças ao crescimento dos salários na década de 1950 que a produção de bens não duráveis pôde expandir-se a uma taxa de aproximadamente 6% ao ano na mesma década, criando importante demanda “para trás” sobre os demais setores. Esta circunstância foi fundamental para que o processo de substituição de importações pudesse manter seu dinamismo até etapas avançadas.

APÊNDICE I

Em termos de economia convencional, é muito comum confundir a rentabilidade esperada ou “eficácia marginal” do capital com a relação produto-capital marginal. A primeira diz respeito ao comportamento dos empresários e depende de suas expectativas em face das situações dadas ou em transformação no mercado. A segunda é determinada, em condições tecnológicas dadas, pelo processo de acumulação de longo prazo.



a = relação produto-capital marginal

i = taxa de juro “normal”

K = capital

I = investimento

IE = investimento de equilíbrio

r = eficácia marginal do capital

Um dos determinantes cruciais da dinâmica de uma economia capitalista é o comportamento empresarial, que leva em consideração, evidentemente, as alterações nos parâmetros tecnológicos.

APÊNDICE II

A taxa de lucro pode ser expressa pela fórmula:

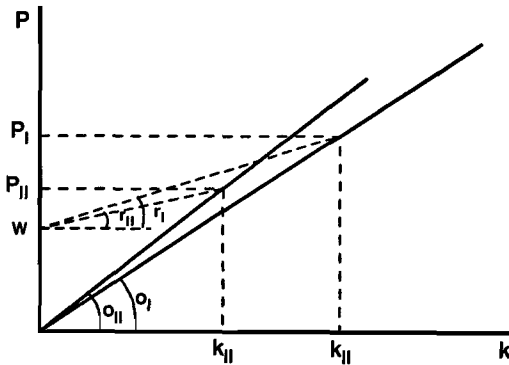
$$r = \alpha \frac{m}{m + I}$$

onde r é a relação de lucro, α corresponde à relação média produto-capital, em valor, e m à taxa de mais-valia (ou taxa de exploração)

$$m = \frac{P - w}{w}$$

onde P é o produto por trabalhador e w é o salário

Apesar de muito simples, verifica-se muita confusão sobre as relações entre a taxa de mais-valia (sobre o salário), relação produto-capital e taxa de lucro. Na realidade, a relação produto-capital pode ser consideravelmente menor num setor (I) que em outro (II) e, no entanto, a taxa de lucro ser muito maior, devido à incidência da taxa de mais-valia.



p = produto por trabalhador

w = taxa de salário (que se supõe ser constante entre os diferentes ramos)

k = capital por trabalhador

α = relação produto-capital $\approx \alpha$

r = taxa de lucro

Pelo gráfico pode-se constatar que a taxa de lucro no setor I é maior que a taxa de lucro no setor II, apesar de que a relação produto-capital no setor I é menor que a relação produto-capital no setor II. Isto se deve ao fato de que

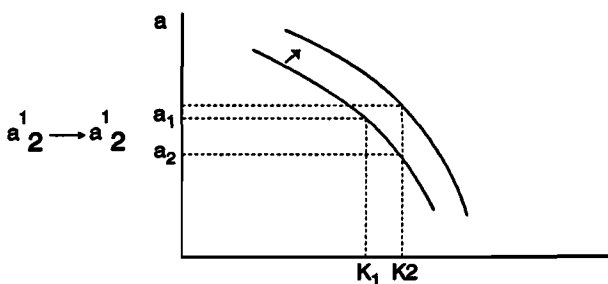
a taxa de mais-valia no setor I é superior à taxa de mais-valia no setor II numa proporção tal que contrabalança os efeitos derivados da maior relação produto-capital no setor II.

Algebricamente:

$$\frac{\frac{mI}{mI + I}}{\frac{mII}{mII + I}} = \frac{a.II}{a.I}$$

APÊNDICE III

O gráfico a seguir permite-nos compreender melhor o raciocínio:



Na ausência de progresso técnico, a acumulação de capital ($K_2 - K_1$) provocaria uma redução da relação produto-capital (de a_1 para a_2). Com progresso técnico, a relação produto-capital pode, inclusive, aumentar (passando de a_1 para a_3). É evidente que o resultado final dependerá da forma da curva final, que reflete as características do progresso técnico realizado. Neste sentido, a relação produto-capital final pode resultar maior, menor ou igual à relação produto-capital inicial. Mas em qualquer caso aumentaria o produto por unidade de insumo capital + trabalho.

**NOTAS SOBRE OS ESTILOS DE
DESENVOLVIMENTO
NA AMÉRICA LATINA***

Aníbal Pinto

*Publicado na *Revista de la CEPAL*, n° 1, Santiago do Chile, CEPAL, primeiro semestre de 1976. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.76.II.G.2.

1. CONCEITOS GERAIS¹

Dado o interesse cada vez maior pelos “estilos de desenvolvimento” e pelos debates que eles provocam, corre-se o risco de reeditar velhas discussões e problemas sob novos lemas, que pouco podem trazer de substantivo e, em contrapartida, talvez acentuem mal-entendidos ou alimentem exercícios estéreis.

Admitir o que acabamos de dizer e considerá-lo uma advertência útil não nos deve levar ao extremo de menosprezar esse tema, nem tampouco os esforços que há muito vêm sendo feitos para elucidá-lo. Como é bem sabido, é comum se iniciarem mudanças importantes de significação e enfoque com modificações que parecem ou são consideradas puramente formais ou semânticas. Foi esse o caso, por exemplo, da transição da idéia de “crescimento” para a de “desenvolvimento”, cuja diferença conceitual levou tempo para se cristalizar. Posteriormente, a idéia de desenvolvimento foi experimentando reinterpretações contínuas, que ainda não convergem para um novo termo que as expresse adequadamente. Até agora, popularizaram-se apenas uma ampliação — “desenvolvimento social” ou “integral” — e uma caricatura: “desenvolvimentismo”, que pouco mais é do que a noção restrita ou insuficiente

¹Neste artigo, levaram-se em consideração os trabalhos de Marshall Wolfe e de Jorge Graciarena, que aparecem nesta mesma publicação. Parece-nos evidente a necessidade de integrar as diversas abordagens e de avançar por esse caminho, mas também estamos seguros da utilidade de uma certa “divisão do trabalho” nesse esforço, pelo menos no momento atual da discussão. Ater-nos-emos, portanto, a critérios predominantemente econômicos. E é por isso que não são cabíveis as referências, com um certo cunho pejorativo, ao “economicismo” (mesmo que ele seja “amplo”), assim como estariam fora de lugar as que aludissem ao “sociologismo” ou ao “politicismo” de outras abordagens.

A informação na qual se apóia este artigo foi preparada com rigor e imaginação pelo economista Santiago Jadue, da Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL.

de “crescimento”, à qual se agregam algumas considerações críticas sobre a dependência e as perspectivas de longo prazo.²

Seja como for, o fato é que o vocábulo “estilos” é empregado de muitas maneiras distintas, e isso se presta a confusão.

Antes de ensaiar ou recordar definições, parece conveniente situarmos o tema num contexto histórico concreto.

Indaguemo-nos, antes de mais nada, sobre as origens, aliás relativamente recentes, do interesse por essa matéria. Como se sabe, a discussão provém de fontes muito diversas.

Por um lado, ela nasceu da crescente insatisfação com a “qualidade de vida” e com a deterioração do meio ambiente nas sociedades industrializadas ou pós-industriais. A profusa e variada bibliografia sobre esse tema permite-nos evitar uma digressão a esse respeito.

Por outro lado, com menor intensidade, mas com uma clara tendência a se acentuar, esses mesmos argumentos e outros tantos são reproduzidos nas economias semi-industrializadas (como as latino-americanas, por exemplo), que começam a tomar consciência dos problemas levantados pelo prosseguimento no caminho ao qual chegaram seus congêneres avançados, e começam a sofrer os efeitos desse processo.³

Essa crítica surge também em muitos países (principalmente da Ásia e da África) que não chegaram aos umbrais da sociedade industrial ou que estão longe de alcançá-los. Nesse caso, o descontentamento é alimentado por uma combinação de elementos mais ou menos explícitos e racionalizados, como a visão pouco lisonjeira do modelo ocidental industrializado, a idéia de que esse padrão ameaça ou é antagônico a valores culturais de raízes antigas e dignos de ser preservados, e a consciência de que o esquema rechaçado não tem viabilidade nem possibilidade de resolver seus problemas cardeais.

Dito de outra maneira, a preocupação com o “estilo de desenvolvimento” provém daqueles que estão fartos e cansados da “sociedade abastada”, dos que se encontram a meio caminho e criticam a suposta deseabilidade dessa meta

²É oportuno assinalar que, embora o “desenvolvimentismo” tenha chegado a ser o alvo fácil e preferido de muita literatura, poucos se deram ao trabalho de desentranhar e expor seu significado. Uma das exceções evidentes é Luciano Martins, em sua *Industrialização e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1967.

³Avançados, sem aspas, uma vez que eles indubitavelmente o são, em termos da perspectiva de desenvolvimento que os orienta e do dado objetivo do grau (efetivo ou potencial) de “libertação da necessidade” que foi atingido pelas economias industrializadas.

e, em último lugar, daqueles que não querem ou que têm pouca ou nenhuma possibilidade de reproduzir o modelo rejeitado.

A primeira observação suscitada por esse quadro está relacionada com a profunda mudança de perspectiva que ele acarreta com respeito aos hábitos do passado. Em geral, ao se ir criando uma economia e uma sociedade internacionais, prevaleceu o critério de que eram as comunidades adiantadas e dominantes que estabeleciam os modelos para a evolução e o progresso de todas as nações. Ou seja, elas tendiam a transformar o mundo à sua “imagem e semelhança”, nas palavras do Manifesto Comunista.⁴

Atualmente, ao contrário, o desalento e o pessimismo de uns combinam-se com a hostilidade e o ressentimento de outros, a despeito do fato irrefutável de que a economia internacional e a dos países capitalistas industrializados, em particular, viveram um quarto de século de excepcional crescimento material.

Em outras palavras, as críticas ao “estilo dominante” surgem e se estendem numa conjuntura que difere marcadamente das que caracterizaram o eclipse ou o declínio de outras grandes ordens constituídas: o império romano, a organização feudal etc. Esse fato conferiu à crise atual um significado *sui generis*, que ainda não foi devidamente examinado. Diga-se de passagem que também não houve originalidade nos repetidos paralelos que se traçam entre a conjuntura atual e a depressão dos anos 1930.

A propósito dessas preocupações, cabe assinalar um fato menos considerado, mas de importância primordial para a discussão. Trata-se de que elas, assim como as conseqüentes censuras e reservas, circunscrevem-se num âmbito social bastante restrito, muito embora, sem dúvida, ele venha aumentando. Dito de outra maneira, elas estão alheias ao debate das grandes maiorias, nos países centrais, nos semi-industrializados e na periferia. E mais, se pudessemos

⁴Na introdução ao documento “Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina; análisis general y recomendaciones para una política tecnológica”, ST/CEPAL/Conf. 53/L.2, novembro de 1974, esse assunto foi exposto da seguinte maneira: “É sabido que as duas principais correntes que afloraram e prevaleceram no século XIX, e que ainda rivalizam no atual — a que poderíamos chamar de liberal e a marxista —, coincidiam na visão de que o capitalismo industrial iria estender-se *urbi et orbi*, reproduzindo em linhas gerais as economias centrais. Naturalmente, essas duas perspectivas diferiam em alto grau com respeito aos custos sociais da transformação e a seus destinos posteriores, mas ambas, vale a pena reiterar, confiavam em que a revolução das formas e dos modos de produção — o progresso técnico, enfim — livraria os caminhos do desenvolvimento dos entraves materiais, institucionais e culturais que amarravam as comunidades pré-capitalistas ou em fases incipientes de evolução do sistema.”

vir a conhecer seus sentimentos sobre essas questões, parece-me quase evidente que a esmagadora maioria se inclinaria mais a “padecer” dos males da sociedade abastada e consumista do que a se manter em sua situação atual ou, no caso das massas dos países centrais, a arriscar aquilo que conseguiram (em época recente e com dificuldade) em favor de um outro estilo ou modalidade incertos de desenvolvimento.

Ainda que ele possa prestar-se a mal-entendidos, é necessário sublinhar o aspecto anterior, tanto para aquilatar a natureza e a profundidade das referidas preocupações quanto para compreender a importância vital de que se esclareçam outras vias, capazes de obter o apoio ou a compreensão das referidas maiorias.

Se abordarmos a questão por outro ângulo, será fácil concordar com o que foi assinalado por diversos autores — entre eles, meus colegas Wolfe e Graciarena — a respeito da confusão de termos e conceitos nesse debate. Estilos, modelos, sistemas, padrão, perfil etc., todos são termos atualmente empregados como se fossem sinônimos, ou então as diferenças entre os vocábulos e seus sentidos particulares não são esclarecidas com rigor. No que me diz respeito, por exemplo, confesso que, numa versão preliminar deste estudo, equiparei indevidamente “sistema” e “estilo”.⁵

Não creio que seja viável ou apropriado ensaiar uma série de definições provisórias sobre cada um desses e de outros termos embaralhados. Seguiremos um outro caminho, com a intenção de identificar três conceitos básicos, que se entrecruzam nessa discussão.

O primeiro é o de *sistema*, que, para nosso propósito, e num alto nível de generalidade, associaremos com as duas formas principais de organização que coexistem e convivem na realidade contemporânea: a capitalista e a socialista.⁶

As características fundamentais desses dois modelos são bem conhecidas. Elas diferem sobretudo na organização institucional e na estrutura sociopolítica, mas, do ponto de vista que nos interessa aqui, seu contraste básico reside na importância relativa dos gastos públicos e privados, tanto de consumo quanto de investimento. Num dos casos, o capitalista, a composição e a

⁵A. Pinto, “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, ECLA/IDE/DRAFT 103, rascunho para observações e comentários, dezembro de 1973.

⁶Para nossos objetivos, não tem maior importância que muitos sustentem que nem os chamados “capitalistas” nem os chamados “socialistas” o são, se comparados a paradigmas “puros”.

dinâmica da demanda estão *principalmente* vinculadas com as diretrizes do mercado, em matéria de consumo e investimento *privados*, e com a rentabilidade da alocação de recursos. No outro, o socialista, o elemento *principal* são as resoluções do Estado (ou o Plano) com respeito ao investimento e ao consumo *públicos e coletivos*.⁷

Se nos ativermos a esse conceito, e à luz do que foi afirmado no início, ficará bastante claro que, para alguns, a insatisfação e a crítica ao “estilo” ou à situação atual nada mais são do que um efeito ou um concomitante necessário das modalidades e contradições do sistema capitalista. Como é evidente, isso significa, por contraste, que o outro sistema estaria imune a todos os problemas gerados pelo primeiro.

Uma vez que, evidentemente, não são idênticas as reservas e dificuldades suscitadas por um e outro sistema,⁸ é igualmente certo que houve uma redução considerável no número daqueles que defendem esse critério extremo e simplificado. Ao contrário, aumentam os que consideram que existem certas questões que ultrapassam essa dicotomia, como as relacionadas com o meio ambiente, a aglomeração urbana, a insatisfação juvenil etc.

Seguindo um outro caminho, deparamos com uma segunda categoria primordial, que deriva da classificação que separa os países industrializados e os países subdesenvolvidos ou “em vias de desenvolvimento”. Trata-se, essencialmente, de uma diferença de estruturas e, por conseguinte, de funcionamento e de colocação e relações (de dominação ou subordinação) no esquema mundial.

Por esse ângulo, parece muito claro que a preocupação com os “estilos” está primordialmente ligada às implicações da comunidade industrializada, tanto em seu apogeu quanto no momento em que está a meio caminho, tanto nos sistemas capitalistas quanto nos socialistas.

Nas economias ou agrupamentos sociais subdesenvolvidos, os problemas aproximam-se mais da questão elementar da sobrevivência — mais uma vez,

⁷Em 1970, a União Soviética despendeu 23% da renda nacional em educação, saúde e diversos tipos de atividades culturais. Ver V. Komarov, “The service sphere and its structure”, *Problems of economics*, Nova York, julho de 1973, vol. XVI, n° 3.

⁸Por exemplo, algumas questões, como o desemprego, a estabilidade, a alocação de recursos em função de necessidades elementares etc., são mais características do sistema capitalista do que do socialista. Outras, relacionadas com os níveis de abertura e participação política, com o dinamismo e a inovação tecnológica etc., afligem mais intensamente os regimes socialistas.

tanto nos sistemas capitalistas quanto nos socialistas. Entretanto, em ambas as realidades há também um aspecto comum que já foi assinalado: a convicção de alguns de que a continuação ou a reprodução do modelo “industrial desenvolvido” é indesejável ou inviável, ou ambas as coisas de uma só vez.

Essas duas perspectivas são pertinentes para o presente exame e devem ser combinadas. Assim, logo de saída, teríamos uma diferença de *sistema* e outra de *estrutura*, que nos levariam a identificar quatro tipos de situações básicas, a saber, as:

- a) capitalistas industrializadas, as
- b) capitalistas subdesenvolvidas, as
- c) socialistas industrializadas, e as
- d) socialistas subdesenvolvidas.

Como é bem sabido, dentro desses quadros de “sistemas-estruturas”, a experiência histórica tem mostrado que cabem variações muito dessemelhantes.

Com respeito ao primeiro grupo, basta fazer referência aos contrastes no desenvolvimento e no perfil atual de economias capitalistas industrializadas, como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, o Canadá, a Dinamarca, a França ou a Suíça.

Por sua vez, não há necessidade de um inventário das diferenças entre essas experiências e as de comunidades capitalistas subdesenvolvidas — digamos, a Grécia, a Índia, o Egito, o México ou a Nigéria —, nem das que caracterizam estas últimas e as distinguem entre si.

O mesmo se pode estender ao mundo socialista. Apesar do parentesco do “sistema”, destacam-se traços muito diferenciados, tanto entre as nações mais industrializadas — União Soviética, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental — quanto entre estas e a China, ou seus próprios congêneres europeus (Bulgária ou Romênia).

Esta não é a oportunidade para nos aprofundarmos nas causas dessas diferenças. Lembremos apenas que nelas influem questões tão primordiais quanto a dotação quantitativa e qualitativa de recursos materiais e humanos (comparem-se a União Soviética e a China; os Estados Unidos e o Japão; a Índia e o Brasil; a Argentina e o México; a Romênia e a Albânia etc.); a formação histórica e cultural (civilizações antigas e novas); o relacionamento externo (entidades dominantes e “filiais”, como nos antigos domínios britânicos e nas ex-colônias); os graus e tipos de organização e participação política e social etc.

Tendo em mente o que foi exposto e para nossos propósitos, o que nos interessa sustentar é que, considerando-se esses contextos de sistema e estrutura e em virtude de uma multiplicidade de fatores significativos, dentro de cada um desses grupos gerais perfilam-se *estilos* muito diferentes e específicos, que se manifestam em todos os níveis da vida social. Mais adiante, pretendemos deter-nos no exame do sentido econômico desse conceito, considerando o panorama da América Latina.⁹

Por esse ângulo, por conseguinte, concordo quase inteiramente com uma das definições propostas por J. Graciarena,¹⁰ segundo a qual o *estilo* seria “a modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema, num âmbito definido e num momento histórico determinado”. Inversamente, não comungo com sua avaliação de que “esta proposição refere-se mais a uma estrutura (ou a uma formação social) do que a um estilo”. Para mim, sua referência ao “âmbito” deve ser entendida, precisamente, como uma consideração do fato estrutural do complexo “desenvolvidos-subdesenvolvidos” a que aludimos anteriormente.

Entendida essa acepção geral, vislumbram-se várias possibilidades quanto à amplitude e ao conteúdo das proposições sobre os estilos.

Numa delas, a mais restrita, essas possibilidades são situadas como opções *dentro* de um sistema e estrutura existentes, mas que acarretariam transformações do estilo predominante, mais ou menos significativas e de direções distintas, conforme os valores preponderantes.

Foi essa, a meu ver, a orientação que prevaleceu no ensaio pioneiro que se realizou no Centro de Estudos do Desenvolvimento (CENDES) da Venezuela, sob a inspiração de Oscar Varsavsky, e que prosseguiu com um trabalho iniciado na época do saudoso Jorge Ahumada.¹¹ Os três estilos ali discutidos (o “consumista”, o “autoritário” e o “criativo”) eram tidos como compatíveis com o âmbito geral fornecido pela sociedade venezuelana. Nas palavras do referido trabalho, “não existe nenhuma descontinuidade nas hipóteses usadas, nem qualquer mudança brusca de política que possa provocar situações revolucionárias ou golpistas”.

⁹Ver, na primeira nota deste artigo, as razões dessa “redução metodológica”.

¹⁰*Op. cit.* Esta preferência não significa um repúdio das demais sugestões sobre o assunto.

¹¹Ver CENDES, “Estilos de desarrollo”, in *El Trimestre Económico*, 144, México, Fondo de Cultura Económica, outubro-dezembro de 1969.

Uma segunda possibilidade é que a crítica ao estilo vigente e a busca de outras alternativas exijam a modificação do processo global. Por um lado, isso poderia significar que se considera essencial a mudança de *sistema*, ou seja, a substituição de um sistema capitalista por um socialista, ou vice-versa.¹²

Parece claro que essa segunda possibilidade (e suas diferentes combinações) desloca as fronteiras conceituais do termo “estilos”. Inversamente, a primeira, ou seja, a aceção estrita, limita consideravelmente a substância e, se assim preferirmos, a atração desse vocábulo.

Essa reflexão não anula a importância de tal enfoque, mas contribui para esclarecer seu sentido e seu alcance diante de outros que, como já foi visto, atendem preferencialmente ao âmbito institucional ou político.

Prosseguindo na digressão, convém nos determos nas possíveis relações entre essas categorias ou aproximações.

Para começar, podemos imaginar uma realidade básica que admita, hipoteticamente, diversas opções quanto aos estilos, isto é, voltando à definição de Graciarena, que permita diversas “modalidades concretas e dinâmicas” dentro de “um sistema, num âmbito definido e num momento histórico determinado”.

Para ilustrar essa situação, podemos pensar em alguns países capitalistas desenvolvidos, como, por exemplo, os escandinavos. É concebível que, nesses e em outros países similares, exista uma margem relativamente ampla para a introdução de modificações sensíveis no estilo vigente. De fato, em vários deles vêm-se adaptando medidas de longo alcance para combater problemas graves da civilização industrial, como a contaminação e o congestionamento urbano. Em outros, como nos próprios Estados Unidos, existem também condições potenciais para modificações aparentemente marginais, mas que poderiam ter conseqüências muito profundas em sua modalidade de desenvolvimento. Basta pensarmos, a título de exemplo, na projeção de uma mudança radical no sistema de preços relativos, por força da alta dos preços do petróleo, cujo baixo custo, até 1974, havia imprimido um caráter particular à utilização e à alocação dos recursos produtivos.

¹²Vem-nos à lembrança um conhecido artigo de P. Sweezy, “Transición pacífica del socialismo al capitalismo”, a propósito da experiência da Iugoslávia.

Poderíamos dizer algo semelhante com respeito ao panorama de algumas economias subdesenvolvidas, que, por sua potencialidade produtiva ou pela maior flexibilidade de seus modelos institucionais e sociais, admitem a possibilidade de transformações mais ou menos importantes de seu estilo de crescimento.

Essas mesmas especulações podem ser feitas se tivermos em mente as situações particulares dos diferentes países adscritos ao sistema socialista.

Em outras situações, inversamente, o raio de manobra é muitíssimo mais estreito, ou simplesmente inexistente, de maneira que são pouquíssimas as possibilidades de modificar o estilo dominante, a menos que haja uma transformação da base institucional e estrutural.

Por essa perspectiva, a experiência da China é uma das mais impressionantes. São pouquíssimos os que põem em dúvida que a transformação de seu sistema político, depois da guerra, foi um fator fundamental para a superação de muitos de seus problemas agudos e seculares. Além disso, sua rejeição do esquema de desenvolvimento "clássico" da economia industrial foi outro fator primordial para definir seu estilo *sui generis* frente aos sistemas capitalistas, ou a outros países socialistas que, fundamentalmente, ainda que com características próprias, seguem o modelo da comunidade industrial.

Naturalmente, o que dissemos não significa que a experiência chinesa possa ser reproduzida em outras condições, como às vezes se postula, com flagrante ingenuidade. Do ponto de vista operacional e das oportunidades reais ou potenciais de mudança, é indispensável levar em conta a diferença entre as situações.

Visto por um ângulo estritamente econômico, poderíamos entender por estilo de desenvolvimento a maneira como, *dentro de um determinado sistema*, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o que, para quem e como produzir os bens e serviços.

São evidentes as influências recíprocas entre o "para quem" produzir e o "que" produzir, assim como as ligações entre elas e o problema de "como" produzir. De qualquer modo, não parece arriscado postular que o fator de maior hierarquia, na contestação global das interrogações formuladas, é o que se refere ao "para quem" produzir. Como é compreensível, não se trata de opções absolutas, mas de preferências relativas quanto à distribuição social dos principais componentes da produção, aspecto este que pode ter uma importância

substancial, como veremos mais adiante. As inclinações do sistema produtivo a beneficiar em proporções diferentes os diversos grupos sociais devem ser avaliadas a partir de um ângulo que considere a dinâmica do processo; trata-se, portanto, de um fenômeno cumulativo, que vai reforçando as tendências que apontam para uma desigualdade maior ou menor.

A caracterização econômica de um estilo poderia ser feita considerando-se duas classes de fatores que estão estreitamente ligados. Por um lado, os de ordem estrutural, que revelam a forma como se organizou o aparelho produtivo, a partir da perspectiva de seus recursos econômicos e da composição da oferta. Essa é uma perspectiva estática, mas fundamental: corresponde ao esqueleto do sistema num determinado momento.

A outra classe de fatores engloba aqueles que são vitais para o funcionamento ou a dinâmica do sistema, aqueles que “o movem”, enfim. Eles se relacionam com o nível e a composição da demanda e com o seu antecedente fundamental: o nível e a distribuição da renda.

Correndo o risco de exagerar as reiterações, não devemos esquecer a inter-relação desses aspectos. Aqueles que “movimentam” ou dinamizam a estrutura produtiva são obviamente condicionados pela configuração dessa estrutura, *cujas relativa rigidez a curto prazo gira significativamente em torno do funcionamento das forças motrizes*. Estas, por sua vez, influem permanentemente na estrutura produtiva, seja a favor de sua modificação, seja acentuando seus perfis.

2. A BASE ESTRUTURAL

Os respectivos antecedentes serão apresentados, levando-se em conta o conjunto da América Latina e dois casos nacionais contrastantes, que representam variações do “estilo geral”, *primordialmente determinadas pelos graus de desenvolvimento*.

Na Tabela 1, podemos apreciar a conformação das estruturas de produção e emprego da região, em 1970.¹³ Os traços característicos são bastante conhecidos e não há necessidade de nos estendermos a seu respeito,

¹³Para maiores informações sobre o assunto, ver “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana en el decenio de 1960”, in CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1970*, publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.72.II.G.1.

TEXTOS SELECIONADOS

exceto em dois aspectos. O primeiro refere-se à participação ainda muito elevada do emprego agrícola, um sinal geral do desenvolvimento incipiente das forças produtivas, que acabará por se refletir no produto ou na renda *per capita*.¹⁴

O estilo preponderante (e suas alternativas) afirma-se nessa realidade básica. O segundo aspecto de importância para nossos objetivos são as disparidades entre as representações da produção e o emprego por setor, que constituem outro dos elementos que definem o subdesenvolvimento, uma vez que influem na configuração do estilo de crescimento.

Os registros assinalados permitem uma primeira aproximação das questões do “que” e do “como” produzir. A composição da produção e os níveis (e desníveis) da produtividade setorial indicam a realidade com respeito a essas matérias.

TABELA 1
ESTRUTURA DO PRODUTO E DO EMPREGO, 1970

	América Latina		Argentina		Nicarágua	
	População empregada	Produto interno bruto	População empregada	Produto interno bruto	População empregada	Produto interno bruto
Agricultura, silvicultura, caça e pesca	43,7	16,4	15,3	14,8	46,4	29,0
Mínas e pedreiras	1,2	4,1	0,7	1,8	0,6	1,1
Indústrias manufatureiras	12,7	24,6	22,1	35,7	12,0	15,9
Construção civil	6,0	3,5	6,6	5,2	3,7	4,1
Eletricidade, gás, água e serviços de saneamento	0,5	2,0	7,6	9,6	0,6	2,4
Transporte e comunicações	3,8	6,2			3,4	5,4
Comércio e finanças	9,0	22,0	15,5	18,7	10,9	19,0
Outros serviços	23,1	21,2	32,2	14,2	22,4	23,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: CEPAL, com base em estatísticas oficiais.

¹⁴Até 1970, cerca de 500 dólares, cifra sensivelmente mais elevada que a de outras regiões subdesenvolvidas.

Também na Tabela 1 são incluídas as cifras correspondentes a duas variações da situação regional. O contraste dos perfis da Argentina e da Nicarágua é por demais eloqüente, tanto no que se refere às proporções setoriais quanto no que concerne às relações entre o emprego e a produção. O espectro observado na Argentina é, ao mesmo tempo, mais “desenvolvido” e mais “equilibrado”, isso se considerarmos as cotas relativas ao importante setor agropecuário. Entretanto, ele acusa desníveis acentuados no que diz respeito à significação dos “outros serviços” e da indústria manufatureira em ambos os aspectos. Enquanto se revela um emprego excessivo nesses serviços, observa-se o inverso no que diz respeito à indústria. Em contrapartida, o sistema da Nicarágua é mais “homogeneamente subdesenvolvido”.

A estrutura produtiva pode ser analisada a partir de um outro ângulo, levando em consideração as camadas tecnológicas, de maneira a avaliar os desníveis agudos que se registram nos padrões de produtividade das atividades econômicas. Trata-se, como se sabe, do discutido problema da heterogeneidade estrutural, que tem uma influência patente nas questões do que, como e para quem produzir.¹⁵

Na Tabela 2 são apresentadas as estimativas conjecturais sobre as camadas tecnológicas do conjunto da América Latina, da Argentina e da América Central.

¹⁵Com respeito à heterogeneidade estrutural, ver CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*, publicação das Nações Unidas, n° de venda S.70.II.G.I; ver também A. Pinto, “Naturaleza y aplicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, in *El Trimestre Económico*, n° 145, México, Fondo de Cultura Económica, janeiro-março de 1970.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 2

AMÉRICA LATINA: CONJECTURA SOBRE A COMPOSIÇÃO DE EMPREGO E DA PRODUÇÃO POR CAMADAS TECNOLÓGICAS, NO FINAL DOS ANOS 1960

	América Latina				América Central				Argentina			
	Moderno	Interme- diário	Primi- tivo	Total	Moderno	Interme- diário	Primi- tivo	Total	Moderno	Interme- diário	Primi- tivo	Total
Produto total												
Emprego	12,4	47,7	34,3	100	8,1	33,6	55,0	100	21,3	65,8	5,3	100
Produto	53,3	41,6	5,1	100	42,6	48,0	9,4	100	58,6	40,5	0,9	100
Agricultura												
Emprego	6,8	27,7	65,5	100	5,0	15,0	80,0	100	25,0	57,0	18,0	100
Produto	47,5	33,2	19,3	100	43,9	30,6	25,5	100	65,1	32,3	2,6	100
Manufaturas												
Emprego	17,5	64,9	17,6	100	14,0	57,4	28,6	100	25,6	70,6	3,8	100
Produto	62,5	36,0	1,5	100	63,6	30,4	3,3	100	62,1	37,5	0,4	100
Mineração												
Emprego	38,0	34,2	27,8	100	20,0	60,0	20,0	100	50,9	40,0	10,0	100
Produto	91,5	7,5	1,0	100	57,2	40,0	2,8	100	77,8	21,6	0,6	100

Fonte: CEPAL, "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años", E/CN.12/L.1, 5 de outubro de 1964.

Se atentarmos primeiramente para o panorama global da região, comprovaremos, logo de saída, que uma parcela bastante reduzida da população trabalha no setor moderno (pouco mais de 12%), mas que este gera mais da metade da produção de bens.¹⁶ Como veremos mais adiante, alguns bens (e serviços), que atendem, direta ou indiretamente, a determinados tipos de demanda, são produzidos de preferência ou exclusivamente por essa camada.

Os setores de mineração e manufatura são os que têm maior representação na esfera modernizada, especialmente o primeiro, por causa dos grandes estabelecimentos exportadores que o caracterizam. Na agricultura, em contrapartida,

¹⁶Os serviços não foram considerados pelas limitações, nesse caso, do conceito de produtividade. Todavia, as atividades desse setor apresentam níveis iguais ou mais profundos. A produtividade do setor moderno seria equiparável à produtividade média dos países desenvolvidos e poderia ser calculada em cerca de 12.000 a 15.000 dólares por homem empregado.

ressalta a escassa absorção da força de trabalho de seu setor moderno, que estabelece a relação mais desigual entre as variáveis escolhidas.

No extremo oposto do espectro encontra-se o chamado setor primitivo, que ainda retém mais de um terço do emprego regional, embora sua contribuição para o produto material chegue apenas a 5%.¹⁷

Como podemos verificar, ao observar novamente a Tabela 2, uma grande parte do emprego agrícola (65,5%) e uma parcela não desprezível do produto agrícola (quase 20%) estão vinculadas ao setor primitivo. Parece claro que nele se dá uma cota apreciável do autoconsumo rural. O mesmo não acontece com a fabricação de bens de origem manufatureira, que contribuiria com apenas 1,5% da produção, embora forneça quase 18% do emprego industrial.

A camada intermediária é a mais “equilibrada”, do ponto de vista das relações emprego-produto.¹⁸ Quase metade do emprego e pouco mais de 40% da produção dependem dela. Seu papel é particularmente importante nas atividades manufatureiras, pois ela emprega 65% da força de trabalho industrial e gera mais de um terço da produção. Sua participação é muito reduzida na produção mineradora; entretanto, nela trabalham mais de um terço dos empregados nessa atividade, o que estabelece a relação mais desfavorável entre os setores considerados.

Situações e perspectivas diferentes são oferecidas pelo exame e cotejo das cifras da Argentina e da América Central.

Logo de saída, numa apreciação global, é fácil comprovar a maior significação da camada moderna na Argentina, sobretudo se considerarmos as cifras do emprego. O quadro correspondente à América Central é muito mais “desequilibrado”, já que uma parcela sensivelmente menor do emprego (8%, comparados a pouco mais dos 21% na Argentina) gera uma parte considerável da produção global (42,6%, comparados aos 58,6% na Argentina).

¹⁷O setor primitivo engloba principalmente as atividades agrícolas de subsistência e parte da produção artesanal. Se forem considerados os serviços, não há dúvida de que ele inclui uma fração elevada dos não qualificados. Sua produtividade anual *per capita* seria da ordem de 300 a 400 dólares.

¹⁸Como fica evidente, as atividades dessa camada têm níveis de produtividade que giram em torno da média nacional. Em termos absolutos, eles girariam em torno dos 2.500 dólares por pessoa empregada.

Pelo ponto de vista oposto, podemos verificar que, na Argentina, a camada primitiva tem uma importância muito restrita. Inversamente, no que diz respeito à América Central, nada menos do que 55% do emprego total e cerca de 80% do agrícola estão ligados a atividades primárias.

Não podemos estender-nos mais aqui sobre as características estruturais da economia latino-americana. Entretanto, não poderemos encerrar esta seção sem lembrar os aspectos ligados à colocação ou ao “relacionamento” externo da América Latina que têm maior significação para o exame dos estilos de desenvolvimento.

Teríamos que referir-nos, antes de mais nada, ao grau de abertura das economias latino-americanas, que fornece esclarecimentos sobre a medida em que elas se integram no esquema da divisão internacional do trabalho. Como se sabe, a região apresenta coeficientes relativamente baixos de exportação e importação,¹⁹ nisso pesando de maneira decisiva a situação dos países maiores. Tais coeficientes vão desde cerca de 10%, para o Brasil, o México e a Argentina, até mais de 30%, no caso de algumas economias centro-americanas. A grande maioria elevou esses coeficientes na última década, tendo havido uma ampliação ainda maior no primeiro triênio dos anos 1970.

Outros fenômenos acentuaram essa tendência e contribuíram para criar uma situação estrutural característica. Por um lado, na década de 1960, a importância do financiamento externo foi acrescentada ao enxugamento dos déficits, também maiores, da balança comercial e da conta corrente.²⁰ Por outro lado, o “relacionamento” externo também se fortaleceu, com o peso cada vez maior das empresas transnacionais nas economias regionais.²¹

A isso cabe acrescentar as modificações ocorridas na composição das exportações e importações.

Com respeito às primeiras, registrou-se na década de 1960 uma diminuição discreta, porém sensível, do grau de concentração nas exportações primárias,²² ao passo que aumentou a participação nas vendas de produtos manu-

¹⁹Ver os antecedentes sobre essa matéria em “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana”, *op. cit.*

²⁰O financiamento externo total (excluída a Venezuela, cuja realidade é *sui generis*) passou de 6,6 bilhões em 1950-1959 para 13.850 bilhões em 1960-1969. (Ver “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana”, *op. cit.*)

²¹Não se dispõe de cifras globais sobre a percentagem da produção regional ou por países que é coberta pelas empresas transnacionais, mas é fácil comprovar seu predomínio ou exclusividade em muitos ramos principais da produção de bens de consumo duráveis (principalmente veículos automotivos) e bens de capital.

²²Entre 1955 e 1968, a participação do principal produto de exportação caiu de 62% para 50%, e a dos três produtos principais, de 80% para 65%. (Ver “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana”, *op. cit.*)

faturados.²³ Convém levar em conta que, em 1970, aproximadamente 36% dessas exportações regionais provinham das empresas transnacionais.

Quanto às importações, a mudança mais destacada, sem ser espetacular, foram a menor participação dos bens de consumo (que caiu de 21%, em 1955, para 16%, em 1968) e o aumento correlato da participação correspondente aos bens de capital.

Naturalmente, essas transformações globais da região escondem muitas variações nacionais. Estas foram muito mais significativas nas economias de maior porte (México, Brasil e Argentina), embora as mesmas tendências — e, por conseguinte, as mesmas readaptações estruturais — se repitam em quase todos os países latino-americanos.

Em última análise, elas apontam para algumas direções básicas, de grande importância para o assunto em exame e, principalmente, para o fortalecimento do que se veio a chamar de “internacionalização” ou inserção dependente das economias regionais. Esse caminho se delineia com alguns traços distintos do velho modelo de crescimento voltado para fora, pois se alicerça na maior diversificação das exportações e, acima de tudo, na “internalização” e na transposição, através das empresas transnacionais, de modelos de produção e demanda (ou consumo) e formas de progresso técnico, comercialização e financiamento que prevalecem nos centros capitalistas desenvolvidos.

Cabe salientar a enorme significação desse processo para o estilo de desenvolvimento ou, se olharmos por outro ângulo, para as questões primordiais do que, como e para quem produzir.

3. O FUNCIONAMENTO DO ESTILO

Tanto ou mais do que a base estrutural do estilo, interessa-nos a dinâmica deste último, ou seja, as forças que movimentam o sistema e que o transformam, acentuando ou modificando seus perfis básicos.

Embora sejam precários os dados sobre essa matéria, reuniram-se aqui algumas cifras relativas à América Latina e, em alguns casos, a variações nacionais, que permitem discernir alguns fatores de destaque.

²³Eles representavam cerca de 2,5% do total em 1955. Em 1970, a cifra aproximava-se de 10% e, na segunda metade dos anos 1960, eles cresceram a uma taxa superior a 20% ao ano.

Na Tabela 3 aparecem as taxas de crescimento dos principais grupos industriais. Com algumas exceções e ressalvas, elas nos dão uma idéia da dinâmica global, uma vez que refletem indiretamente o comportamento dos setores primário e terciário.²⁴

Se observarmos os números correspondentes à região no período de 1960-1971, comprovaremos, à primeira vista, que a taxa média de crescimento de todas as indústrias (6,8%) experimenta claras oscilações, se atentarmos para cada grupo. Em termos gerais, ela é mais baixa nas chamadas atividades tradicionais, onde predominam as indústrias de bens de consumo não duráveis; tangencia ou ultrapassa a média no que concerne às atividades intermediárias e a ultrapassa, mais ou menos folgadoamente, no que se refere às indústrias metálicas básicas, em especial as vinculadas aos bens duráveis pesados: máquinas, veículos automotivos e outros.

Os números que descrevem a evolução da Argentina, do Brasil e do México confirmam as mesmas tendências, mais atenuadas no primeiro desses países e de um vigor particular no Brasil. Em relação a este último país, deuse preferência ao intervalo de 1967-1971, tanto porque o prazo mais longo encerra períodos muito dessemelhantes, quanto pelo fato de que os últimos anos, de crescimento ativo e continuado, permitem vislumbrar com muita clareza as fontes de dinamismo do estilo vigente. No caso brasileiro, como se pode verificar na própria Tabela 3, a taxa média global de 12,2% compõe-se de um ritmo bastante elevado de expansão das atividades "tradicionais" (aproximadamente 7%) — aspecto que não pode ser deixado de lado — e de ritmos extraordinariamente acelerados nas indústrias metálicas básicas, em especial de bens duráveis pesados.²⁵

²⁴Do setor primário elas adquirem insumos; o setor terciário, por sua vez, acompanha em certa medida a dilatação dos grupos industriais. A inclusão da produção primária para consumo direto (deduzidas as exportações e os insumos) não alteraria, mas reforçaria o sentido da tabela indicada, uma vez que sua taxa de crescimento foi inferior. Por outro lado, é evidente que a tabela tem menos significação para os países de menor desenvolvimento industrial, nos quais há um peso maior da composição das importações.

²⁵A distinção entre as atividades dedicadas à formação de capital e as dedicadas à produção de bens de consumo duráveis (com todas as dificuldades criadas pela fixação desse limite) seria fundamental para lançar mais luz sobre esse assunto. O mesmo se pode dizer com respeito ao desmembramento das categorias de consumo corrente em bens de consumo popular e outros tipos de bens de destinação mais restrita, como certos produtos alimentícios ou têxteis.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

TABELA 3

AMÉRICA LATINA: TAXAS DE CRESCIMENTO DO SETOR
MANUFATUREIRO POR GRUPOS INDUSTRIAIS
(Taxa média anual cumulativa no período de 1960-1971)

	Média da América Latina	Argentina	Brasil ^a	México
Alimentos, bebidas e tabaco	4,8	3,7	7,6	5,8
Fabricação de produtos alimentícios, exceto bebidas	4,6	3,1	7,9	5,7
Indústria de bebidas	4,9	5,7	6,3	6,9
Indústria do tabaco	4,3	4,9	7,1	4,5
Produtos têxteis, vestuário e indústria de couro	4,1	2,0	7,1	7,2
Indústrias madeireiras e produtos de madeira, inclusive móveis	2,9	3,8	-	4,8
Fabricação de papel e produtos de papel; gráficas e editoras	7,4	5,9	7,5	8,2
Fabricação de substâncias químicas e produtos químicos derivados do petróleo e do carvão, da borracha e do plástico	9,0	7,9	13,1	9,2
Substâncias químicas industriais	} 9,9	} 13,3	13,6	12,8
Outros produtos químicos			-	7,8
Refinarias de petróleo	} 6,4	} 6,3	10,6	-
Produtos derivados do petróleo e do carvão			15,4	-
Fabricação de produtos de borracha	7,3	6,9	13,9	6,5
Minerais não metálicos, excetuados os derivados do petróleo e do carvão	7,0	7,1	12,1	8,7
Indústrias metálicas básicas	8,8	8,7	13,2	8,8
Fabricação de produtos metálicos, maquinaria e equipamentos	9,5	6,9	18,4	11,9
Produtos metálicos, excetuados a maquinaria e os equipamentos	8,3	8,4	17,9	9,0
Maquinaria, excetuada a elétrica	-	5,3	-	14,1
Maquinaria, aparelhos, acessórios e insumos elétricos	10,4	5,8	12,7	11,5
Construção de material de transporte	10,2	7,4	23,5	13,1
Veículos automotivos	13,5	10,4	-	15,4
Outras indústrias manufatureiras	8,2	3,0	-	7,7
Total das indústrias manufatureiras	6,8	5,6	12,2	7,8

Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais.

^a 1967-1971.

O quadro emergente não é de surpreender e foi previsto ou presumido em muitas análises. Também é sobejamente conhecida a explicação habitual dessas tendências, que são atribuídas (quase tautologicamente) às diferentes elasticidades-renda da demanda de bens e serviços.

Mas o que nos importa averiguar é de onde parte essa elasticidade-renda, ou seja, em que grupos se origina a demanda e qual é a sua ordem de grandeza para as diferentes classes de produtos.

Em outras palavras, as taxas de crescimento díspares dos grupos industriais assinalam aproximadamente as inclinações do sistema ou estilo, no que concerne ao que produzir. Cabe agora indagarmos sobre os destinatários desse esforço, que são, ao mesmo tempo, seus mandantes econômicos, isto é, cabe verificarmos “para quem” o sistema produz (preferencial ou exclusivamente) os diversos bens.

Na Tabela 4, procuramos dar uma resposta aproximada a essas interrogações, levando em conta a participação das diferentes camadas de renda no consumo total das rubricas principais, ordenadas de acordo com sua natureza: alimentos, vestuário, habitação, serviços e bens duráveis.

Sem entrarmos numa descrição pormenorizada dos antecedentes, é possível destacar algumas relações primordiais.

Tomando como pontos de referência as participações da camada que compõe a metade mais pobre da população e dos 10% de renda mais alta, ressalta de imediato que a participação do primeiro grupo é invariavelmente mais baixa que a do segundo, exceto no que tange ao consumo de cereais, e que ela vai diminuindo quando se trata de bens mais caros e serviços mais qualificados e dispendiosos. Inversamente, a participação dos 10% da população com renda mais elevada chega a níveis muito altos em bens como automóveis (85%), recreação (75%), serviços domésticos (82%), aparelhos (50%), vestuário (44%), carne (40%), habitação (44%) etc.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

TABELA 4

AMÉRICA LATINA:^a

PARTICIPAÇÃO DAS DIFERENTES CAMADAS DA POPULAÇÃO NO CONSUMO TOTAL POR RUBRICAS DE CONSUMO, MAIS OU MENOS EM 1970

Camadas da população Rubricas de consumo	20%	50%	20%	10%
	mais pobres	mais pobres	abaixo dos 10% mais ricos	mais ricos
Alimentos, bebidas e tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereais	8	32	24	19
Outros alimentos	5	25	28	28
Bebidas e tabaco	5	22	29	30
Vestuário	2	14	32	42
Roupas	2	13	32	44
Calçados	3	16	32	36
Habitação ^b	2	15	29	44
Transportes	1	5	25	64
Cuidados pessoais ^c	2	15	31	41
Serviços domésticos	-	1	16	82
Outros serviços pessoais	1	4	25	67
Recreação e diversão ^d	-	3	20	75
Bens de consumo duráveis	1	6	26	61
Automóveis (compra)	-	1	13	85
Casas e apartamentos (compra)	2	9	29	54
Mobiliário	2	5	16	74
Aparelhos elétricos e mecânicos	1	5	37	50
Total	3	15	28	43

Fonte: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

^a Média estimada com base em informações da Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela.

^b A rubrica habitação inclui: alugueis, artigos têxteis para o lar, combustíveis, eletricidade, gás, água e móveis e utensílios domésticos.

^c A rubrica cuidados pessoais inclui: produtos de toucador, drogas e medicamentos, serviços médicos, cabeleiros e similares.

^d A rubrica recreação e diversão inclui: férias e turismo, recreação, jornais e revistas, mensalidades de clubes, agremiações e similares.

Se somarmos ao consumo dessa camada o correspondente aos 20% da população que a seguem em termos de renda, veremos que o consumo desses dois grupos abrange 75% a quase 100% do total, em vários casos, sobretudo no dos bens de consumo duráveis de maior preço unitário.

Os dados relativos à Argentina e a Honduras (ver Tabelas 5 e 6) mostram, como seria de esperar, versões mais atenuadas ou agudizadas do quadro regional. A participação da camada superior é sempre mais reduzida na Argentina, assim como é mais elevada a que cabe à metade inferior. Do ponto de vista do consumo total, os 30% de renda mais elevada absorvem 56% do consumo na Argentina e 73% em Honduras.

Por outro lado, se considerarmos algumas categorias-chave nos modelos modernizados de consumo, poderemos verificar que o gasto em aparelhos elétricos e mecânicos, por parte dos 50% da população com menor renda, abrange apenas 3% do total em Honduras, enquanto a cifra correspondente na Argentina é de 25%. No caso dos automóveis, entretanto, a metade da população de renda mais baixa tem pouco peso na Argentina, pois a aquisição desses bens concentra-se na camada superior (60%). Naturalmente, a cifra correspondente no caso de Honduras é muitíssimo mais alta: 94%.

Embora não sejam estritamente comparáveis, as tabelas referentes aos ritmos de expansão das atividades industriais e à distribuição social de diversos tipos de consumo são suficientemente claras e eloqüentes para fundamentar uma hipótese: a de que os núcleos mais dinâmicos do aparelho produtivo estão entrelaçados e dependem, *de preferência e às vezes com exclusividade*, da demanda dos grupos colocados no topo da estrutura distributiva. Em outras palavras, *considerando-se a renda média regional e dos países*, para que o atual estilo de desenvolvimento funcione e prossiga, é indispensável que a renda e o gasto se concentrem nessas camadas, de maneira a sustentar e aumentar a demanda dos bens e serviços favorecidos. Na medida em que isso ocorrer, o aparelho produtivo se adaptará — ou continuará a se adaptar — de maneira a atender preferencialmente a esses tipos de demanda.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

TABELA 5

ARGENTINA: PARTICIPAÇÃO DAS DIFERENTES CAMADAS DA POPULAÇÃO
NO CONSUMO TOTAL POR CATEGORIAS DE CONSUMO,
APROXIMADAMENTE EM 1970

Camadas da população	20% mais pobres	50% mais pobres	20% abaixo dos 10% mais ricos	10% mais ricos
Rubricas de consumo				
Alimentos, bebidas e tabaco	9	32	26	21
Carne	9	33	26	20
Cereais	11	37	25	18
Outros alimentos	9	32	26	22
Bebidas e tabaco	7	27	29	23
Vestuário	5	20	28	31
Roupas	4	18	29	34
Calçados	6	26	28	24
Habitação ^a	8	28	27	26
Transporte:	3	15	32	40
Público	5	23	29	29
Privado (funcionamento)	1	7	34	51
Cuidados pessoais ^b	8	30	27	27
Serviços domésticos	2	6	26	61
Outros serviços pessoais	2	13	28	40
Recreação e diversão ^c	3	14	28	44
Bens de uso durável	2	12	27	47
Automóveis (compra)	-	5	27	60
Casas e apartamentos (compra)	1	7	29	53
Mobiliário	1	6	20	70
Aparelhos elétricos e mecânicos	5	25	26	24
Total	6	25	27	29

Fonte: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

^a A categoria habitação inclui: alugueis, produtos têxteis para o lar, combustíveis, eletricidade, gás, água e móveis e utensílios domésticos.

^b A categoria cuidados pessoais inclui: produtos de toucador, drogas e medicamentos, serviços médicos, cabeleiros e similares.

^c A categoria recreação e diversão inclui: férias e turismo, recreação, jornais e revistas, mensalidades de clubes, agremiações e similares.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 6

HONDURAS: PARTICIPAÇÃO DAS DIFERENTES CAMADAS DA POPULAÇÃO
NO CONSUMO TOTAL POR CATEGORIAS DE CONSUMO,
APROXIMADAMENTE EM 1970

Camadas da população	20% mais pobres	50% mais pobres	20% abaixo dos 10% mais ricos	10% mais ricos
Rubricas de consumo				
Alimentos, bebidas e tabaco	6	18	29	35
Carne	3	9	30	52
Cereais	9	25	25	25
Outros alimentos	6	18	30	35
Bebidas e tabaco	7	21	33	27
Vestuário	5	13	28	46
Roupas	5	13	27	47
Calçados	5	13	30	44
Habitação ^a	4	12	30	46
Transporte	2	6	28	60
Cuidados pessoais ^b	4	12	30	45
Serviços domésticos	-	-	17	82
Outros serviços pessoais	2	5	23	67
Recreação e diversão ^c	1	3	14	81
Bens de uso durável	3	8	23	61
Automóveis (compra)	-	-	5	94
Casas e apartamentos (compra)	4	12	26	49
Mobiliário	3	8	25	58
Aparelhos elétricos e mecânicos	1	3	28	66
Total	5	14	28	45

Fonte: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

^a A categoria habitação inclui: alugueis, produtos têxteis para o lar, combustíveis, eletricidade, gás, água e móveis e utensílios domésticos.

^b A categoria cuidados pessoais inclui: produtos de toucador, drogas e medicamentos, serviços médicos, cabeleireiros e similares.

^c A categoria recreação e diversão inclui: férias e turismo, recreação, jornais e revistas, mensalidades de clubes, agremiações e similares.

4. INTERROGAÇÕES E OPÇÕES

A realidade descrita esboça algumas interrogações que podem ser apresentadas sob a forma de alternativas:²⁶

a) o fenômeno prossegue e, ao longo do seu curso, outras camadas sociais vão-se incorporando gradativamente aos novos tipos de consumo, até generalizá-los;

b) o fenômeno prossegue, mas sem promover uma integração crescente e significativa de grupos numerosos, que continuam marginalizados do referido consumo e que, além disso, continuam numa situação de miséria quanto à satisfação das necessidades vitais.

A primeira alternativa reproduz o processo das economias capitalistas centrais. As diferenças com respeito a estas foram destacadas em muitos trabalhos e não é o caso de recapitulá-las aqui.²⁷ Seja como for, o “caso especial” da Argentina indica que a marginalização em grande escala não é um elemento obrigatório da experiência latino-americana. (Esse problema será considerado, mais adiante, no plano regional.) Entretanto, é evidente que existe de permeio a questão fundamental dos prazos. A incorporação gradativa, que pôde levar um século ou muitas décadas no passado das economias centrais, não parece viável nas circunstâncias atuais, a menos que se apliquem restrições político-sociais cuja probabilidade não pode ser esquecida, considerando-se algumas experiências dentro da região.

Algumas das considerações anteriores servem para apreciarmos a segunda alternativa. Nesta, o estilo predominante deixa de lado parcelas importantes da população, que se localizam nos âmbitos rurais e regionais marginalizados e na periferia das cidades. Desse modo, em termos absolutos e, às vezes, relativos, há um aumento dos não-participantes, que se mantêm em níveis de pobreza críticos.

²⁶Não é por desconheçê-la ou subestimá-la que deixamos de lado uma outra possibilidade evidente, sobretudo para os países de menor desenvolvimento relativo: a de que esse estilo não funcione. Para esses países, a variável externa tem significação muito maior.

²⁷Entre outros, ver, do autor, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, in *El Trimestre Económico*, 125, México, Fondo de Cultura Económica, janeiro-março de 1965.

Sem nos pronunciarmos sobre a viabilidade concreta desse caminho, a curto ou a longo prazo, é evidente que ele não é aceitável em termos dos valores professados pela comunidade internacional.²⁸

Para nos aprofundarmos mais nesse tema, talvez seja útil valeremo-nos de algumas cifras relativas à distribuição da renda na região e às mudanças que ela sofreu entre 1960 e 1970 (ver Tabela 7). Embora a documentação seja reconhecidamente insatisfatória, as tendências e as relações vislumbradas parecem aproximar-se da realidade.

Se examinarmos os antecedentes relativos às participações das camadas na renda total, veremos que vários aspectos chamam a atenção. Por um lado, cai ligeiramente a parcela dos 20% mais pobres e quase não varia a dos 50% inferiores. No outro extremo — e contrariando o que se supõe habitualmente —, há uma redução moderada das representações dos 10% e 5% de renda mais elevada. Inversamente, eleva-se a participação da camada correspondente aos 20% abaixo dos 10% de renda superior (de 24,6% para 28%). Na verdade, este último grupo e o composto pelos 30% que se encontram acima dos 20% mais pobres são os únicos que melhoram sua posição relativa.

Por esses pontos de vista, portanto, poderíamos argumentar que se observa uma leve desconcentração da renda no que se refere à camada de renda superior, em benefício dos grupos médios altos. No outro prato da balança pesa a perda de representação da camada mais pobre.

A perspectiva anterior deve ser complementada pela visão das grandezas absolutas, que esclarece e também modifica algumas das hipóteses enunciadas nos parágrafos precedentes.

Como podemos observar, a renda pessoal *per capita* teria aumentado 27% na região latino-americana entre 1960 e 1970, o que representaria 95 dólares (de 1960) em cifras absolutas.²⁹ Essa mudança média ou global tem um significado muito diferente para as diferentes camadas. Para começar, os menores aumentos percentuais dos dois grupos de maior renda envolvem melhoras absolutas de 325 dólares para os 5% de renda mais alta e de 292 dólares para

²⁸Ver CEPAL, "Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General". (Texto revisto da versão espanhola do documento E/CN. 5/477, de 25 de outubro de 1972, apresentado no 23º período de sessões da Comissão de Desenvolvimento Social das Nações Unidas.)

²⁹Entre os anos mencionados, a depreciação do dólar foi de quase 32%.

os 10% superiores. Para a camada seguinte (os 20% logo abaixo dos 10% mais altos), o importante aumento relativo (45%) significa um aumento absoluto de 192 dólares, que é o dobro da renda média do conjunto (95 dólares).

TABELA 7

AMÉRICA LATINA: RENDAS *PER CAPITA* EM DÓLARES DE 1960 E MUDANÇAS NA PARTICIPAÇÃO DAS DIFERENTES CAMADAS SOCIOECONÔMICAS NA RENDA TOTAL DA REGIÃO

Camadas socioeconômicas	Participação de cada camada no total		Renda <i>per capita</i> ^a (dólares de 1960)		Aumento da renda <i>per capita</i>		Aumento total por camadas	Aumento de cada camada como percentagem do aumento total
	1960	1970	1960	1970	Porcentagem	Dólares de 1960	(milhões de dólares de 1960)	
20% mais pobres	3,1	2,5	53	55	3,8	2	107,6	0,4
30% seguintes	10,3	11,4	118	167	41,5	49	3.919	15,4
50% mais pobres	13,4	13,9	92	122	32,6	30	4.025	15,8
20% seguintes	14,1	13,9	243	306	25,9	63	3.359	13,2
20% abaixo dos								
10% mais ricos	24,6	28,0	424	616	45,3	192	10.237	40,3
10% mais ricos	47,9	44,2	1.643	1.945	17,7	292	7.785	30,7
□ 5% mais ricos	33,4	29,9	2.305	2.630	14,1	325	4.332	17,1
Total	100,0	100,0	345	440	27,5	95	25.406	100,0

Fonte: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

Nota: A distribuição média da América Latina em 1970 foi calculada com base em informações da Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Honduras, México, Paraguai e Venezuela.

^a Corresponde ao conceito de renda pessoal *per capita*.

Se observarmos os demais escalões da pirâmide distributiva, a primeira coisa a chamar a atenção é a estagnação, em níveis muito baixos de renda, dos 20% mais pobres. Por sua vez, os 50% mais pobres aumentaram sua renda absoluta em apenas 30 dólares, chegando, em 1970, a meros 122 dólares anuais, ainda que, mais uma vez, convenha atentar para os aumentos do grupo (30%) que se seguem aos 20% inferiores.

Se tais aspectos destacados forem abordados pelo prisma destas notas, poderemos deduzir algumas incidências sobre as forças que movem o sistema ou o estilo de desenvolvimento.

Para esse fim e em primeiro lugar, calculou-se o que representa o aumento da renda pessoal ocorrido nesse período, que alcançou a soma de 25.406 bilhões de dólares e envolveu um aumento de 27% em relação a 1960. Por um ângulo restrito — já que não são consideradas outras parcelas (como os lucros retidos e a poupança governamental) —, essa soma representa o principal fator de expansão do mercado ou da demanda global interna.

Como se distribuiu esse maior poder aquisitivo entre as camadas sociais consideradas?

Como se pode verificar pelas últimas colunas da Tabela 7, quase um terço do aumento (31%) correspondeu aos 10% de renda mais alta, cota esta que sobe para 71%, se incluirmos os 20% seguintes.

Por outro lado, no que concerne à metade mais pobre, esta teria recebido apenas 16% do total, aumento este do qual ficaram quase completamente excluídos os 20% situados na base da pirâmide.

Se somarmos às camadas dessa metade o aumento obtido pelos 20% seguintes, veremos que 70% das pessoas teriam podido dispor de 29% da renda aumentada, cota esta que é inferior à recebida pelos 10% mais ricos (31%).

Olhando por outro ângulo e considerando as cifras absolutas, poderíamos dizer que a ampliação do mercado atribuível aos 30% superiores atingiu cerca de 18 bilhões de dólares, e a dos 70% inferiores, apenas 7,4 bilhões de dólares.

Esses números indicam com clareza em que camadas se concentraram os aumentos da renda no período considerado, e é evidente que essa tendência corresponde, em linhas gerais, à observada na alocação de recursos, que se traduz, como vimos, em taxas de expansão diferenciadas nas atividades produtivas. Vale repetir que o “que produzir” teve que se adaptar ao “para quem” produzir.

Esse assunto pode ser percebido com mais nitidez se nos voltarmos para as cifras absolutas da renda e as relacionarmos com as rubricas principais de consumo. A esse respeito e à vista dos números da Tabela 7, podemos formular algumas hipóteses razoáveis.

Em primeiro lugar, parece claro que, *no plano regional*, cerca de metade da população tem uma renda média por pessoa de cerca de 120 dólares anuais, de modo que se vê restrita à satisfação precária das necessidades mais elementares. Dentro desse espectro, é provável que os 30% mais pobres fiquem abaixo

de qualquer “linha de pobreza” que se possa traçar.³⁰ Os outros 20%, cuja renda se aproxima dos 200 dólares anuais, poderiam ficar ligeiramente acima dela.

A faixa superior desse segmento, somada aos 20% da população que estão imediatamente acima dele e cuja renda média é de aproximadamente 300 dólares anuais, certamente já entrou no mercado dos produtos industriais básicos de menor custo e de uma gama de serviços urbanos baratos. Em contrapartida, apenas com sacrifícios consideráveis, ou com a redução de formas de consumo essenciais, é que esse grupo pode aceder aos bens duráveis e a serviços mais qualificados. Nem a participação nem os aumentos absolutos dessas camadas mostram mudanças significativas nessa etapa.

Muito diferente, como se fez ver, é a evolução experimentada pelos 20% que ficam logo abaixo dos 10% de renda mais alta. Tanto sua participação quanto o aumento absoluto de sua renda *per capita* (em torno de 45% na década, o que o eleva acima dos 600 dólares anuais) adquirem uma significação indubitável. De fato, essa camada absorve 40% do aumento da renda global, que representam mais de 10 bilhões de dólares (ver novamente a Tabela 7).

Parece razoável presumir que seus componentes tenham cruzado o limiar do mercado de bens duráveis. Se examinarmos de novo a Tabela 4, poderemos constatar que esse grupo absorve 37% do consumo de aparelhos elétricos e mecânicos, 30% das compras de moradia e dos gastos ligados a esse bem, 32% do consumo de roupas e calçados etc. Inversamente, continua a ser reduzido seu acesso aos bens móveis mais caros, como o automóvel (apenas 13%), embora, provavelmente, essa camada tenha uma participação cada vez maior no comércio de automóveis usados.³¹

Sem nos voltarmos para o que representam as camadas mais altas no sistema, podemos recapitular algumas hipóteses sobre o que foi exposto.

³⁰A renda média desses 30% da população mal excederia 70 dólares. A Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL vem trabalhando na identificação, a partir de diversos ângulos, dos “pobres da América Latina”, categorizados por país, atividade, distribuição rural-urbana etc. Vale a pena assinalar que, em alguns estudos, a “linha da pobreza” situa-se em 50 dólares *per capita* ao ano. Ver *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*, The Development Research Center, Banco Mundial e The Institute of Development Studies, Universidade de Sussex, Washington, D.C., agosto de 1973.

³¹Na Argentina, sua participação na compra de automóveis é de 27%; em Honduras, de apenas 5%. Ver novamente as Tabelas 5 e 6.

Por um lado, há poucas dúvidas quanto à tendência concentradora do estilo vigente, que é vislumbrada com particular clareza ao nos apoiarmos nos aumentos absolutos da renda por pessoa e do mercado potencial. Visto por esse prisma, parece claro que existe um círculo de causalidade cumulativa, no qual essa tendência da distribuição da renda pesa sobre as orientações do sistema produtivo e, na medida em que estas consolidam ou aprofundam uma determinada estrutura da oferta, ela reclama um esquema compatível de distribuição. Considerados a renda média e o destino social das produções mais dinâmicas, esse esquema torna-se obrigatoriamente concentrador. E assim prossegue o círculo.

Por outro lado, entretanto, esse estilo parece ser menos excludente do que às vezes se afirma. Os antecedentes sugerem que ele foi capaz de ampliar sua base de sustentação nas camadas médias altas (os 20% abaixo dos 10% de maior renda) e que conseguiu até produzir algumas mudanças positivas nos segmentos mais bem situados da metade mais pobre da população, embora, em números absolutos, sua renda continue a ser muito baixa (ver novamente a Tabela 7).

O terceiro aspecto digno de consideração são a indubitável marginalização e as condições deploráveis em que vive uma parcela apreciável da população — cerca de um terço, pelo menos —, que se situa inequivocamente abaixo da linha de pobreza crítica. Surge daí a interrogação básica com respeito ao estilo preponderante, qual seja, se seu funcionamento abre ou não abre possibilidades de que se eleve expressivamente o nível de vida dos mais carentes, num prazo razoável, do ponto de vista ético, social e político.

5. A DIMENSÃO DA POBREZA CRÍTICA

Antes de nos referirmos às possibilidades fornecidas pelo estilo dominante para abordar o problema da pobreza crítica, talvez seja útil termos uma idéia aproximada do que isso significa. Para chegar a ela, considerou-se a situação regional em matéria de alguns tipos de consumo básico: alimentos (carne, cereais e outros) e vestuário (roupas e calçados), e depois ela foi comparada com os níveis médios registrados na Argentina.

Como se observa na Tabela 8, os padrões de consumo de pelo menos 70% da população latino-americana estão muito distantes das cifras argentinas, exceto no que concerne aos cereais, o que reflete bastante bem o desequilíbrio

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

da alimentação em partes importantes da região. Em contrapartida, os tipos de consumo da terceira camada (os 20% abaixo dos 10% de maior renda) aproximam-se dessas marcas, as quais, por sua vez, são amplamente ultrapassadas pela camada de renda mais alta.

TABELA 8
 CONSUMO *PER CAPITA* DE ALIMENTOS, ROUPAS E CALÇADOS NA ARGENTINA E NAS DIFERENTES CAMADAS DA POPULAÇÃO DA AMÉRICA LATINA, 1970 (DÓLARES *PER CAPITA* DE 1960)

	América Latina				
	Argentina	20% mais pobres	50% seguintes	20% abaixo dos 10% mais ricos	10% mais ricos
Alimentos	317	42	133	251	515
Carne	81	4	19	71	172
Cereais	29	16	39	47	74
Outros alimentos	207	22	74	133	269
Vestuário	93	6	25	85	221
Roupas	69	4	17	63	172
Calçados	24	2	8	22	49

Fonte: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

Na Tabela 9 demos seguimento ao exercício de aquilatar a magnitude dos aumentos que seriam necessários para atingir os níveis da Argentina, e de saber em que proporção seria preciso distribuí-los entre os grupos para que todos atingissem esse objetivo.

Destaca-se de imediato a magnitude dos aumentos necessários: excetuado o caso dos cereais, seria preciso duplicar ou quase duplicar o consumo das diferentes categorias. Por outro lado, comprova-se o óbvio: que as maiores disponibilidades têm que se concentrar, de preferência, nos 20% mais pobres. Os 50% seguintes deveriam receber uma cota um pouco maior do que a proporção da população que essa camada representa, sobretudo nos itens correspondentes ao vestuário.

Por último, a Tabela 10 expõe as taxas de crescimento que seria preciso conseguir, em prazos diferentes (cinco, dez e quinze anos), para que a população regional alcançasse os níveis de consumo desejados.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 9

AMÉRICA LATINA: AUMENTOS NECESSÁRIOS NOS ALIMENTOS, ROUPAS E CALÇADOS, PARA ATINGIR, NESSAS CATEGORIAS, UM CONSUMO *PER CAPITA* PELO MENOS IGUAL A SEU CONSUMO MÉDIO OBSERVADO NA ARGENTINA EM 1970

	Aumentos percentuais necessários na disponibilidade atual de cada categoria	Participação no aumento total que deveria corresponder às diferentes camadas da população			
		20% mais pobres	50% seguintes	20% abaixo dos 10% mais ricos	10%
Alimentos	90,9	34,3	57,4	8,3	-
Carne	118,1	32,9	61,0	6,1	-
Cereais	-15,6	43,0	-85,0	-58,0	-
Outros	125,4	31,2	56,4	12,5	-
Vestuário	99,0	32,9	64,1	3,0	-
Roupas	101,7	32,3	64,5	3,2	-
Calçados	91,1	34,7	62,5	2,8	-

Fonte: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

TABELA 10

AMÉRICA LATINA: TAXAS DE CRESCIMENTO CUMULATIVO ANUAL DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS, ROUPAS E CALÇADOS, NECESSÁRIAS PARA QUE A REGIÃO ATINJA, EM PRAZOS DE CINCO, DEZ E QUINZE ANOS, UM CONSUMO MÍNIMO *PER CAPITA*, NESSAS CATEGORIAS, IGUAL À MÉDIA DA ARGENTINA EM 1970

	5 anos	10 anos	15 anos
Alimentos	16,7	9,6	7,3
Carne	19,8	11,0	8,2
Cereais	-0,4	1,2	1,8
Outros	20,5	11,4	8,5
Vestuário	17,6	10,0	7,6
Roupas	18,0	10,2	7,7
Calçados	16,7	9,6	7,3

Fonte: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

Nota: As taxas foram calculadas presumindo-se um aumento anual de 2,9% da população da América Latina.

Indubitavelmente, o esforço necessário é de grande magnitude. Para atingir o objetivo assinalado num prazo de cinco anos, seriam necessários ritmos de expansão que estão fora do alcance de qualquer sistema e, mesmo que o prazo fosse de dez anos, uma tensão considerável seria imposta ao sistema produtivo.³²

Essas necessidades de crescimento, que estão longe de favorecer simplismos otimistas, devem ser associadas às demandas reais em outros campos de importância primordial para o bem-estar social, como são a saúde, a educação e outros serviços coletivos. Eles também requerem recursos imensos, caso se pretenda modificar sensivelmente o estado de pobreza crítica.

Seja como for, para colocar as coisas num plano realista, devemos compreender que os níveis médios de consumo da Argentina são muito elevados, se os compararmos com os vigentes na região e também com algumas metas hipotéticas de consumo de subsistência.

De acordo com um estudo recente,³³ para alcançar estes últimos e assim eliminar a pobreza crítica, a renda mínima dos 50% mais pobres da população latino-americana deveria chegar, pelo menos, a 238 dólares (de 1970) *per capita* anuais, soma esta com a qual seria possível satisfazer as necessidades mínimas de alimentação e vestuário. Até 1970, essa cifra era de 73 dólares anuais nos 30% mais pobres da população e de 122 dólares nos 50% com renda mais baixa.

Considerando-se esses antecedentes, preparou-se a Tabela 11, onde é apresentada a renda *per capita* das diferentes camadas em 1970 e sua projeção para 1980, mantendo-se o objetivo de que a renda mínima *per capita* atinja pelo menos 238 dólares anuais. Para esclarecer melhor essas perspectivas, foram consideradas duas hipóteses. A primeira implica uma modificação da estrutura distributiva de 1970, ao passo que a segunda pressupõe a manutenção dessa estrutura.

³²Sobre esse aspecto, ver novamente a Tabela 3 e, em especial, as taxas de crescimento das indústrias tradicionais do Brasil. Mesmo levando em conta que elas também englobam bens que são preferencialmente consumidos pelos grupos de alta renda, com esses ritmos de expansão, levaria mais de 15 anos para que se alcançassem os níveis assinalados.

³³Ver "La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial" (versão preliminar), documento preparado pela Divisão Agrícola Conjunta CEPAL/FAO para a XIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, agosto de 1974.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 11

AMÉRICA LATINA:
 RENDA *PER CAPITA* POR CAMADAS EM 1970 E PROJEÇÃO PARA 1980,
 PRESUMINDO-SE QUE A RENDA MÍNIMA *PER CAPITA* ATINJA PELO
 MENOS 238 DÓLARES ANUAIS, QUE REPRESENTAM O GASTO
 MÉDIO *PER CAPITA* EM ALIMENTAÇÃO E VESTUÁRIO
 DOS 30% DA POPULAÇÃO CUJA RENDA É SUPERIOR À MÉDIA
 (Dólares de 1960 e taxas de crescimento anual)

	I	II		III		IV	
	Renda <i>per capita</i> em 1970	Hipótese I: O aumento da renda média <i>per capita</i> na região é de 3% ao ano		Hipótese II: Mantendo-se a estrutura distributiva de 1970		Participação relativa de cada camada na renda total	
	Renda <i>per capita</i>	Taxa anual, 1970-1980	Renda <i>per capita</i>	Taxa anual, 1970-1980	Hipótese I	Hipótese II	
Primeiros 30%	73	238	12,5	238	12,5	12,0	8,3
Primeiros 50%	122	238	6,9	238	6,9	20,1	13,9
20% seguintes	306	381	2,2	595	6,9	12,9	13,9
20% abaixo dos							
10% mais altos	616	767	2,2	1 200	6,9	26,0	28,0
10% mais altos	1 945	2 424	2,2	3 794	6,9	41,0	44,2
5% mais altos	2 630	3 277	2,2	5 130	6,9	27,7	29,9
Total	440	591	3,0	860	6,9	100,0	100,0

Fonte: Coluna 1: Estimativas da CEPAL, com base em levantamentos nacionais.

No primeiro caso, como veremos, para chegar ao consumo desejado com uma taxa de aumento da renda média *per capita* de 3% ao ano — semelhante à registrada na década de 1960 — seria preciso que a renda dos 30% mais pobres da população regional crescesse a um ritmo de 12,5% ao ano, enquanto os 50% que ocupam a parte inferior da pirâmide de renda deveriam conseguir uma taxa de aumento de 6,9%. Para que isso fosse possível, seria preciso modificar a participação relativa de cada camada na renda total.³⁴ Como se pode verificar na seção IV da Tabela 11, seriam necessárias mudanças mais

³⁴Convém levar em conta que essas mudanças não significam, necessariamente, transferências monetárias de um grupo para outro. Elas também poderiam realizar-se através de empréstimos reais, financiados, é claro, por canais fiscais e monetários.

moderadas na participação dos segmentos que se encontram na metade superior da pirâmide distributiva, as quais, além disso, seriam compatíveis com aumentos absolutos de sua receita entre 1970 e 1980. Assim, por exemplo, embora os 10% mais ricos da população vissem sua participação reduzir-se de pouco mais de 44% para 41%, eles veriam sua renda aumentar de 1.945 dólares em 1970 para 2.424 dólares em 1980.

A situação é diferente, se supusermos que se deva conservar a estrutura distributiva de 1970, como proposto na hipótese II. Nesse caso, para que os 50% mais pobres da população atingissem o nível mínimo estabelecido, a renda por pessoa deveria ter um aumento anual de quase 7% — mais do dobro da taxa histórica —, o que, sem sombra de dúvida, está fora de qualquer possibilidade razoável.

Em outras palavras, caso se fixe um objetivo mais modesto que o do exercício anterior, a meta buscada não se mostra excessivamente ambiciosa, se for possível conseguir, de um modo ou de outro, uma transformação apreciável, ainda que não radical, da estrutura distributiva. Embora este não seja o momento apropriado para desenvolver esse tema, convém lembrar que os dados expostos salientam que, pelo lado da renda média *per capita*, a eliminação ou redução substancial do fenômeno da pobreza crítica não constitui um objetivo utópico. E o seria ainda menos se esse assunto fosse examinado por um vértice real, ou seja, levando em conta o grau de desenvolvimento da potencialidade produtiva e as diferentes possibilidades de aproveitamento e alocação dessa potencialidade.

De qualquer modo, a solução do problema que nos preocupa não pode ser abordada sem uma mobilização e uma realocação apreciáveis de recursos humanos e materiais.

6. ALTERNATIVAS

A asserção anterior encontra uma certa confirmação nos exercícios que foram realizados com o modelo numérico, num projeto conjunto da Divisão de Desenvolvimento Econômico e do Centro de Projeções Econômicas da CEPAL.³⁵

³⁵Ver, especialmente, CEPAL, *Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas*, E/CN 12/907, 1971, e "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XIX, n° 1 e 2, 1974, publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.75.II.G.2.

Tomando por base o estilo vigente de crescimento, uma taxa bastante dinâmica de expansão (7% ao ano) e dados relativos a uma economia semelhante à do Brasil (e portanto, numa certa medida, ao conjunto da região), procurou-se vislumbrar o que ocorreria até o fim do século em alguns fatores básicos, entre eles o emprego e a distribuição da renda, que estão intimamente relacionados.

No que se refere ao emprego, a proporção da força de trabalho desempregada ou arraigada nas camadas atrasadas (o setor primitivo e a parte inferior do intermediário) baixaria de 53% para 45%, aproximadamente, entre 1970 e o fim do século, ao passo que sua magnitude em números absolutos seria duplicada. A composição desse grupo se modificaria sensivelmente, tornando-se mais urbana do que rural.

As conseqüentes diferenças de produtividade se acentuariam e, ao final do prazo considerado, o emprego na agricultura e nos serviços tradicionais chegaria apenas a um quarto da média nacional e a uma fração muito menor da que corresponde à camada moderna.

Essa concentração do progresso técnico (e sua contrapartida, que é a marginalização absoluta ou considerável de uma parcela significativa do sistema) reproduz-se simetricamente no que diz respeito à distribuição de seus frutos.

Como assinalou um trabalho já citado:³⁶ “O que o modelo revela acerca da distribuição da renda deriva diretamente da estrutura do emprego e de sua evolução (...). Existe alguma melhora, mas persiste o desequilíbrio fundamental. No final do século, há um pequeno deslocamento ascendente na composição seletiva da força de trabalho: o grupo de baixa renda cai para menos da metade do total, o grupo intermediário aparece marginalmente maior e o grupo de alta renda mostra-se consideravelmente maior, pois abarca aproximadamente um sexto de todos aqueles que percebem renda.”

Mais uma vez, observa-se a questão já formulada: a de que o estilo admite ou envolve um certo grau de “desconcentração” ou participação “de cima para baixo”, mas enfrenta principalmente a postergação absoluta ou considerável de uma fração apreciável da “metade mais pobre”.

³⁶“Diferentes modelos o estilos de desarrollo”, *op. cit.*, pp. 44 e 45.

Para delinear com mais exatidão os aspectos anteriores, realizou-se um exercício sumário, que aparece na Tabela 12. Nela se expõem as duas hipóteses referentes às políticas que se propuseram diminuir o grau de heterogeneidade produtiva característico da estrutura latino-americana ou, olhando pelo ângulo oposto, promover uma tendência definida para a homogeneização dessa estrutura. Para isso, considerou-se uma perspectiva de longo prazo, entre 1970 e o ano 2000.

A primeira hipótese é a mais radical. Ela envolve o desaparecimento da camada primitiva ou de subsistência e a redução da camada intermediária. Desse modo, a participação da camada moderna no emprego passaria de 15% para 70%, enquanto a parcela da produção gerada por essa camada subiria de 57% para quase 76%. Na verdade, portanto, tratar-se-ia de uma economia que deveria mostrar, até o ano 2000, um nível altíssimo de homogeneidade e modernização. Para que isso fosse possível, seria necessário que a economia global e a camada moderna crescessem com extrema rapidez (com taxas de 7% e 8%, respectivamente) e que a produtividade *média* da camada moderna continuasse sendo a de 1970, mesmo que a produtividade média do sistema elevasse sua eficiência à razão de 4,4% ao ano.

Evidentemente, essa visão está muito distante das possibilidades reais. Entretanto, mesmo nessa versão extrema ou utópica, convém ter em mente que ela não envolve, como se pensou algumas vezes, qualquer postulação de uma pausa ou congelamento tecnológico, pois a produtividade do conjunto da economia aumenta, como já vimos, ao ritmo elevadíssimo de 4,4%. E, no que concerne à camada moderna, o fato de sua produtividade *média* ser mantida não exclui a possibilidade de que, *dentro dela*, possa haver ramos ou empresas que aumentem sua eficiência em ritmos muito mais acelerados, inclusive mais rápidos que o da economia global.

A segunda hipótese postula mudanças mais moderadas. De conformidade com ela, até o ano 2000 a camada de subsistência ainda abrigaria 9% da população ativa, mas, graças à diminuição de seu contingente, sua produção *per capita* passaria de 200 para 900 dólares anuais. Por outro lado, a camada intermediária teria um papel maior, no que diz respeito a acolher uma parte dos que fossem deslocados da economia de subsistência. Assim, como é evidente, aumentaria a importância da camada moderna como fonte de emprego e, por sua vez, ela teria uma margem maior para elevar tanto a sua produtividade média (1% ao ano) quanto a de ramos ou empresas de grande prioridade.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 12

AMÉRICA LATINA: PROJEÇÃO DAS CAMADAS DE PRODUTIVIDADE
NO ANO 2000, COM BASE NA TENDÊNCIA PARA A
HOMOGENEIZAÇÃO DA ECONOMIA

	Estrutura percentual				Produção por pessoa empregada		Taxas de aumento médio anual (1970-2000)		
	Emprego		Produção		(dólares de 1960)		Emprego	Produção	Produção/ homem
	1970	2000	1970	2000	1970	2000			
Hipótese A									
Camada primitiva	35	-	4,7	-	210	-	-	-	-
Camada intermediária	50	30	38,1	24,3	1.200	4.400	1,0	5,4	4,4
Camada moderna	15	70	57,2	75,7	6.000	6.000	8,0	8,0	0,0
Economia global	100	100	100,0	100,0	1.500	5.500	2,6	7,0	4,4
Hipótese B									
Camada primitiva	35	9	4,7	1,5	210	900	-2,0	3,0	5,0
Camada intermediária	50	37	38,1	24,4	1.200	3.900	1,5	5,5	4,0
Camada moderna	15	54	57,2	74,1	6.000	7.700	7,0	8,0	1,0
Economia global	100	100	100,0	100,0	1.500	5.500	2,6	7,0	4,4

Nota: Na hipótese A, desaparece o setor primitivo, absorvido pelo setor moderno, que aumenta sua força de trabalho em 8% ao ano e mantém estagnada a sua produção por pessoa empregada.

Esses exercícios, vale a pena insistir, não constituem profecias nem projetos. Entre eles e a realidade concreta do futuro próximo e distante situam-se as ações da sociedade (interna e externa) e, por um prisma mais concreto, as da política econômica e social. Em outras palavras, eles são tão válidos quanto forem, ou continuarem a ser, os pressupostos em que se baseiam, e que, por definição, são mutáveis.

7. INTERROGAÇÕES

De qualquer modo, e retomando o tema inicial, esta discussão leva-nos inevitavelmente à interrogação essencial sobre a possibilidade de pôr em prática as mudanças que se consideram desejáveis, necessárias e historicamente viáveis, à luz das circunstâncias materiais e num prazo determinado. Dito em outros

termos, mais próximos dos debates que todos conhecemos, será que se trata de uma mudança do *estilo* de desenvolvimento ou será necessária também a mudança do *sistema*?³⁷

É evidente que não podemos dar uma resposta a essa pergunta. Além disso, não cremos que exista alguma que seja válida para qualquer época e lugar, e que não especifique os termos concretos em que é formulada. Por esse ponto de vista, parece óbvio que, assim como algumas mudanças de um estilo vigente podem implicar ou exigir uma transformação radical dos parâmetros institucionais e políticos — isto é, do sistema —, existem outras que cabem dentro de um quadro existente, ainda que continuem a requerer que ele seja posto em cheque e modificado numa certa medida. A experiência histórica a que aludimos na primeira seção é rica e variada nessa matéria.

Por outro lado, essa mesma experiência também nos mostra que a substituição de um sistema por outro não significa o desaparecimento de todos os problemas do estilo antigo, mas pode acarretar o aparecimento de novos problemas, para desolação do “ideologismo utópico”. Mas isso, por si só, não desmente a necessidade ou a conveniência dessa mudança.

Por uma perspectiva mais concreta, e pensando na América Latina e seus problemas, eu me atreveria a afirmar, por exemplo, que são vários os países que poderiam eliminar ou aliviar consideravelmente a pobreza crítica num prazo razoável, sem que isso exigisse, obrigatoriamente, uma transformação total do sistema em vigor, mesmo que este, é claro, tivesse que passar por mudanças sensíveis em sua estrutura e funcionamento.

É diferente a situação de outros países, porém, mesmo em relação a esses, seria conveniente levar em conta que não são poucos os casos em que não se trata do simples imperativo de modificar o sistema, mas de que também estão envolvidos alguns aspectos de grande alcance ou complexidade, relacionados, por exemplo, com as dotações de recursos, a dimensão econômica, as culturas

³⁷Por outro ângulo, mas relacionando-se com esses problemas, ver, do mesmo autor, *Inflación: raíces estructurales*, em especial o artigo “Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina” (pp. 104ss.), México, Fondo de Cultura Económica, 1973. Ver também, de A. Pinto e A. Di Filippo, “Nota sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina”, in Alejandro Foxley (org.), *Distribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, primeira edição, 1974.

TEXTOS SELECIONADOS

autóctones difíceis de “modernizar” ou dinamizar dentro de suas estruturas tradicionais etc.

Feitas todas as considerações, somente a ação, o ensaio e o erro poderão dar as respostas esperadas em cada situação e com respeito a cada mudança desejada do estilo existente.

AVALIAÇÃO DE QUITO*

CEPAL

*Publicada em *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo*, série Cuadernos de la CEPAL, n° 2, Santiago do Chile, 1975. (A presente transcrição não inclui o anexo.) Coordenada por Manuel Balboa e Marshall Wolfe.



A. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

1. Uma preocupação central no que tange à avaliação e à revisão da Estratégia Internacional de Desenvolvimento [EID] deve corresponder ao conceito de desenvolvimento integral e às diferenças existentes entre um fenômeno de crescimento econômico e o fenômeno do desenvolvimento propriamente dito.

2. O desenvolvimento integral não pode ser obtido mediante esforços parciais em alguns setores da economia ou do sistema social, mas sim através de um avanço conjunto em todos os aspectos. É sumamente difícil fazer uma avaliação do processo de desenvolvimento assim definido, já que não basta nos referirmos a um ou mais indicadores, mas temos que avaliar em que medida o avanço conjunto de todos os setores promove um novo tipo de sociedade, orientada para o rápido desenvolvimento humano.

3. Em muitos casos, o crescimento experimentado nas variáveis econômicas não deu lugar a mudanças qualitativas de importância equivalente no bem-estar humano e na justiça social. Isso é o que demonstra a persistência de problemas tão graves quanto a pobreza em massa, a incapacidade de o sistema produtivo dar emprego à força de trabalho crescente e a falta de participação econômica e social de amplas camadas da população. Evidentemente, essas mudanças qualitativas são mais difíceis de conseguir quando as variáveis econômicas não crescem em taxas satisfatórias. Coincidindo com esse enfoque, o cumprimento das metas quantitativas da Estratégia deve constituir o complemento necessário para se chegar ao desenvolvimento humano, que é o objetivo máximo desse processo.

4. As estruturas tradicionais, na medida em que opõem obstáculos à mudança, dificultam o progresso social e o desenvolvimento econômico. Nessas condições, é preciso empreender esforços ainda mais intensos para realizar as mudanças qualitativas e estruturais a que a EID faz referência, e que são indispensáveis para criar as bases que permitirão a consecução de suas metas socioeconômicas. O fato de não se haver enfatizado a importância primordial desse aspecto do desenvolvimento e o de não se haverem posto em prática essas mudanças estruturais e qualitativas explicam, em boa medida, os sucessos insuficientes de muitos países da América Latina.

5. Essas mudanças estruturais, que são uma condição indispensável de qualquer processo integrado de desenvolvimento, particularmente nos termos amplos, humanos e sociais em que a EID formula tal objetivo, incluem: o controle e a utilização soberana dos recursos naturais; a modificação dos sistemas de posse da terra, conforme ela se faça necessária para promover a justiça social e a eficiência das atividades agropecuárias; a criação de formas de propriedade social ou mista que cada país julgue conveniente, nas atividades que, a critério de cada nação, assim o exijam para promover o desenvolvimento econômico auto-sustentado independente, assim como a implantação de qualquer outro tipo de reforma substantiva que seja necessária para atingir esse objetivo.

6. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico acelerado, harmonioso e autônomo é fundamental para assegurar o sucesso dessas mudanças qualitativas e estruturais e, conseqüentemente, dos objetivos da Estratégia, pois o crescimento acelerado da economia como um todo torna mais fácil a obtenção dos recursos necessários para os investimentos exigidos pelo desenvolvimento humano.

7. Quando, em cumprimento da Estratégia, um país encara simultaneamente todos os aspectos do desenvolvimento e promove as reformas estruturais necessárias para conseguir o desenvolvimento integral, a experiência demonstra que, nas primeiras etapas, surgem desajustes que dificultam a continuação do processo. As injustiças e as tensões sociais acumuladas ao longo da história expressam-se sob a forma de demandas diante das quais os recursos internos se revelam insuficientes. A fim de poder atender a esses desajustes, a cooperação internacional com esses países não deve ficar sujeita a restrições, como

ocorreu em muitos casos. Alguns países que empreendem transformações estruturais, o que está de acordo com a EID, às vezes enfrentam a hostilidade e a agressão econômica do exterior. Isso é particularmente grave, uma vez que, à luz dos compromissos contidos na Estratégia, os países que transformam suas estruturas devem contar com o respaldo internacional.

B. O CRESCIMENTO ECONÔMICO

8. Há uma grande heterogeneidade na economia e nas sociedades latino-americanas, pois existe uma multiplicidade de estruturas e situações distintas, assim como diferenças profundas nas estratégias e políticas de desenvolvimento que vêm sendo aplicadas. Dessa maneira, o produto por habitante varia entre 100 e 1.000 dólares, e as disparidades se repetem, às vezes multiplicadas, quando se confrontam entre si setores e regiões, ou a cidade com o campo. Além dessas diferentes situações econômicas, existem também maneiras distintas de abordar o processo de desenvolvimento, mesmo que cada modelo tenha diversas alternativas ou vias de concretização. Atualmente, vêm-se pondo em prática políticas econômicas de médio e longo prazos, cujos princípios básicos, tanto políticos quanto econômicos, diferem profundamente. Por isso, não existe um modelo único ao qual uma avaliação possa referir-se; entretanto, destaca-se diante disso uma postura de solidariedade latino-americana que possibilita o enfrentamento de problemas comuns.

9. No último biênio, o ritmo de crescimento da produção foi, em geral, insuficiente. Embora a média da região tenha superado a meta de crescimento da EID, a maioria dos países não a alcançou. De maneira análoga, a média do setor industrial atingiu a meta de crescimento setorial fixada na EID, mas isso ocorreu apenas em alguns poucos países; a situação foi ainda pior no setor agropecuário, cujo crescimento foi inferior não só à meta da EID, mas também ao aumento da população. Portanto, a eficácia do processo de desenvolvimento, entendido como um processo integral, continua sendo prejudicada, em alguns casos, pela dificuldade de alcançar taxas de crescimento satisfatórias.

10. O esforço interno realizado nos países latino-americanos não foi acompanhado, na maioria deles, nem por uma cooperação internacional e nem sequer por condições aceitáveis no que concerne aos preços e aos sistemas de comercialização das matérias-primas, às práticas adotadas no comércio de manufaturas, às práticas das conferências de frete, aos contratos de transferência de tecnologia e ao financiamento externo. Desse modo, uma parte fundamental dos recursos indispensáveis para o desenvolvimento nacional ficou sujeita a circunstâncias alheias aos países latino-americanos, tais como o crescimento da economia — e, em particular, da indústria — dos países desenvolvidos, e a condições de mercado que as nações latino-americanas não controlam. Embora alguns países tenham aumentado sua receita de exportação, apesar da redução do volume dela, isso se deveu à aplicação de políticas de defesa de seus recursos naturais. Paralelamente, produziu-se um crescente endividamento externo, o qual, em alguns países, elevou o serviço total do capital estrangeiro à metade da receita das exportações de bens e serviços.

11. Os indicadores globais de crescimento econômico sintetizam, em linhas gerais, a situação da região, mas podem não ser representativos das situações particulares; além disso, um mesmo indicador pode variar de significação quando os casos a que se aplica diferem sensivelmente. Por isso, é necessário complementar o conjunto de indicadores econômicos com outros de natureza social, que atendam às características dos diferentes países, sub-regiões e grupos sociais.

C. DESENVOLVIMENTO HUMANO E MUDANÇA SOCIAL

12. Como afirma a Estratégia Internacional de Desenvolvimento, “a finalidade do desenvolvimento é dar a todos a oportunidade de uma vida melhor”. É compreensível, portanto, que a consecução desse objetivo requiera uma profunda mudança social e um novo enfoque unificado, a fim de realizar o processo de desenvolvimento. Para isso, é preciso que se avaliem as repercussões e o significado das mudanças econômicas na situação social. Mas deve

ficar entendido que as mudanças quantitativas, qualitativas e estruturais e a redução das diferenças existentes — regionais, setoriais e sociais — “são, ao mesmo tempo, fatores determinantes e resultados finais do desenvolvimento”. Por isso, tal como enunciado pela Estratégia, o rápido crescimento econômico e as mudanças estruturais devem ser considerados “partes integrantes de um mesmo processo dinâmico, e requerem um enfoque unificado”.

13. O balanço da década anterior e dos dois primeiros anos do Segundo Decênio em Prol do Desenvolvimento indica que, na América Latina, produziram-se importantes mudanças na situação social. A população cresceu de 210 milhões em 1960 para 279 milhões em 1970, e chegará a 372 milhões em 1980. A percentagem da população que vive em localidades com mais de 20.000 habitantes elevou-se de 33% para 41%. Ainda assim, continuaram a se agravar os aspectos negativos da concentração urbana e a deterioração do meio ambiente. As proporções das populações nacionais que sentem o impacto da mudança societária e do crescimento econômico desigual aumentaram a tal ponto, que chegam a abarcar a quase totalidade. Os problemas do desemprego tenderam a se agravar, pois uma parte substancial dos supostos índices de aumento do emprego foi produzida no setor terciário de serviços e comércio, que se caracteriza, na região latino-americana, por fenômenos típicos de desemprego e baixa produtividade. Em contrapartida, fica evidente que houve um aumento do desemprego aberto e de longo prazo, tudo isso acentuando ainda mais a marginalização de importantes setores da população, que ficam alienados tanto do consumo quanto do trabalho.

14. A concentração urbana tem sido acompanhada por melhorias na quantidade e, às vezes, na qualidade de alguns serviços sociais, sobretudo a educação e a saúde. O setor educacional passou por uma certa expansão, mas, embora tenha diminuído o número de analfabetos, o problema do analfabetismo continua a ser um dos mais graves da região. Por outro lado, apesar de se haver reduzido a proporção das crianças que não freqüentam a escola, continua a ser elevado o índice de evasão escolar. Cabe igualmente notar que foram empreendidos esforços apreciáveis para dar à educação um novo sentido, compatível com os requisitos do processo de desenvolvimento.

15. Embora as pesquisas sobre a alimentação familiar sejam muito limitadas até o momento, os balanços dos gêneros alimentícios são suficientes para demonstrar que atualmente, em muitos países, a disponibilidade de calorias e proteínas por habitante continua abaixo das normas internacionais; que foram escassos os avanços obtidos em 1970 e 1971, comparados à década de 1960; e que, a persistirem as condições e tendências atuais, esse déficit não será inteiramente eliminado em 1980. Nessa situação de insuficiência de oferta e nas condições de desigualdade da renda, é de presumir que a alimentação dos grupos de renda mais baixa e das zonas mais atrasadas seja muito inferior aos mínimos aceitáveis. Particularmente no caso das crianças com menos de cinco anos, as pesquisas realizadas em 16 países latino-americanos demonstram que os fenômenos de desnutrição e má alimentação podem ter conseqüências gravíssimas e muito negativas na futura qualidade da população.

16. A maioria das autoridades nacionais da região efetuou cálculos sobre o déficit habitacional no início da década de 1960, havendo chegado a conclusões alarmantes, particularmente quando se fizeram projeções do déficit urbano de moradias com base nas taxas de formação de novas famílias e na deterioração do conjunto das moradias existentes. Desde então, esse déficit acentuou-se a tal ponto, que os estudos realizados por diversos organismos internacionais o calcularam entre 15 e 20 milhões de unidades.

17. O comportamento dos indicadores principais mostra que as condições de saúde tiveram uma melhora significativa na década de 1960. Entretanto, em muitos casos, essa pode ter sido uma melhora aparente, que se deveu a aumentos estatísticos favoráveis a informações mais eficientes. A verdade é que ainda existem na região muitos países com menos de cinco médicos por cada 10.000 habitantes; que o déficit tradicional de leitos nos hospitais vem-se agravando, porque seu aumento ainda é inferior ao da população; que, por diversos motivos, numa grande parte da região, os serviços médicos continuam fora do alcance de amplas camadas da população; e que as taxas de mortalidade infantil entre as crianças de 1 a 4 anos assumem níveis assustadores em vários países, situando-se entre 15,7% e 32,4%.

18. O enfoque unificado do desenvolvimento não deve limitar-se ao diagnóstico e às recomendações sobre a situação de cada setor de ação social. É necessário melhorar o conceito de desenvolvimento, superando a consideração fragmentada do crescimento econômico e do desenvolvimento humano. Para identificar os fatores que condicionam ambos os problemas, não se pode partir somente do crescimento econômico, sendo necessário, antes, integrar os determinantes sociais, econômicos e políticos. Por outro lado, o desenvolvimento humano não é equivalente ao crescimento da ação setorial na educação, na saúde etc., mas inclui um sistema social que priorize a igualdade e a dignidade dos homens e que respeite e promova a expressão cultural da população.

19. A meta da redistribuição da renda, tal como enunciada pela EID, continua não sendo cumprida na maioria dos países da região. Os levantamentos realizados em vários países confirmam que, na maior parte da América Latina, a renda apresenta uma distribuição mais concentrada do que na maioria dos países desenvolvidos de economia de mercado, e muito mais concentrada do que nos países de economia socialista. O objetivo do desenvolvimento, na América Latina, deve ser a constituição de uma nova sociedade e de um novo tipo de homem. A participação social em todas as formas do processo de desenvolvimento deve ser aumentada, para que se chegue a uma sociedade mais justa.

D. A MOBILIZAÇÃO DOS RECURSOS INTERNOS

20. A responsabilidade primordial pelo desenvolvimento dos países em desenvolvimento cabe a eles mesmos.

21. Nos últimos anos, registraram-se progressos apreciáveis nos sistemas de planejamento. Em alguns casos, conseguiu-se somar a influência dos órgãos de planejamento às decisões básicas de natureza econômica e social. Também progrediram as técnicas de elaboração de planos e projetos, tomando mais explícita a relação entre eles e os processos políticos dos países e suas circunstâncias específicas. De qualquer modo, resta um amplo campo pelo qual avançar em direção à realidade de um sistema de planejamento de significação operacional indiscutível.

22. Em vários países da região, ocorreram importantes transformações no sistema institucional de relações econômicas e sociais. Elas abrangem um amplo espectro e atingem o regime de propriedade e estrutura das empresas, as ligações com os investimentos estrangeiros, os mecanismos de defesa dos produtos primários, o sistema de posse da terra, a máquina administrativa e os instrumentos da política econômica.

23. A natureza dessas transformações está estreitamente relacionada com as definições ou as características políticas dos diversos países, aspecto este que é indispensável levar em conta, dada a diversidade das situações que se registram na região. Sob esse ponto de vista, produziram-se e estão em andamento mudanças de grande transcendência na América Latina, principalmente em matéria de recursos naturais, na empresa e na administração pública. Para realizar essas mudanças, os governos adotaram diversas medidas políticas e utilizaram mecanismos variados, conforme as condições particulares de cada país. Entretanto, a característica comum foi a adoção de medidas destinadas a conferir ao Estado uma intervenção maior no manejo e no controle do processo produtivo.

24. Nos últimos anos, as mudanças institucionais, em matéria de recursos naturais, voltaram-se para a obtenção de um aproveitamento mais eficiente deles e uma participação maior do Estado em sua exploração. Em alguns países, a nacionalização de empresas, a associação do Estado com empresas estrangeiras e a modificação das concessões e dos regimes de exploração, comercialização e transporte dos recursos naturais básicos foram os principais meios empregados para pôr em prática essas mudanças. Em particular, convém destacar a maior participação estatal na exploração dos recursos naturais, o que constitui um fato de grande importância numa região em que dois terços da receita de exportação dependem de dez produtos agropecuários, de seis minerais e do petróleo.

25. A reforma agrária adquiriu um ritmo acelerado em alguns países da região. A maioria deles promulgou leis de reforma agrária e dispõe de órgãos encarregados de sua execução. Apesar disso, as realizações no plano regional não podem ser consideradas satisfatórias, uma vez que os sistemas de propriedade, uso e

TEXTOS SELECIONADOS

exploração da terra continuam sendo, em grande medida, inadequados para satisfazer as necessidades crescentes que derivam do desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos.

26. Cabe também destacar a renovação dos sistemas financeiros, assim como a importância crescente de uma multiplicidade de novos órgãos que vêm surgindo para atender às demandas de financiamento derivadas das modalidades recentes do desenvolvimento. Do mesmo modo, são evidentes a contínua expansão da iniciativa pública e as mudanças concomitantes na estrutura tributária e na composição dos investimentos e dos gastos fiscais. Numa visão de conjunto, é fácil reconhecer uma orientação voltada para a diversificação da atividade pública, que ultrapassa os campos tradicionais de gestão e integra novas responsabilidades e propósitos.

27. Em resumo, é possível concluir que, em sua maioria, os governos da região empreenderam ou estão empreendendo esforços significativos para introduzir mudanças institucionais, a fim de impulsionar o desenvolvimento econômico e social, mas que, em muitos casos, eles se viram limitados por diversos fatores externos, entre estes a insuficiência de financiamento, tecnologia e assistência técnica, e a deterioração das relações de intercâmbio.

E. POSIÇÃO DA AMÉRICA LATINA NO QUADRO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1) AS METAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SEU CUMPRIMENTO

28. Ao se encerrar o segundo ano da década consagrada à EID, e em relação aos objetivos e às metas nela estabelecidos, o balanço das realizações no campo da cooperação internacional deve ser qualificado, em termos gerais, de decepcionante.

29. Com efeito, não se atingiu o objetivo de conseguir, antes de 31 de dezembro de 1972, a adoção de medidas internacionais a respeito dos produtos mencionados na Resolução 16 (II) da UNCTAD, conforme estabelecia o parágrafo 21 da EID. O único progresso alcançado em relação a essas medidas limitou-se à negociação do acordo internacional sobre o cacau, cuja ratificação está pendente por parte de alguns dos principais países importadores. No que concerne aos demais produtos enumerados na resolução, não houve medidas concretas.

30. A celebração de acordos ou convênios internacionais para cobrir novos produtos esbarrou na oposição de alguns países importadores, exceto no caso do acordo sobre o cacau, cuja negociação se prolongou por mais de dez anos. O apoio expresso nos parágrafos 21 e 22 da EID à negociação de convênios e à revisão deles, no intuito de lhes dar maior eficácia, contrasta com a atitude assumida por alguns países desenvolvidos em relação a esses pactos. Devemos considerar que houve um retrocesso nessa matéria, uma vez que o atual acordo internacional sobre o trigo foi despojado de cláusulas operacionais referentes às exportações e aos preços, e uma vez que a situação esboçada no acordo sobre o café torna incerta a sua renovação.

31. O acordo internacional sobre o cacau estabelece a criação e a operação de uma reserva estabilizadora, que seria a segunda existente em relação a um produto de interesse para os países latino-americanos. Com respeito ao financiamento prévio dessas reservas estabilizadoras, o parágrafo 23 da EID limita-se a expressar a necessidade de considerar todas as fontes de recursos possíveis. Entretanto, a fonte de financiamento consistiu, exclusivamente, na contribuição daqueles dentre os países em desenvolvimento que são exportadores desse produto. A decisão do Fundo Monetário Internacional de conceder empréstimos aos países em desenvolvimento, para o financiamento das reservas estabilizadoras, embora facilite a disponibilização de meios que contribuam para o financiamento dessas reservas, pode agravar os problemas do endividamento externo desses países a curto ou médio prazo.

32. Tampouco se logrou o objetivo de chegar a um acordo, antes da UNCTAD III, sobre um conjunto de princípios gerais referentes à política de preços dos produtos primários, conforme assinalado no parágrafo 24 da EID. As discussões da UNCTAD III não levaram a um acordo, de maneira que sua continuação foi solicitada à Junta de Comércio e Desenvolvimento. A situação agravou-se em virtude das flutuações monetárias internacionais. Essa experiência decepcionante reforça a conclusão de que a política de preços dos produtos básicos — nos casos em que não seja possível firmar acordos — deve ser considerada uma responsabilidade dos países em desenvolvimento que os exportam. Foi nisso que se pautaram a atuação do país latino-americano que é membro da Organização de Países Exportadores de Petróleo e a dos países exportadores que são membros da Organização Internacional do Café.

33. A recomendação referente ao *status quo* não foi cumprida porque, em muitos casos, estabeleceram-se novas restrições — ou se acentuaram as já existentes — às importações de produtos de interesse especial para os países em desenvolvimento. É indispensável a aplicação efetiva do referido princípio, evitando-se o recurso unilateral à cláusula de salvaguarda por parte dos países desenvolvidos. Do mesmo modo, parece necessário considerar as novas situações que se criam quando vários países desenvolvidos integram uniões aduaneiras, já que, ao se harmonizarem as tarifas alfandegárias e outras restrições comerciais — como ocorre atualmente na Comunidade Econômica Européia ampliada —, pioram, em muitos casos, o tratamento alfandegário e os de outra índole anteriormente recebidos pelos países em desenvolvimento.

34. Também foram muito limitados os avanços em matéria de liberalização das condições de acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Na prática, não teve maior aplicação a disposição da EID, em seu parágrafo 26, de dar um caráter prioritário à adoção de medidas unilaterais ou conjuntas para a redução ou a eliminação dos direitos alfandegários e outras barreiras sobre os produtos importados dos países em desenvolvimento, a fim de obter resultados concretos antes de 31 de dezembro de 1972. Excetuando-se as medidas de liberalização adotadas pelo Japão em 1971 e 1972 — eliminação das restrições quantitativas sobre um certo número de produtos e redução de 20% das tarifas aduaneiras sobre produtos industriais —, bem como a redução das tarifas

sobre o café e o cacau na CEE, não se pode realmente falar num progresso significativo nesse campo, sobretudo se considerarmos que as medidas liberadoras do Japão referem-se, principalmente, a produtos industriais e a um número reduzido de produtos agrícolas industrializados que são de interesse para a América Latina. Esses acontecimentos acentuam a necessidade premente de que os países em desenvolvimento diversifiquem suas exportações.

35. São também muito escassos os esforços empreendidos para auxiliar os países em desenvolvimento na realização de programas de pesquisa voltados para melhorar a situação competitiva dos produtos naturais, diante dos sintéticos e dos sucedâneos.

36. O objetivo de promover e expandir a exportação de manufaturados e semimanufaturados dos países em desenvolvimento foi parcialmente atingido, ao entrarem em vigor os sistemas de preferências gerais, entre meados de 1971 e os primeiros meses de 1972. Todavia, esses avanços tiveram um caráter restrito. Os Estados Unidos, principal país industrializado e o mais importante comprador da América Latina, ainda não puseram em vigor o seu sistema. Com respeito ao Japão, as informações disponíveis, apesar de preliminares, refletem efeitos pouco significativos. Dois fatos podem contribuir para isso: o caráter muito restritivo do sistema de cotas e a elevada concentração das exportações latino-americanas em produtos primários em relação aos quais não se fizeram concessões. Embora não seja possível emitir juízos sobre os resultados obtidos em outros países, a proporção ainda reduzida dos manufaturados nas exportações latino-americanas e as limitações e salvaguardas que caracterizam os sistemas preferenciais indicam que são muito poucos os países da América Latina capazes de extrair benefícios de alguma significação. Por conseguinte, os países latino-americanos deverão intensificar seus esforços para conseguir que, no próximo período de reuniões da Comissão Especial de Preferências, dê-se início a uma revisão e ampliação dos diversos sistemas de preferências gerais. Do mesmo modo, eles deverão esforçar-se por conseguir que os países desenvolvidos que ainda não tiverem posto seu sistema em vigor o façam com a possível brevidade.

37. Cabe reiterar a seriedade das próximas negociações comerciais multilaterais com respeito às verdadeiras possibilidades de expansão das exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento. Por um lado, a maioria dos países europeus já estabeleceu condições para uma completa liberalização do comércio de produtos industriais no seio da CEE e entre ela e os antigos membros da Associação Européia de Livre Comércio (AELC). O estabelecimento de novas preferências entre os países industrializados da Europa Ocidental agravará as dificuldades de acesso dos manufaturados latino-americanos a esses mercados. Por outro lado, se as negociações comerciais tiverem êxito, a liberalização do comércio de produtos industrializados será estendida ao restante dos países desenvolvidos. Em consequência disso, irá reduzir-se ou desaparecer a margem alfandegária preferencial de que gozam atualmente os países em desenvolvimento no âmbito dos sistemas gerais de preferências, o que irá afetar esses países, principalmente se não forem aplicadas compensações adequadas, quer mediante a concessão de tratamento preferencial não alfandegário para os produtos direta ou indiretamente afetados pelas reduções tarifárias, quer estendendo o tratamento preferencial a produtos atualmente excluídos que interessem aos países em desenvolvimento, quer, ainda, através de qualquer outra medida de caráter compensatório.

38. No que tange ao comércio invisível, a EID estabelece como um dos principais objetivos aumentar a receita líquida que os países em desenvolvimento obtêm com essas transações. No transporte marítimo, a consecução desse objetivo pressupõe que se eleve a participação da região no transporte mundial, mediante a criação e ampliação das frotas nacionais. Entretanto, a situação dos países da região — salvo algumas exceções — tende a se deteriorar, em vez de melhorar. Na verdade, a América Latina está ficando para trás, tanto no crescimento da frota mercante mundial — sua participação na tonelagem mundial baixou de 4,1% em 1955 para 2,4% em 1972 — quanto em sua composição qualitativa. Por outro lado, as sucessivas altas dos fretes impostas pelas conferências internacionais encareceram as importações latino-americanas e cercearam as possibilidades de diversificação das exportações dessa região. Em consequência disso, continua a crescer o déficit da rubrica transportes no balanço de pagamentos do conjunto dos países latino-americanos, e urge que eles possam contar com um grau adequado de cooperação dos países

desenvolvidos, para que possam atingir as metas da EID, tanto em matéria do transporte marítimo quanto dos seguros e do turismo. Nessa cooperação, deve-se prestar uma atenção especial à necessidade de que os países latino-americanos aproveitem a nova tecnologia dos transportes marítimos ou possam participar dela adequadamente, mediante novos acordos internacionais.

39. Em particular, são assinalados dois campos de ação em matéria de transporte marítimo: (i) a conferência convocada pela Assembléia Geral das Nações Unidas para elaborar um código de conduta para as conferências marítimas, devendo-se aproveitar adequadamente os períodos entre as reuniões sucessivas da Comissão Preparatória para firmar uma posição latino-americana comum; e (ii) os trabalhos que estão sendo realizados pela secretaria da UNCTAD, em coordenação com a CEPAL e com outros órgãos, no tocante às alternativas que existem para os países em desenvolvimento em matéria de transporte intermodal internacional. Uma vez que esses estudos são realizados com vistas a convocar, em 1975, uma conferência para elaborar um acordo, merecem prioridade os estudos destinados a assegurar que se levem adequadamente em conta os interesses e os problemas latino-americanos.

2) ACONTECIMENTOS RECENTES E PERSPECTIVAS

40. Ao escasso progresso alcançado no cumprimento das metas da EID vem somar-se uma série de acontecimentos recentes ou perspectivas imediatas que provocam profunda preocupação quanto à evolução do setor externo latino-americano no futuro próximo. Esses acontecimentos têm uma incidência comumente desfavorável nas possibilidades de cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos pela EID e configuram um panorama negativo no que concerne às relações da América Latina — e dos países em desenvolvimento, de um modo geral — com o mundo desenvolvido.

41. A ampliação da CEE, através da incorporação da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, poderá significar a ampliação de acordos comerciais preferenciais que favoreçam os países em desenvolvimento anteriormente vinculados à

Comunidade Britânica, bem como a concessão, por parte dos três novos membros, de vantagens preferenciais aos países em desenvolvimento anteriormente associados à CEE. As preferências inversas que essa medida talvez suponha poderão constituir um obstáculo à cooperação entre os países em desenvolvimento, porquanto podem limitar o alcance do intercâmbio das preferências recíprocas entre eles. Dever-se-á buscar, o quanto antes, no plano internacional, uma solução para o problema das zonas de comércio discriminatórias.

42. A política mediterrânea da CEE até hoje baseada em acordos de tipo preferencial, evolui para a constituição de uma outra zona de livre comércio, que vem somar-se à formada pelos países que são antigos membros da AELC. Esse fato também contribui para acentuar as preocupações, já que significa uma ampliação, acentuação e consolidação da política comercial discriminatória, em prejuízo de outros países em desenvolvimento. Os fatos mencionados representam, além disso, uma clara tendência para a verticalização das relações econômicas da CEE, o que é desfavorável ao mundo em desenvolvimento, na medida em que contribui para gerar uma clara influência de determinados países desenvolvidos sobre certos grupos de países em desenvolvimento. Também fica claro que isso tende a criar interesses contraditórios entre os referidos países.

43. A política agrícola comum da CEE, com seu protecionismo e sua tendência para o auto-abastecimento, causa preocupação, em vista da concorrência desleal que representa para as exportações dos países latino-americanos. O efeito desfavorável dos altos preços garantidos na demanda desses produtos e o impacto das restrições acentuadas às importações competitivas do exterior, ou da eliminação delas, agravam-se com a existência de excedentes exportáveis, que são colocados fora da CEE mediante subsídios elevados. Assim, reveste-se de especial interesse para os países latino-americanos a necessidade de que se inclua e se resolva, nas negociações comerciais multilaterais de 1973, tudo o que diz respeito ao comércio dos produtos agrícolas.

44. As circunstâncias assinaladas implicam uma deterioração das condições de acesso dos produtos latino-americanos ao mercado da Europa Ocidental.

45. Nas relações comerciais com os Estados Unidos também se registram tendências e perspectivas desalentadoras. Essas relações caracterizaram-se, na última década, por um desequilíbrio crônico entre as exportações e as importações, o que redundou na acumulação de um crescente e vultoso déficit comercial desfavorável à região latino-americana. Com algumas exceções, as exportações para os Estados Unidos foram o setor menos dinâmico do comércio exterior da América Latina entre 1961-1965 e 1966-1970. A expansão das vendas latino-americanas aos Estados Unidos, durante a última década, foi freada pela permanência e, em alguns casos, pelo reforço das barreiras protecionistas, não obstante os compromissos firmados em foros internacionais e regionais no sentido de melhorar as condições de acesso a esse mercado pelos produtos dos países em desenvolvimento em geral, ou dos países latino-americanos, em particular. Na realidade, não apenas não houve progressos em matéria de liberalização do comércio com os países latino-americanos, como também, em alguns casos, acentuaram-se as restrições, particularmente as não alfandegárias. As marcantes tendências protecionistas, que persistem e até se acentuam, permanecem claramente no projeto de lei apresentado ao Congresso dos Estados Unidos com respeito às próximas negociações comerciais.

46. Por outro lado, a Comissão Especial de Consulta e Negociação (CECON) do CIES não obteve nenhum progresso significativo na liberalização do acesso de produtos latino-americanos ao mercado dos Estados Unidos. As expectativas depositadas pelos países membros da CECLA no Acordo Latino-americano de Viña del Mar, no sentido de haver um reforço da cooperação interamericana, não se materializaram, nem tampouco se evidenciam sinais de uma política especificamente voltada para levar em conta os interesses latino-americanos.

47. Os problemas monetários internacionais surgidos a partir de 1971, e que se agravaram nos últimos tempos, assim como os acordos para as próximas negociações comerciais multilaterais que terão lugar a partir de 1973, são um motivo adicional de preocupação. As decisões que forem adotadas a respeito dessas duas importantes matérias definirão as linhas fundamentais de um novo sistema de relações econômicas internacionais. É essencial que os países em desenvolvimento tenham uma participação adequada na elaboração dessas

decisões, e que nelas se levem prioritariamente em conta os seus interesses. Isso atribui uma grande responsabilidade aos próprios países em desenvolvimento na elaboração de posições claras. A questão fundamental que se coloca, portanto, é saber se as negociações comerciais multilaterais serão um exercício para resolver os problemas que têm entre si as economias centrais com uma economia de mercado, ou se, nessas negociações, serão realmente abordados os problemas dos países em desenvolvimento, paralelamente aos dos desenvolvidos.

48. Outro aspecto também importante, com respeito às próximas negociações comerciais, é a atitude que adotarão os países desenvolvidos que são membros do GATT, enquanto elas durarem, com respeito à tomada de decisões relativas aos problemas dos países em desenvolvimento. Prevê-se que essas negociações possam durar três anos. Assim, é indispensável considerar meios para que, durante esse período, os países em desenvolvimento possam ir alcançando seus objetivos, seja no âmbito do sistema de preferências gerais, seja fora dele. Caso contrário, produzir-se-ia um período de congelamento de qualquer iniciativa em prol do comércio dos países em desenvolvimento, o qual chegaria até 1975 ou 1976, quando já teria avançado bastante o Segundo Decênio das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O transcurso desse lapso de tempo, sem que se atingissem metas significativas sobre a liberalização do comércio por parte dos países desenvolvidos, a exemplo das incluídas na EID, seria um fator negativo decisivo para o cumprimento dessa Estratégia.

49. Apesar das diferenças observadas nas taxas de crescimento do comércio de exportação durante 1971 e 1972, persistem algumas características desfavoráveis: (i) descontinuidade e insuficiência das taxas de crescimento em relação às exibidas pelo comércio mundial; e (ii) alta dependência das exportações de produtos primários na maioria dos países da região, o que os torna excessivamente vulneráveis às oscilações dos mercados externos. Por isso, destaca-se a urgência de instrumentar adequadamente as diversas medidas de política de comércio incluídas na EID, assim como as medidas tendentes a reduzir o alto grau de dependência dos produtos primários, através de recursos como a diversificação das exportações.

50. No que tange ao comércio de manufaturados e semimanufaturados, os países latino-americanos realizaram importantes esforços para ampliar e diversificar suas exportações. Como resultado, a taxa de crescimento destas foi de 18% ao ano entre 1960 e 1970, com uma aceleração na segunda metade da década. No conjunto dos países, o valor absoluto dessas exportações ainda é pequeno, mas em algumas elas já têm um peso significativo. O comércio entre as nações latino-americanas, ligado aos esforços de cooperação econômica regional, desempenhou um papel muito importante nesse crescimento não apenas pelo que representaram suas cifras no total dessas exportações, mas também por haver constituído uma experiência e um antecedente muito útil para que os países comecem a exportar esse tipo de produtos para o resto do mundo.

51. Com respeito às relações comerciais com os países socialistas e conforme se recomendou no parágrafo 38 da EID e se reiterou na III UNCTAD, é importante que os países socialistas da Europa Oriental introduzam, progressivamente, elementos de flexibilidade e multilateralidade em suas transações comerciais e acordos de pagamento com os países em desenvolvimento. Quanto aos sistemas de preferências gerais desses países, os produtos neles incluídos que provierem dos países em desenvolvimento deverão ser excetuados das regulamentações administrativas habituais da importação dos países socialistas.

E. FINANCIAMENTO EXTERNO

1) ASPECTOS GERAIS

52. É importante que a transferência da poupança externa para os países em desenvolvimento seja um coadjuvante efetivo na promoção de um aumento do esforço interno desses países e, particularmente, de seu coeficiente de poupança interna, já que, em muitos casos, é duvidoso que isso aconteça. Destaca-se também a importância da orientação dos investimentos que os recursos externos ajudam a financiar, pois eles devem ser adequados e prioritários para a promoção dos processos nacionais de desenvolvimento.

53. Em segundo lugar, cabe reiterar que as nações em desenvolvimento que empreendem mudanças sociais profundas e diferentes reformas estruturais podem precisar de assistência financeira e técnica irrestrita por parte da comunidade internacional, dado que, muitas vezes, os recursos internos passíveis de ser mobilizados mostram-se insuficientes para fazer frente às diversas demandas adicionais e simultâneas que se geram. Na experiência recente da América Latina, houve casos em que essa orientação não foi seguida e nos quais, pelo contrário, registrou-se uma menor cooperação externa para algumas nações que vêm realizando essas mudanças.

2) VOLUME E CONDIÇÕES DA ENTRADA DE RECURSOS FINANCEIROS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

54. Nos primeiros anos do Segundo Decênio, foi muito insatisfatória a evolução observada com vistas ao cumprimento, até 1975, dos objetivos da transferência líquida de recursos externos pelos países desenvolvidos, equivalentes a 1% e a 0,7% de seu produto interno bruto. No caso da ajuda oficial, a tendência registrada e as perspectivas para os próximos anos são particularmente frustrantes, dado que, no presente momento, o coeficiente médio dos países membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE é de cerca de 0,35%, e os especialistas internacionais estimam que esse valor permaneça relativamente estável até 1975. No comportamento da assistência oficial, é de especial impacto o avanço escasso e até o retrocesso observados no auxílio concedido pela maioria dos países industrializados que têm maior peso relativo dentro do CAD.

55. A América Latina tem sentido com particular intensidade os efeitos da tendência desfavorável do nível global de assistência oficial, o que levou, com o objetivo de financiar seu desnível de poupança externa, a uma contratação obrigatória e crescente de empréstimos, geralmente de origem privada, em condições mais onerosas. Esse fato repercutiu numa rápida piora das condições médias dos compromissos de empréstimos assumidos pela região, tendência esta que se viu reforçada pelo fato de também ter havido uma certa piora nas condições da ajuda oficial que ela vem contratando. As circunstâncias

assinaladas, junto com a remuneração dos investimentos estrangeiros existentes, fizeram com que a região passasse a dedicar uma proporção crescente da receita de recursos externos, bem como das exportações de bens e serviços, ao serviço do capital estrangeiro.

56. Para a América Latina, é de vital importância melhorar o acesso à ajuda oficial proporcionada pelo mundo desenvolvido; ao mesmo tempo, em conjunto com o restante do Terceiro Mundo, a região deve lutar intensamente para que o objetivo do 0,7% seja cumprido com rapidez e eficiência pelos países industrializados. Na realidade, no início da década de 1970, 50% das transferências líquidas realizadas compunham-se de fluxos financeiros puramente comerciais, o que, sem dúvida, distorce e contraria os objetivos da meta enunciada. As mesmas razões já comentadas tornam de especial transcendência que a América Latina consiga, com rapidez, uma redefinição objetiva do percentual de 1%, nos termos em que ele vem sendo proposto em diversos foros, como na UNCTAD, pelo Grupo dos 77, no sentido de que ele não inclua elementos diferentes da assistência, tais como investimentos diretos e créditos de fornecedores ou compradores, e que fique isento dos fluxos inversos de juros.

57. A assistência do PNUD à região deve levar em conta, entre os indicadores existentes para fixar as cifras indicativas do planejamento, o esforço interno empreendido em prol da obtenção do desenvolvimento econômico e social e a capacidade de aproveitamento atual ou potencial da cooperação internacional.

58. A assistência financeira deve ser canalizada em proporções crescentes por instituições multilaterais, em vista das diversas vantagens que essa orientação comporta e, em particular, uma vez que a cooperação multilateral é menos variável do que a bilateral e está menos sujeita do que esta a condicionamentos políticos. Todavia, é preciso envidar esforços para melhorar algumas características vigentes nessas instituições, em matéria de sua constituição, de seus métodos de operação e do grau de controle exercido nas decisões por alguns países desenvolvidos. Por outro lado, a modalidade de concessão de assistência a projetos tem sido muito pouco utilizada pelas instituições multilaterais e, levando-se em conta seus aspectos positivos, seria muito conveniente fazer um uso crescente dessa modalidade.

59. Nos créditos bilaterais, foram poucos e lentos os progressos registrados no tocante à desvinculação de seu uso, e é urgente que se chegue a um amplo acordo internacional sobre essa matéria.

60. Quanto a outros aspectos relacionados com as condições da assistência financeira concedida à América Latina, houve outros fatores que influíram em sua piora, sobretudo no encarecimento de seu custo, o que não costuma ser percebido à primeira vista. A esse respeito, destaca-se a crescente importância negativa que passou a ter a cobrança de comissões convencionais injustificadas e de outros encargos, tais como comissões diversas, cláusulas de realinhamento de paridades etc.

61. Levando em conta que todo o problema do volume e das condições da assistência financeira contratada pela América Latina foi adquirindo características que dificultam uma avaliação oportuna e apropriada do que está efetivamente ocorrendo, faz-se necessário o funcionamento permanente de mecanismos de informação e de análise que promovam novas modalidades e fontes de financiamento.

3) ASPECTOS ESPECIAIS DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

62. Tal como para outras regiões em desenvolvimento, é de grande transcendência para a América Latina a urgente criação de mecanismos de financiamento complementar, porque as exportações de seus países estiveram e continuarão sujeitas a flutuações imprevistas. Mesmo num período em que as exportações de bens e serviços latino-americanos cresceram com certa regularidade, como ocorreu em 1960-1971, registraram-se vários casos de queda dessas exportações, entre um ano e outro, que ultrapassaram a cifra de 5%. Embora, na maioria dos casos, tenha havido recuperações posteriores mais ou menos rápidas, isso não foi obstáculo a que, nesse meio tempo, se produzissem repercussões internas negativas, as quais poderão ser evitadas no futuro, com o apoio do financiamento complementar do Banco Mundial. Por esse motivo, é desalentadora a circunstância de que essa iniciativa continue bloqueada, tanto por parte da maioria dos países desenvolvidos quanto por parte

do próprio Banco. Esse financiamento complementar deve ser estendido, como foi projetado pelo Banco, à diminuição das receitas de exportação determinada por tendências de queda dos preços e das condições de acesso de alguns produtos, em virtude de causas não imputáveis à responsabilidade dos países exportadores.

63. No que se refere ao estabelecimento de um vínculo entre a concessão de direitos especiais de saque e a prestação de assistência financeira adicional aos países em desenvolvimento, apesar dos esforços de negociação feitos pelos países em desenvolvimento em diversos foros internacionais, foram lentos os avanços obtidos em prol de sua introdução. Nesse sentido, é imprescindível para a América Latina que a reforma do sistema monetário atualmente em vigor inclua, necessariamente, como uma de suas peças fundamentais, a criação de uma liquidez internacional nos direitos especiais de saque, em quantidades significativas, mediante o funcionamento do vínculo.

4) O PROBLEMA DA DÍVIDA EXTERNA

64. No final de 1970, a dívida externa da América Latina alcançava aproximadamente 20 bilhões de dólares; por conseguinte, nos últimos anos, o problema do serviço dessa dívida tendeu a se agravar nos países da região. As dificuldades encontradas para servir a dívida têm-se agravado, principalmente em vista da piora registrada nas condições médias de obtenção dos empréstimos.

65. Diante dessas dificuldades — que se manifestam em coeficientes elevados e crescentes de serviços da dívida com respeito às exportações, bem como, em vários casos, em crises de pagamento e renegociações —, as soluções que se vêm adotando têm sido de caráter casuístico, de natureza comercial e pouco oportunas. É preciso modificar essa política, devendo-se adotar soluções amplas, que tenham lugar em foros apropriados e que não se limitem a enfrentar o problema nos casos em que já se manifestaram situações realmente críticas. Seria conveniente prever a criação de fórmulas que permitam um refinanciamento automático, em determinadas circunstâncias, do serviço da dívida externa.

66. Levando em conta que o serviço da dívida externa tem um grande peso relativo para a América Latina, destaca-se a importância que haveria na concessão, por parte dos países credores, principalmente dos Estados Unidos, de moratórias no pagamento desses serviços, no caso dos países em que tais compromissos afetam seus recursos para o desenvolvimento e para o cumprimento das metas da EID.

5) REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PRIVADOS ESTRANGEIROS E DAS TRANSFERÊNCIAS DE TECNOLOGIA

67. Nos últimos anos, considerando os aspectos negativos apresentados pelos investimentos privados estrangeiros e a ação das empresas multinacionais, alguns países julgaram conveniente institucionalizar as relações com os investidores estrangeiros, estabelecendo ou procurando estabelecer certas orientações e mecanismos legais aplicáveis a esses investimentos e à transferência de tecnologia. Um caso de interesse a esse respeito, além de algumas iniciativas nacionais, é o acordo regional conseguido pelos países do Grupo Andino.

6) TRANSFERÊNCIAS, ADAPTAÇÕES E CRIAÇÃO DE TECNOLOGIA

68. Quanto à transferência de tecnologia, são de grande importância para a região a resolução 39 (III) da UNCTAD e a recente resolução do Grupo Intergovernamental de transferência de tecnologia, particularmente no que se refere à criação de instituições nacionais responsáveis pelo controle e pela negociação de contratos sobre transferência de tecnologia, patentes e marcas, inclusive o conhecimento técnico (*know-how*) e demais aspectos correlatos. Convém sublinhar a necessidade de que se intensifique o esforço conjunto de adaptação da tecnologia estrangeira e de criação de condições para a geração de soluções tecnológicas próprias.

G. AS PRÓXIMAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS MULTILATERAIS

69. No âmbito das relações econômicas mundiais, tem especial transcendência a quebra do sistema monetário internacional, fato que se vem traduzindo em crises sucessivas e cada vez mais freqüentes, em prejuízo dos países em desenvolvimento — que de modo algum são responsáveis por elas —, assim como na tendência ao aumento do comércio preferencial entre os países desenvolvidos de economia de mercado, que fazem discriminações contra as exportações latino-americanas. No tocante a isso, existe o perigo de que os países em desenvolvimento sejam novamente excluídos dessa oportunidade, caso as negociações para o reajuste do sistema econômico global se dêem principalmente entre países ou grupos de países que tenham obtido uma concentração significativa de poder econômico, sem contar com o papel que representam os interesses das grandes empresas multinacionais. As negociações comerciais multilaterais caracterizaram-se, até agora, por acordos firmados basicamente entre países industrializados. Convém recordar aqui alguns conceitos do Acordo Smithsoniano e dos comunicados conjuntos emitidos pela Comunidade Econômica Européia, Japão e Estados Unidos, que constituem a base da posição dos países desenvolvidos no quadro preparatório das negociações. Os países desenvolvidos tendem a se concentrar em alguns objetivos tradicionais, ao passo que os países em desenvolvimento, e os latino-americanos em particular requerem a definição de objetivos específicos, que levem adequadamente em conta a solução de seus problemas comerciais.

70. Na resolução 82 (III) da UNCTAD, os países em desenvolvimento fixaram alguns princípios básicos relativos a sua participação nas negociações. Até esta data, no GATT, ainda não foram claramente determinados os objetivos das negociações, embora o relatório do Presidente das Partes Contratantes do GATT, em seu XXVIII período de reuniões, reconheça que elas deverão assegurar vantagens adicionais para os países em desenvolvimento.

71. Mesmo que, com a participação ativa dos países em desenvolvimento, venham a se obter resultados positivos nas negociações comerciais multilaterais, eles só começarão a surtir efeito depois de encerradas tais negociações, ou seja, por volta de meados da década de 1970, e tal demora frustrará a consecução das metas traçadas na Estratégia, a menos que seja possível antecipar resultados em alguns campos concretos, como o dos acordos mundiais de produtos e o aperfeiçoamento e ampliação dos sistemas de preferências gerais.

72. É importante destacar os trabalhos que a secretaria da CEPAL vem realizando, num programa conjunto com a UNCTAD e com financiamento do PNUD, para auxiliar os países latino-americanos na etapa preparatória das negociações. Deles participam especialistas governamentais, havendo também a cooperação de outros órgãos internacionais ou latino-americanos competentes (GATT, FAO, ALALC, SIECA e Grupo Andino).

H. PROBLEMAS MONETÁRIOS INTERNACIONAIS

73. Merecem particular atenção a crise monetária internacional e o impacto da recente desvalorização do dólar e do realinhamento das paridades, ou da flutuação das moedas dos principais países desenvolvidos com economia de mercado em relação aos países em desenvolvimento, especialmente no que tange ao valor das reservas destes, aos preços de seus produtos de exportação e à relação dos preços de intercâmbio. As medidas e soluções adotadas até agora têm atendido exclusivamente aos interesses dos países desenvolvidos, que acolheram inclusive a criação de represálias comerciais, a fim de induzir mudanças nas paridades monetárias. A propósito disso, a última desvalorização aprovada pelos Estados Unidos evidenciou, mais uma vez, a inequívoca ligação existente entre os aspectos monetários e comerciais internacionais. Caso não se chegue rapidamente a um acordo satisfatório sobre os problemas monetários internacionais, corre-se o risco de que se acentuem e se consolidem as tendências protecionistas nos países desenvolvidos de economia de mercado, as quais, sem dúvida, terão efeitos desfavoráveis nos países em desenvolvimento.

74. Com respeito à reordenação monetária internacional, qualquer sistema que se venha a conceber deverá proporcionar uma expansão adequada da liquidez internacional, a fim de solucionar os desequilíbrios do balanço de pagamentos e satisfazer as necessidades dos países em processo de desenvolvimento econômico.

75. Em relação à primeira revisão do sistema monetário em seu conjunto, que vem sendo efetuada pelo Comitê dos 20, é preciso destacar o papel que deverá ser desempenhado pelos direitos especiais de saque, internacionalmente estabelecidos e regulados, na criação da liquidez futura, assim como o caráter insatisfatório de sua forma atual de distribuição. Cabe também considerar alguns problemas ligados ao processo de transição para o novo sistema monetário, especialmente no que concerne ao manejo dos excedentes em dólares acumulados fora dos Estados Unidos.

76. Quanto à posição dos países em desenvolvimento nas discussões que vêm sendo conduzidas em matéria monetária e na reunião do Comitê dos 20 (Washington, D.C., março de 1973), todos os problemas relacionados com a reforma do sistema monetário internacional interessam aos países em desenvolvimento. Entre outros, merecem especial atenção os seguintes:

i) O reconhecimento dos problemas estruturais específicos dos países em desenvolvimento e a necessidade de uma flexibilidade adequada do sistema diante das diferentes situações e estruturas;

ii) A revisão das formas de funcionamento do Fundo Monetário Internacional, em especial instituindo prazos mais longos para o pagamento dos créditos e para os acordos de *stand-by*, modificação do sistema de financiamento compensatório e maior flexibilidade e liberalidade na concessão de financiamentos para as reservas reguladoras de produtos primários;

iii) A revisão da estrutura das cotas, para assegurar uma maior participação relativa dos países em desenvolvimento; e

iv) O estabelecimento do vínculo entre as novas concessões de direitos especiais de saque e o financiamento adicional para o desenvolvimento.

I. INTEGRAÇÃO REGIONAL E COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

77. A análise do processo de desenvolvimento na América Latina e de seus problemas e necessidades crescentes, assim como das graves perspectivas para suas relações econômicas externas, põe em destaque a tarefa impostergável de reforçar a ação solidária dos países da região, para que, com base em sua ação conjunta, possam-se criar as condições necessárias para superar os obstáculos que dificultam o avanço econômico e social. O referido esforço conjunto deve refletir-se, entre outras coisas, nos seguintes aspectos.

1) INTEGRAÇÃO REGIONAL

78. Embora os processos de integração regional em andamento tenham continuado seu desenvolvimento, de acordo com modelos e orientação próprios, surge nesta etapa, como um imperativo, que se resgate a idéia de construir uma América Latina unida e integrada. A urgência de soluções que permitam encarar os problemas mencionados obriga a imprimir um impulso renovado a esse processo, buscando, na soma de esforços e de espaços, a base para a estruturação de um desenvolvimento regional integrado, acelerado e autônomo, que permita à América Latina, ao mesmo tempo, uma participação adequada no concerto internacional.

79. Para atingir os objetivos assinalados, é mister aperfeiçoar os processos de integração em marcha, tarefa na qual a cooperação internacional tem um importante papel a cumprir, de acordo com a própria EID. Por outro lado, faz-se necessário estudar a concepção de novos mecanismos que permitam uma cooperação recíproca entre os referidos esquemas, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento industrial e agropecuário, ao tratamento dos investimentos privados estrangeiros e à transferência de tecnologia. Do mesmo modo, é preciso empreender a busca de fórmulas que permitam estruturar um esquema de integração que abarque a região inteira, norteado por princípios como o desenvolvimento independente, harmonioso e equilibrado, baseado na justiça social e na solidariedade.

80. Sem prejuízo da assistência prestada aos diferentes mecanismos de integração, nessa tarefa de busca de conceitos e fórmulas, deve caber à CEPAL o importante papel de assessora dos governos latino-americanos, equivalente ao que ela desempenhou na década de 1950.

81. Cabe destacar o anseio de que os processos de integração da América Latina prestem uma atenção muito especial aos aspectos sociais do desenvolvimento, particularmente à educação e à saúde.

2) COOPERAÇÃO ENTRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

82. É indispensável que haja maior cooperação entre os países em desenvolvimento e, acima de tudo, entre os países da América Latina, para a defesa da soberania permanente sobre seus recursos naturais, a defesa dos preços dos produtos primários de exportação, a melhoria das condições de acesso aos mercados dos referidos produtos e a estabilização dessas condições.

83. Levando em conta os resultados limitados e não muito animadores da EID e, em especial, o fato de as negociações e confrontações dos países em desenvolvimento com o mundo desenvolvido não terem sido muito frutíferas, são de importância transcendental os atos praticados através de programas bilaterais, inter-regionais e globais de cooperação mútua. Do mesmo modo, convém destacar a importância de que se revestem os acordos conseguidos pela Reunião Ministerial do Grupo dos 77, realizada em Lima em novembro de 1971, e pela Conferência dos Ministros das Relações Exteriores dos Países não Alinhados, realizada em Georgetown em agosto de 1972, que aprovaram programas de ação com disposições concretas para a aplicação de um programa de cooperação mútua entre os países em desenvolvimento.

84. Reveste-se de grande importância o apoio aos diversos órgãos de cooperação entre países em desenvolvimento que obtiveram avanços consideráveis na defesa dos interesses dos países produtores e exportadores de matérias-primas, tais como: (i) o Comitê Intergovernamental dos Países Exportadores de Cobre (CIPEC); (ii) a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP);

(iii) a Aliança dos Países Produtores de Cacau; (iv) o Grupo dos Países Produtores de Café; e (v) o Grupo Informal dos Países Produtores de Minério de Ferro, assim como outras iniciativas encaminhadas com vistas a atingir esses objetivos.

85. Também tem importância o aproveitamento do mecanismo oferecido pelo Protocolo referente às negociações comerciais entre países em desenvolvimento, que está aberto a todos eles, quer sejam ou não membros do GATT, e não pode ser estendido aos países desenvolvidos.

J. APERFEIÇOAMENTO E INSTRUMENTAÇÃO PRÁTICA DA EID

86. A primeira avaliação regional da EID permite estabelecer, em termos gerais, que, embora os países em desenvolvimento tenham adotado políticas internas e realizado esforços para atingir os objetivos e as metas ali estabelecidos, eles não obtiveram, por parte dos países desenvolvidos, a cooperação necessária para complementar os referidos esforços, particularmente no que diz respeito às medidas políticas no campo do comércio internacional, à assistência financeira para o desenvolvimento e à transferência de tecnologia.

87. De acordo com o parágrafo 79 da EID, "é necessário tomar medidas adequadas para manter um exame sistemático dos progressos realizados em prol da consecução das metas e objetivos do Decênio, a fim de determinar as deficiências do processo e os fatores que as originam, e de recomendar a adoção de medidas positivas, inclusive as novas metas e políticas que se façam necessárias". Por conseguinte, é preciso:

i) Que os países latino-americanos intensifiquem seus esforços em cada etapa do processo de avaliação e revisão da EID, nos níveis regional, setorial e global, para aperfeiçoar as disposições da Estratégia e conseguir seu acatamento e seu pleno cumprimento por parte dos países desenvolvidos;

ii) Que, durante o processo de avaliação, seja reexaminada a formulação das medidas políticas, a fim de defini-las com maior precisão e, além disso, definir a maneira de instrumentá-las, considerando as condições e os pré-requisitos que as viabilizem e determinando as datas limite para sua aplicação;

iii) Que, com o objetivo de conseguir um maior grau de compromisso internacional com as medidas políticas, deve-se realizar imediatamente (de acordo com o parágrafo 20 da resolução 3041 [XXVII], aprovada pela Assembléia Geral por 121 votos a favor, nenhum contra, e com a abstenção da Bélgica, Estados Unidos, Portugal, Reino Unido e África do Sul) a seleção das áreas em que deve ser iniciada a ação para a negociação e a adoção de instrumentos jurídicos multilaterais; algumas dessas áreas são mencionadas no parágrafo 15 da citada resolução da Assembléia Geral.

88. No que concerne às atividades da CEPAL no futuro imediato, é importante que ela leve em conta os diversos aspectos considerados nesta avaliação dos problemas do desenvolvimento econômico e social da região, com vistas ao cumprimento das metas e objetivos da EID e a fim de confeccionar seus novos programas de trabalho, enfatizando a necessidade de que os enfoques técnicos socioeconômicos sejam adequados ao espírito e ao conteúdo dos acordos deste décimo quinto período de reuniões.

89. É conveniente que os estudos da Secretaria, além de analisarem a atual situação econômica e social e suas raízes e antecedentes, investiguem suas perspectivas a médio e longo prazos. Para esse fim, recomenda-se que a Secretaria dê importância aos estudos projetivos que mostrem qual poderia ser o futuro comportamento das principais variáveis econômicas e sociais, de acordo com os pressupostos adotados ou com as alternativas propostas.

90. A CEPAL e as demais comissões econômicas regionais das Nações Unidas devem acolher a promoção dos esforços internos e da cooperação mútua, e devem colaborar entre si na esfera inter-regional para esse objetivo.

91. É preciso intensificar os esforços voltados para que se consiga a adoção da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, projeto este que vem sendo examinado por um grupo de trabalho das Nações Unidas. A Carta deve não somente ser uma recompilação dos princípios gerais e especiais pelos

TEXTOS SELECIONADOS

quais o mundo em desenvolvimento tem lutado nos foros mundiais, mas também traduzir-se numa ordenação dinâmica que normatize a cooperação internacional no campo do direito, e numa mentalidade renovada e rigorosa que dê impulso e realidade às novas possibilidades oferecidas pela conjuntura mundial, além de proteger os interesses legítimos de todos os países, particularmente os direitos dos países em desenvolvimento.



PODER E ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA HETERODOXA*

Jorge Graciarena

*Publicado na *Revista de la CEPAL*, n° 1, Santiago do Chile, CEPAL, primeiro semestre de 1976. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.76.II.G.2.

I. INTRODUÇÃO

Estas páginas exploratórias referem-se a alguns aspectos, tanto metodológicos quanto substantivos, da idéia dos “estilos” de desenvolvimento. Uma vez que o uso desses conceitos tornou-se familiar nos últimos anos e que os autores que os utilizam, com diferentes finalidades explicativas ou instrumentais, já compõem um contingente considerável, nossas notas, que não se propõem outra coisa senão identificar determinados problemas e expor algumas perplexidades, ficarão circunscritas, primeiramente, ao exame de algumas contribuições recentes, sobretudo as que foram produzidas a propósito do chamado “enfoque unificado”,¹ explorando, em seguida, alguns aspectos substantivos.

Sem abandonar essa linha introdutória, cabe assinalar que, no conjunto das citadas contribuições, estamos longe de contar com uma razoável integração metodológica. Ao contrário, ao se estabelecerem comparações, observa-se uma certa diversidade, quando não uma confusão, no emprego dessas categorias sintéticas ou dessas construções conceituais. Talvez essa discordância seja inevitável, se levarmos em conta que a similaridade dos termos oculta diferenças

¹Entre o que se escreveu de mais recente com relação ao projeto sobre o “enfoque unificado” encontra-se um trabalho das Nações Unidas, *Report on a Unified Approach to Development Analysis and Planning. Note by the Secretary-General* (E/CN.5/519, de 5 de dezembro de 1974). Numa linha mais crítica, pode-se consultar a importante contribuição de Marshall Wolfe contida nesta *Revista* e intitulada “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?”. Por uma outra perspectiva, igualmente crítica, é valioso o exame do “enfoque unificado” feito por J. B. W. Kuitenbrouwer em *Premises and Implications of a Unified Approach to Development Analysis and Planning*, Nações Unidas, Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (SD/BP/3), 9 de julho de 1975.

consideráveis nos pressupostos teóricos e metodológicos, nos campos da realidade considerados e destacados na análise, nos juízos de valor que eles refletem e no fundo ideológico e intelectual de que provêm. De modo algum pretendemos unificar essas diferenças, porque as tentativas ecléticas costumam ser estéreis. Talvez essa diversidade, se bem observada, possa constituir uma fonte de novas riquezas de conteúdo e de estímulos para apreendermos mais a fundo esse evasivo fenômeno que o desenvolvimento constitui. Num outro sentido, ela também pode acarretar uma confusão considerável entre presente e futuro, juízo de realidade e juízo de valor, ideologia e utopia, e não menos confusão entre os níveis de análise. Reunir tantas coisas diferentes pode provocar graves inconvenientes.

Não é este o momento de investigarmos as origens desses conceitos, o que seria uma empreitada erudita que foge a nossos propósitos, mas não é demais assinalar que sua necessidade ressurgiu, principalmente, desde o último período de pós-guerra, quando se percebeu o desenvolvimento como um processo complexo e fascinante, cheio de facetas e dimensões que era preciso sintetizar. Os modelos iniciais foram econômicos e muito simples, pelo menos no caso dos mais difundidos (por exemplo, Domar Harrod).² Em pouco tempo, os sociólogos, os cientistas políticos e os historiadores uniram-se ao movimento iniciado pelos economistas, e assim começou a proliferação de modelos e estilos, que continua em vigorosa expansão. Até agora, o esforço empreendido para precisar e delimitar a posição teórica dessas categorias e para definir suas relações com outras similares foi escasso e pouco fecundo. Fizem-se maiores progressos na realização de estudos mais concretos, nos quais se distinguiram tipos e modelos nacionais e sub-regionais apropriados para fundamentar empiricamente este problema.

No seio da Organização das Nações Unidas, as preocupações com um “critério unificado” para explicar o processo de desenvolvimento remontam a vários anos. Já em 1970, o Conselho Econômico e Social e a Assembléia Geral

²Não é desconhecida a longa tradição desses conceitos sintéticos, que se referem tanto ao crescimento da economia quanto ao desenvolvimento da sociedade. Seus antecedentes remontam, pelo menos, a Quesnay e Adam Smith, e passam pelas contribuições intelectuais de figuras tão prestigiosas quanto Ricardo, Marx, Max Weber, Sombart e Pareto, que explicaram de diversas maneiras a dinâmica de crescimento do “modelo” (ou do “sistema”) capitalista. Todos eles sentiram a necessidade de contar com categorias suficientemente abrangentes e, ao mesmo tempo, capazes de captar a essência da complexidade do processo global de desenvolvimento.

havam solicitado que se realizasse uma nova investigação, em busca de um “enfoque unificado para a análise e o planejamento do desenvolvimento”, pedido esse no qual estava implícita a “opinião de que, nas muitas tentativas anteriores, não se chegou a um aprofundamento suficiente sobre as razões pelas quais os processos de crescimento econômico e de mudança da sociedade (...) vêm tendo conseqüências tão ambíguas para o bem-estar humano, e por que as disciplinas da análise e planejamento do desenvolvimento, das quais tanto se esperava alguns anos atrás, vêm manifestando uma capacidade muito limitada de explicar e dirigir esses processos de crescimento e mudança”.³

Dessas preocupações pragmáticas, tanto nos órgãos internacionais quanto nos meios acadêmicos e intelectuais, emanaram numerosos trabalhos de valor muito diversificado, que formam uma bibliografia já copiosa. Todavia persistem muitos dos problemas iniciais, e os progressos alcançados estão longe de satisfazer as expectativas resumidas nesses esforços. Quase que pelo contrário, poderíamos assinalar que as frustrações talvez estejam aumentando, na medida em que os mal-entendidos iniciais se aprofundam, em vez de se desfazer.

Com efeito, persiste um número nada reduzido das questões essenciais sobre o que é um “estilo de desenvolvimento”, sem que os passos dados até aqui tenham conseguido esclarecê-las. Antes, seria possível sugerir — talvez com excessivo pessimismo — que algumas dificuldades aumentaram e que a confusão terminológica é hoje maior do que antes, em parte em função da contribuição ativa (seguramente involuntária) dos vários corpos técnicos internacionais ligados ao projeto do enfoque unificado, que contribuíram de maneira imaginativa e generosa para a profusa série de substantivos e adjetivos atualmente utilizados, como se destaca, com certa ironia, no trabalho de Marshall Wolfe indicado anteriormente. Há algo de mágico nessa pretensão de resolver problemas de conteúdo, nos problemas subjacentes a teorias complexas sobre o desenvolvimento, através de jogos verbais e de qualificativos que, provavelmente, contribuem mais para obscurecê-los do que para elucidá-los. Quando se empregou a palavra “estilos”, não foram poucos os que acreditaram que se estava encerrando uma etapa no processo de ensaio e

³*Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, documento das Nações Unidas (E/CN.5/477, 25 de outubro de 1972). Maiores informações podem ser encontradas na *Revista Internacional de Desarrollo Social*, n° 3, 1971, também das Nações Unidas.

erro na reflexão sobre o desenvolvimento baseada em posturas valorativas e ideológicas e numa terminologia obsoleta, e que se estava abrindo para o futuro uma avenida larga e promissora. Não foi isso o que se observou, e antigos problemas foram vazados num novo molde, sem que isso significasse outra coisa senão uma mudança nominal.

II. ALGUMAS POSIÇÕES HETERODOXAS

Quando se mencionam os estilos (ou modelos) de desenvolvimento, suscitam-se imediatamente várias perguntas fundamentais: Qual é seu sentido, ou seja, a que coisa da realidade se refere esse conceito? Em que posição do campo teórico sobre os processos de desenvolvimento insere-se ele? Quais são os seus elementos fundamentais e secundários, e que tipo de relações existe entre eles? Em que quadro temporal ele está situado? Em outras palavras, trata-se de um conceito estático ou dinâmico, de um problema sincrônico ou diacrônico? E, para não alongar demasiadamente este questionário, qual é o método mais adequado para lidar com os problemas envolvidos? As perguntas não terminam aqui, mas as que foram indicadas são suficientes para assinalar as direções principais de nossas dificuldades, quando se examinam os diversos documentos e trabalhos provenientes do projeto referente ao enfoque unificado.

A rigor, o primeiro problema é metodológico e se refere à definição, ou seja, ao significado atribuído ao termo. Em vão busquei, nos diversos trabalhos analisados, uma definição ou caracterização rigorosa desse conceito central. Não se pode negar que surgiu uma profusão de elementos e pistas muito interessantes, que poderiam ser úteis para um esforço de reconstituição das idéias fundamentais subjacentes à copiosa produção sobre esse tema. Emergiu também toda uma série de classificações engenhosas, relativas a uma multiplicidade de perspectivas possíveis, para a análise do processo de desenvolvimento. Por último, sabe-se que o problema do desenvolvimento deve ser abordado a partir de um enfoque unificado, que deveria globalizar ou integrar as perspectivas parciais do desenvolvimento econômico, social, político e cultural. Se essa integração de perspectivas foi ou não conseguida é, pelo menos, um tema que se pode qualificar de controvertido. O certo é que, afora a for-

mulação das boas intenções e das necessidades, ainda não existe uma indicação clara do sentido substantivo que se atribui aos estilos de desenvolvimento, concebidos como processos dinâmicos globais, como pretende a perspectiva do enfoque unificado.

Talvez isso se afigure uma preocupação formal e academicista. De modo algum eu partilharia desse tipo de observação, pois fazê-lo significaria aceitar a conveniência de utilizar conceitos complexos como esse sem indicar o discurso teórico de que eles provêm, e sem assinalar, metódica e sistematicamente, quais são seus componentes e suas relações fundamentais. Em outras palavras, seria preciso admitir que é possível conferir-lhes uma base exclusivamente empírica e que a finalidade desse esforço resume-se em atender a objetivos pragmáticos de planejamento do desenvolvimento. Não é esse o espírito com que se formulou o projeto do enfoque unificado, nem tampouco o que se encontra em vários dos trabalhos que a ele se referem. Entretanto persiste o perigo de que o tipo de abordagem predominante venha a ser o que M. Wolfe denomina de estilo “racionalista-tecnocrático”,⁴ que é, precisamente, aquele que se desinteressa das preocupações metodológicas e aponta para uma direção decididamente “prática”.

Parece difícil imaginar um enfoque unificado sobre os estilos de desenvolvimento que não acarrete uma tomada de posição teórica (e valorativa) sobre o próprio processo de desenvolvimento, ou seja, sobre os fatores que geram, condicionam e refreiam sua dinâmica, assim como sobre o aproveitamento de seus frutos. Essa tomada de posição, explícita ou implícita, é inevitável. E, se é inevitável, parece sensato que a formulemos explicitamente, tanto porque desse modo se esclarecem as idéias e se dissipam confusões óbvias, como porque, com um melhor entendimento, é possível elaborar instrumentos mais racionais e eficazes para agir sobre o desenvolvimento.

Um aspecto que chama a atenção na bibliografia sobre o enfoque unificado e os estilos de desenvolvimento é que raramente se procura explicar o processo de desenvolvimento ou elaborar a crítica das teorias econômicas, sociológicas, culturalistas etc. que fornecem explicações parciais e fragmentadas do desenvolvimento, e contra as quais se parece lutar. Na verdade, todo o movimento do enfoque unificado é, por um lado, uma reação ao predomínio, no

⁴Ver M. Wolfe, *Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?*, loc. cit., p. 45.

pensamento e na ação sobre o desenvolvimento, de teorias baseadas em pressupostos exclusivamente econômicos, que adquiriram um vigor preponderante nos anos imediatamente posteriores à última guerra mundial. Por outro lado, também se reage contra a fragmentação disciplinar (o que já foi assinalado) e ainda, embora sem que isso seja dito, contra a diversidade dos enfoques e concepções ideológicos do desenvolvimento.

As críticas às interpretações exclusivamente econômicas do crescimento já estavam em voga em meados dos anos 1950 e se mostraram particularmente contundentes desde então, tanto assim que provocaram correções de rumo nas estratégias e políticas de desenvolvimento. Isso é o que se evidencia nas tentativas de integração dos chamados “aspectos sociais” no corpo das principais doutrinas desenvolvimentistas. A concepção inicial dos “aspectos sociais” era sumamente restrita e incluía apenas os da educação, saúde, habitação e alimentação. Muito tempo ainda se passaria para que fosse admitido — e de maneira restrita — que algumas dimensões sociais não consideradas anteriormente, tais como as classes sociais, as relações de poder e a natureza política do Estado, tinham uma importância fundamental na orientação das estratégias de desenvolvimento, especialmente na América Latina. A partir desse momento, começaram a ser utilizados conceitos como modelos ou estilos políticos do desenvolvimento, ao lado de outros como “esquema”, “padrão” e “perfil”, que apontam para uma abordagem mais abrangente, sintética e dinâmica, ao mesmo tempo que envolvem novos elementos não claramente expressos e nem levados em conta anteriormente.

Não faz sentido, neste momento, rastrear a origem e a trajetória do amplo vocabulário utilizado, nem tampouco a maneira como se produziram as transições que levaram a uma ampliação contínua da idéia de desenvolvimento, porque nosso problema é diferente. Entretanto não é demais assinalar que essa transição, em alguns casos, foi tão rápida que levou ao extremo oposto e, em vez de aplicar as fórmulas específicas restritas dos economistas, que faziam o crescimento depender da taxa de investimentos e da relação capital-produto, recorre-se, na atualidade, a fórmulas tão gerais e abstratas que elas mal têm significado concreto e alcance prático. Quando se diz que o desenvolvimento “é concebido como um processo global de mudanças sociais inter-relacionadas”, faz-se uma afirmação que, por sua natureza e imprecisão, fica fora de debate e poderia ser aceita pelas correntes teóricas e ideológicas mais anta-

gônicas e opostas. Ora, se tivéssemos que precisar o significado de alguns dos termos utilizados — por exemplo, as idéias de “mudança”, “processo global” e “inter-relação” —, é possível que essa concordância desaparecesse rapidamente, para ser substituída pelas discrepâncias teóricas relativas a outras questões (por exemplo, como se produz a mudança, o que se pretende dizer com processo global e, finalmente, se a inter-relação é simétrica ou assimétrica em termos de circulação e de transferências de recursos e de poder).

Um dado que complica ainda mais a compreensão correta da idéia de estilos de desenvolvimento é que, na falta de uma definição teórica, encontra-se, em contrapartida, uma adjetivação variada, que qualifica os estilos, atribuindo-lhes os sentidos mais diversos.⁵

A adjetivação não substitui a teoria nem é um bom método para identificar os problemas e seus objetos concretos, nem tampouco para distinguir com clareza os níveis de análise a que eles correspondem. É imperativo que se indague, portanto, qual é a relação entre os estilos e alguns outros conceitos do arsenal teórico das ciências sociais que têm diversos graus de abstração: sistema, estrutura, regime, processo, estratégia etc.

Em outras palavras, em que nível de análise e estrutura teórica situa-se o conceito? Essa preocupação tem um sentido concreto, porque, às vezes, a idéia de estilo parece corresponder à de sistema, enquanto, noutras ocasiões, seu grau de generalidade é muito menor, tanto assim que é possível conceber, justificadamente, que ele equivale a estratégia. Assim, quando se alude em termos gerais aos estilos *vigentes* de desenvolvimento, tem-se a impressão de estar fazendo referência ao capitalismo, que é um sistema histórico na nomenclatura corrente das ciências sociais. Ao contrário, quando se fala de “estilo

⁵Por exemplo, num dos trabalhos em torno do projeto do enfoque unificado, fala-se dos seguintes tipos de estilo: “*value-oriented*” e “*eventual value-oriented styles*” [“estilos orientados para o valor” e “eventualmente orientados para o valor”]; “*current world styles*”, “*national*” e “*viable national styles*” [“estilos mundiais atuais”, “estilos nacionais” e “estilos nacionais viáveis”]; “*politically possible*”, “*conventional*”, “*preferred*” e “*prevailing style*” [estilos “politicamente possível”, “convencional”, “preferencial” e “vigente”]; “*original*”, “*radically original*”, “*innovative style*” [estilos “original”, “radicalmente original” e “inovador”]; e ainda “*new style*” [“novo estilo”] (com respeito a Cuba), terminando-se, enfim, com uma menção aos “*styles of polarized development*” [“estilos de desenvolvimento polarizado”]. Talvez haja mais alguns, e é possível que, em outros trabalhos, encontrem-se novas contribuições para esse repertório de adjetivos. Seja como for, é minha impressão que seu número não contribui para esclarecer a idéia de estilo, mesmo presumindo que não há dificuldades de compreensão quando se fala de um “*conventionally-defined style of development*”. Que quer dizer “estilo convencionalmente definido”: a que convenções se refere ele, quem e como as impõe etc.? É evidente, de qualquer modo, que os estilos de desenvolvimento não são formados por geração espontânea nem se distinguem pelos adjetivos que seja possível atribuir-lhes.

nacional”, com um sentido específico, a referência já não poderia ser ao capitalismo, pois seria imprecisa, o que também ocorre em relação ao estilo “atual” ou aos estilos “viáveis” e “aceitáveis” de desenvolvimento, conceitos estes que teriam, todos eles, um parentesco maior com as estratégias. Neste momento, tenho dúvidas quanto à utilidade heurística de um conceito que mostra ser uma espécie de pau-para-toda-obra, uma vez que é utilizado em tantos níveis de análise e com sentidos tão diversificados, que eles fazem com que sua idéia central seja difícil de apreender e careça de uma referência teórica explícita.

Talvez convenha voltarmos, neste ponto, a um problema anteriormente mencionado de passagem, que diz menos respeito aos enfoques disciplinares parciais do que à evolução conceitual e ao campo abrangido pelos diversos termos utilizados pelos analistas do desenvolvimento. Até época recente, os economistas e os órgãos internacionais falavam de estratégias ou políticas de desenvolvimento para se referir a conjuntos mais ou menos racionais, coerentes e integrados de medidas praticadas, em aplicação ou em projeto, destinadas a promover o crescimento (ou o desenvolvimento), e que eram julgadas como uma totalidade relativamente independente das fontes de que provinham e vagamente relacionadas com as condições não econômicas em que se dava o desenvolvimento. Ou seja, mantinha-se a antiga divisão entre Estado e economia, dissociando da análise do processo de desenvolvimento seus componentes de poder, que eram cristalizados como constantes. Assim, o Estado aparecia como uma entidade relativamente imutável, que atuava como fonte geradora de políticas econômicas, as quais podiam variar sem transformar a natureza dele nem suas relações com a sociedade.

Essa formulação tinha algumas vantagens, porque, além de sua simplicidade, permitia que os economistas se mantivessem comodamente instalados num território intelectual dominado por sua disciplina. Essa posição não pôde ser sustentada quando, primeiramente ao se distinguir o crescimento do desenvolvimento e, mais tarde, ao se incorporarem na análise os aspectos sociais, as exigências de perspectivas teóricas mais amplas se fizeram sentir vigorosamente. Tanto assim que, como resposta a elas, juntaram-se outros elementos significativos, que só figuravam marginalmente nos esquemas analíticos anteriores. Refiro-me ao “sistema” internacional, às tendências históricas e às estruturas nacionais que, ao lado das circunstâncias específicas e concretas das regiões e dos países, condicionaram suas possibilidades de desenvolvimento.

O movimento seguinte consistiu em passar da idéia de estratégias e políticas para outros tipos conceituais mais expressivos, que levaram em conta a nova concepção do desenvolvimento, desde então entendido como “social”. Essa solução, em larga medida, foi um somatório e levou a que se reformulassem por completo as idéias vigentes. Às políticas e estratégias econômicas (sempre concebidas num quadro neoclássico ou neokeynesiano rigoroso e limitado) acrescentaram-se outros elementos, mas o que se incorporou, basicamente, foi a dimensão do poder do Estado, no sentido estrito de fonte geradora de políticas de crescimento econômico. Para isso, tomaram-se de empréstimo alguns conceitos de outras disciplinas sociais, principalmente da sociologia e da ciência política, nas quais já fazia muito tempo que se falava de modelos ou estilos políticos e sociais, que possuíam algumas das características integradoras buscadas mas que, apesar disso, eram carregados de valorações explícitas que se desejava evitar ou, pelo menos, deixar de lado. Para adaptar esses conceitos à linguagem ascética e burocrática dos órgãos internacionais, os modelos ou estilos políticos receberam um novo enunciado, eliminando-se deles os adjetivos ostensivamente políticos que muitos possuíam. Não faria sentido, quanto a isso, o aforismo que diz que “morto o cão, acabou-se a raiva”. As discrepâncias tornaram-se latentes, mas suas fontes não desapareceram. Qual é o papel do poder no desenvolvimento? Quem possui poder, de que tipo, como o mobiliza, para quais objetivos e no intuito de servir a que interesses? Como se incorpora a noção de poder no tema das estratégias e das políticas, e que significado teórico é atribuído a ela?

Com isso, chega-se a uma encruzilhada para a qual confluem, por um lado, o problema do poder (quem tem o poder e como o utiliza?) e o da geração, da mudança ou do desenvolvimento (que ou quem promove a mudança, e com que objetivos?). Embora, de modo geral, o poder constituído tenda a ser conservador, também o é, em diversos sentidos, a idéia de desenvolvimento — por exemplo, quando se refere às suas formas “vigentes”, “dominantes”, “atuais”, “reais” ou “convencionais”. Na idéia dos estilos, a confluência entre o poder e o desenvolvimento diz respeito à geração deste último, que se presume impulsionado por uma ou várias fontes determináveis de poder. Se esse raciocínio estivesse certo, a pergunta procedente seria: qual é essa fonte de poder, como age e em que direção?

Já nos aproximamos aqui da filosofia da história. Evitarei esse caminho, para não divagar sobre o movimento e o sentido da história. Embora nossa preocupação seja mais corriqueira, não deixaremos de assinalar que a disjunção proposta há séculos é clara: por um lado, aponta-se para os indivíduos “esclarecidos” (por Deus, pela Razão, pela Idéia ou pela História), para as grandes personalidades e para os grupos estratégicos; no outro extremo, indica-se que a questão só tem resposta quando são observados os dinamismos histórico-estruturais das bases econômicas e sociais, e o desenvolvimento das forças produtivas.

À primeira posição corresponde a postulação dos “agentes do desenvolvimento” e, desse modo, o problema se converte na busca e identificação da classe de pessoas ou grupos que levam a cabo essa tarefa, e da maneira como eles promovem o desenvolvimento. Durante anos, a preocupação dominante nas ciências sociais latino-americanas foi justamente essa: localizar o *deus ex machina*, buscando nos empresários schumpeterianos ou na classe média a existência de uma burguesia nacional de vocação hegemônica e com capacidade para dar impulso a um projeto de modernização no estilo dos países capitalistas centrais. As teorias da modernização incluem-se nessa linha analítica.

Uma abordagem teórica desse tipo é “acional”, por exaltar a posição dos atores (agentes de desenvolvimento) como sendo os elementos dinâmicos de um processo, que é promovido em prol de objetivos definidos por eles, em meio a determinadas condições e empregando recursos limitados. A estrutura e a história passam a ter uma importância que, vez por outra, é auxiliar, quando não prescindível, numa formulação teórica desse tipo, a qual, em grande medida, é a-histórica. Nessa perspectiva, existe um componente voluntarista, muitas vezes assinalado, que se alicerça na indeterminação das situações e processos sociais. Por conseguinte, a história e a estrutura entram nesse contexto analítico como um distante pano de fundo, que compõe o cenário mas não cerceia a autonomia dos atores como personagens centrais do drama do desenvolvimento.

Certamente, o problema social consiste, em primeiro lugar, em definir até que ponto e, portanto, de que maneira as tendências histórico-estruturais são incorporadas no esquema analítico do desenvolvimento com respeito aos atores-agentes. É precisamente nesse ponto que se abre o leque de discrepâncias nas interpretações do peso dos fatores históricos na mudança social (ou no desenvolvimento, se preferirmos).

De qualquer maneira, o que constitui um estilo de desenvolvimento depende, nessa abordagem, tanto da qualidade quanto das orientações e propósitos dos “agentes” — que se mobilizam na busca de uma série de objetivos através do uso de certos meios — e da aceitação (consenso) que eles obtenham para suas estratégias. Por conseguinte, a “viabilidade” do estilo depende das forças sociais que ele possa mobilizar para superar os “obstáculos e resistências” que, à guisa de conflitos, opõem-se a sua realização ou sua continuidade.

Não deixa de haver alguns problemas metodológicos na maneira de inserir nesse contexto a idéia de viabilidade e no sentido que lhe é atribuído. De fato, tal como utilizada no projeto sobre um enfoque unificado, a idéia de *viabilidade* cria algumas dificuldades, quando se procura conciliá-la com um processo tão vago como é o desenvolvimento. Às vezes, tenho a impressão de que não se qualificam muito bem os elementos dinâmicos envolvidos nela, pois mais parece tratar-se de um conceito estático. A viabilidade está relacionada de perto com os *meios* disponíveis para atingir os objetivos de uma estratégia de desenvolvimento, a qual enfrentará resistências e conflitos que modificarão seu curso. A viabilidade, por conseguinte, teria que passar por mudanças a cada vez que se alterassem as condições do processo de desenvolvimento. A idéia do que possam ser os *meios* é fundamental para entender seu papel na configuração e no funcionamento dos estilos. Como sempre, há mais de uma alternativa para a análise desse problema. Quando os meios são considerados invariáveis, as possibilidades de persistência de um estilo (viabilidade) dependem da continuidade das condições históricas vigentes, e sua adaptabilidade à mudança será limitada, sem dúvida, pela rigidez dos meios.

A idéia de viabilidade seria diferente, caso fosse situada num quadro mais dinâmico, e caso os meios fossem concebidos como um conjunto de recursos instrumentais estreitamente ligados aos objetivos, mesmo sem depender exclusivamente deles. A natureza dos meios, por sua vez, condicionaria as possibilidades do estilo, mas, uma vez instaurado este último, e sempre que fosse necessário e possível, poder-se-ia reformulá-los, criando novos meios que se ajustassem com mais flexibilidade às circunstâncias históricas e sociais emergentes. Essa perspectiva tem a vantagem de tornar mais maleável a definição dos meios. Os estilos, segundo ela, dependeriam menos dessa definição, pois, nessa concepção, um estilo pode recriar parcialmente seus próprios meios.

Esse raciocínio tem seus limites. O mais importante deles encontra-se na idéia de *contradição*, que consiste, justamente, na falta de uma convergência completa entre meios e objetivos. Nesse caso e com o correr do tempo, talvez a discrepância tendesse a se acentuar, até produzir o declínio do estilo e sua superação e substituição por um outro. Voltaremos a esse assunto mais adiante.

O problema de partir de um enfoque teórico correto não se resolve ao se remeter a dinâmica do desenvolvimento aos agentes e fazer algumas classificações destes, sem que se indiquem as possibilidades que eles têm de se impor e sem que se definam as estratégias que lhes são atribuídas. A rigor, a questão consiste em nada menos do que averiguar quais são os agentes estratégicos, isto é, consiste em *identificá-los*, a fim de indagar quais são os valores, os interesses e as aptidões com que eles definirão e imporão as estratégias de desenvolvimento que propõem ou impulsionam. As perguntas que se seguem são quase desnecessárias: Como identificar os agentes efetivos em meio a tantos agentes potenciais possíveis, como os existentes numa sociedade qualquer? Que é que os caracteriza e como saber se eles são mais capazes ou “estratégicos” do que outros, e se dispõem do consenso (e da coerção) necessário para impor seus objetivos, frente às inevitáveis resistências que irão enfrentar? Que garante que seu estilo será mais aceitável do que os outros que estão disponíveis no “mercado de estilos”, num determinado momento histórico?

Mais uma vez, estamos no problema teórico e metodológico que foi indicado no início, e sobre o qual encontram-se poucos guias úteis e orientadores. A menos que sugeramos que quem decide é o acaso histórico, é necessária, evidentemente, uma teoria que, além de afirmar que todos os agentes existentes (e as listas são longas) são igualmente candidatos potenciais à hegemonia, sustente que, entre eles, alguns (ou alguém) são “mais iguais do que outros”, como se dizia na fantasia orwelliana.

Esse tipo de colocação tende a derivar, de maneira quase inevitável, para uma outra pergunta: qual é a relação existente entre os agentes e as elites de poder? Creio que a idéia de agentes só teria sentido se admitíssemos que ambos são a mesma coisa (ou algo muito parecido). Se assim fosse, o problema central se resumiria em estabelecer, primeiro, quem são eles, e, segundo, quais e quantos recursos de poder encontram-se a seu dispor e como são utilizados. O Estado parece ser a base de sustentação dos agentes e das elites de poder,

que promovem a partir dele suas políticas, mesmo que isso não seja explicitado. A despeito de sua importância central para uma concepção do desenvolvimento “promovido por agentes”, é pouco o que se faz no projeto referente ao enfoque unificado para caracterizar os traços e as funções do Estado, ou seja, sua natureza como instrumento de poder econômico em diversos estilos de desenvolvimento, a serviço de diversos agentes que tenham conseguido impor sua hegemonia e promover estratégias para o desenvolvimento, a serviço de seus objetivos e interesses. Alguns trabalhos ainda provisórios do projeto da abordagem unificada analisam o problema das estruturas sociais e políticas no contexto do desenvolvimento. Contudo, essa análise concentra-se mais na *nation-building* [construção nacional], numa escala ainda muito genérica, sem que haja, a rigor, uma concepção explícita do poder no desenvolvimento. Seja como for, esses trabalhos oferecem perspectivas sugestivas para futuras explorações desse importante aspecto.

Assim, o que deveria ser central nesse tipo de enfoque acional é, sobretudo, uma concepção do papel desempenhado pelo poder no desenvolvimento, uma vez que os agentes, para serem eficazes e estarem em condições de viabilizar seus estilos, têm que ser necessariamente uma elite de poder, um grupo, coalizão ou classe dominante, uma “ordem estabelecida”, ou qualquer outra coisa semelhante que controle a máquina estatal. Daí parecer indispensável o esforço investido em fundamentar um enfoque metodológico capaz de reconhecer os fatores que condicionam a posição de poder dos agentes e a autonomia que lhes é atribuída no âmbito concreto de uma nação e num momento historicamente definido. Esse é um requisito necessário, caso se pretenda avançar para uma explicação dos estilos, de sua aceitabilidade e de sua viabilidade no processo de desenvolvimento.

Entretanto, esse problema não poderá ser resolvido sem que antes se responda a estas outras perguntas: quais são os fatores estruturais e ideológicos que geram as forças centrais do processo de desenvolvimento, quem o anima e orienta, com vistas a que objetivos e metas viáveis, com que meios e recursos, enfrentando quais conflitos e em benefício de quem? Nas páginas seguintes, tentaremos fazer algumas propostas exploratórias nessa direção.

III. NOVAS FORMULAÇÕES DE ALGUNS PROBLEMAS FUNDAMENTAIS

Parece suficientemente claro que, ao passar do exame das estratégias e políticas de desenvolvimento para o dos estilos, produz-se um salto qualitativo que nem sempre é bem percebido. O problema central anterior era mais circunscrito e mais concreto, quando se pensava apenas em estratégias e governos. Tratava-se, antes de mais nada, de compreender os mecanismos de impulsionamento do crescimento econômico e suas metas principais de curto prazo, dentro de um arcabouço histórico-social restrito, determinado por parâmetros estruturais constantes. Essa postura intelectual e prática foi recentemente qualificada de “desenvolvimentismo”.

Quando se incorpora a idéia de estilos e modelos, o objeto lógico passa a variar expressivamente e em termos que são majoritariamente qualitativos. Atualmente, pretende-se nada menos do que apreender todo o processo de desenvolvimento num arcabouço intelectual amplo e abrangente, capaz de conceber a constelação de suas circunstâncias e elementos, convenientemente integrados num esquema teórico. Esse esquema teria que explicar de que maneira uma sociedade concreta se mobiliza e emprega seus recursos não apenas em prol do crescimento econômico, mas também para alcançar outros objetivos que constituem valores permanentes da condição humana (direitos humanos, desenvolvimento da personalidade, espírito criativo, justiça e equidade sociais, bem-estar individual e familiar, conservação do meio ambiente etc.). É essa a posição da Organização das Nações Unidas, e esta é a tarefa que terão pela frente aqueles que se encarregarem de definir o que são os estilos de desenvolvimento.

Alguns autores afirmam que, na América Latina, existem atualmente dois tipos de desenvolvimento polarizados, tão contrapostos que seus traços podem corresponder a sistemas econômico-sociais diferentes. Ambos delimitam o que parecem ser as “possibilidades objetivas” ou as alternativas reais vigentes neste momento histórico da região.

O primeiro deles foi denominado “modelo de desenvolvimento associado”, com o que se destaca sua vinculação dependente dos países capitalistas centrais e suas grandes empresas transnacionais. O poder estrutura-se como

uma coalizão, formada, principalmente, por uma tecnoburocracia civil e militar, que controla o aparelho do Estado em associação com as grandes empresas nacionais e estrangeiras, as quais ocupam uma posição dominante no setor moderno e, por conseguinte, em toda a economia. Mesmo que com um caráter mais acessório, também participa dessa coalizão uma multiplicidade de grupos de renda média alta, nos quais se destacam os empresários médios, os altos executivos e os profissionais liberais. O estilo político é geralmente autoritário e desmobilizador, pois se promove a “hibernação” das massas populares, mediante a desarticulação de suas organizações sociais e políticas autônomas. A dissensão franca é diretamente reprimida. O objetivo econômico central é o crescimento econômico acelerado, em prol do qual se articulam e mobilizam todos os recursos disponíveis, no intuito de maximizar a acumulação de capital e a rentabilidade das empresas, atrair investimentos estrangeiros e conter as pressões salariais e distributivas dos grandes grupos que vão ficando para trás, num processo altamente concentrador da renda. O objetivo político a longo prazo é a “grandeza nacional”, à qual se subordina uma série de metas sociais que, vistas por outra perspectiva, mereceriam uma atenção mais imediata.

O tipo de desenvolvimento que se encontra no pólo oposto tem como objetivo central o “desenvolvimento social” ou a “participação popular”, que têm precedência sobre o crescimento econômico. Um Estado monolítico e autoritário, sem pluralismo político, é o núcleo e a principal força propulsora (pelo menos nas fases iniciais) do estilo. A participação das massas é ampla e cada vez mais igualitária, na produção, no consumo e na distribuição da renda. A fórmula para a organização econômica e social tanto pode ser um capitalismo de Estado quanto um socialismo no sentido estrito.⁶

Um pouco diferente foi o ponto de partida de Aníbal Pinto, que se referiu ao “modelo político” do desenvolvimento latino-americano nos termos sucintamente indicados a seguir. Depois de recordar que, habitualmente, são individualizados dois agentes sociais do desenvolvimento — uma determinada classe ou o aparelho de Estado, “cujo peso foi sempre decisivo” —, o autor destaca a importância que teve no caso latino-americano a “pressão das circunstâncias externas”. Ao fazer o perfil do “novo modelo de desenvolvi-

⁶Sobre esses modelos, é possível consultar diversas fontes, entre outras, F. H. Cardoso, *O modelo político brasileiro*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972, cap. 3; e J. Cotler, *Unified Approach to Development Analysis and Planning, Case Study*, Peru, Nações Unidas, UNSRID/72/C.69, agosto de 1972.

mento” originado a partir da depressão dos anos 1930, ele põe em relevo o peso de diversos fatores, como “as relações entre o Estado e as forças sociais e políticas”, que são mobilizadas por uma de duas “forças motrizes principais” (ou por ambas): (a) uma “ideologia ou doutrina” nos casos em que o desenvolvimento é impulsionado “de cima para baixo”, pelo Estado e seu aparato político; e (b) o nacionalismo, como elemento estratégico de algumas experiências capitalistas. Todavia, esse fator tem sido relativamente secundário, quando a “pressão externa” é forte e condicionante do comportamento do Estado e dos principais grupos nacionais, como ocorreu de maneira preponderante no desenvolvimento latino-americano.⁷

Esse modelo possui alguns aspectos que me pareceram de grande importância: em primeiro lugar, seu caráter dinâmico, seja pelo tipo e pela expressão conceitual dos fatores escolhidos, seja por sua colocação num marco histórico de fases bem delimitadas; em segundo lugar, a incorporação de variáveis políticas e, por último, a significação atribuída ao conceito de “contradição”, que leva rapidamente a uma idéia mais geral e dinâmica do conflito.

O tratamento do problema dos modelos constitui uma contribuição positiva quando existe neles, ainda que com perspectivas diversas, uma tentativa de demarcar concretamente os problemas do desenvolvimento latino-americano, tomando como referência as sociedades nacionais num momento histórico definido.

Do ponto de vista metodológico, esses modelos transcendem bastante o que se vem considerando aqui sob a rubrica de estilos de desenvolvimento. Na verdade, eles não se situam dentro do mesmo sistema econômico-social (capitalismo ou socialismo), o que constitui um dos requisitos *a priori* da idéia de estilos, considerados por nós como variações de configurações históricas intra-sistêmicas. Entretanto, eles nos são úteis por seu caráter concreto e porque, num outro sentido, referem-se muito de perto às inquietações latentes por trás da análise dos estilos.

Um problema não menos importante, mas naturalmente mais formal, é o do *nível de análise*. Há bastante confusão na postura metodológica subjacente à idéia de estilo, pois, como se mostrou páginas atrás, esse conceito alude com

⁷Ver A. Pinto, “El modelo político latinoamericano”, em *Política y desarrollo*, Santiago do Chile, Editorial Universitaria, 1968, pp. 60ss.

freqüência a situações potenciais ou concretas de categoria muito variada. Isso é o que acontece, por exemplo, quando se fala de um estilo “mundial” e de outro “nacional”, para fazer referência, em última instância, a situações de alcance mais limitado, que correspondem à ordem das estratégias circunstanciais. Desse modo, o estilo às vezes aparece como um sucedâneo do sistema (capitalista, socialista), da estrutura ou do regime; noutras ocasiões, ao contrário, seria algo parecido com uma fase no processo de desenvolvimento, como quando se fala em “desenvolvimento voltado para fora”, em “substituição de importações” ou em “internacionalização do mercado”, que poderiam ser (e foram) assinalados como estilos preponderantes de desenvolvimento (econômico e político).

Decorre de tudo isso que ainda persiste o problema da relação entre sistemas e estilos, de como referir os estilos aos sistemas econômicos e sociais. Se admitíssemos que estes últimos são concepções de ordem mais geral e abstrata, talvez pudéssemos dizer que *um estilo é a modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema social num âmbito definido e num momento histórico determinado*. Poderíamos observar que essa proposição mais se refere a uma estrutura (ou a uma formação social) do que a um estilo. Entretanto, a idéia de estilo provém de uma origem diferente, ainda que tenha, em sua versão atual, um certo parentesco com o conceito de estrutura. De qualquer modo, o significado contido na idéia de estrutura é mais estático e não se concentra, como no caso do estilo, nas estratégias e políticas de desenvolvimento que uma vontade política promove, em condições histórico-estruturais particulares.

Visto por este ângulo, caberia supor que o estilo é uma espécie de integração das estratégias de desenvolvimento com os fatores de poder que possibilitam sua realização, num sistema econômico e social historicamente determinado e orientado para certos objetivos.

Certamente, não se deve abandonar a idéia de vincular os estilos com as estratégias de poder no âmbito de uma formação histórico-social, porque ela introduz no conceito de estilo um sentido maior de realidade. Na minha opinião, a idéia de estilo teria que ser um elemento auxiliar para uma reflexão concreta sobre o desenvolvimento nacional. As utopias concretas — os estilos como expressões desejadas e talvez potenciais — são dados importantes para a compreensão de uma situação histórica, com suas possíveis tendências, mas nunca devem ser confundidas com os estilos concretos, que apontam mais para realidades historicamente identificáveis.

IV. SUGESTÕES PARA UMA CARACTERIZAÇÃO DOS ESTILOS

Depois de um exame sumário de seus aspectos histórico-concretos, parece necessário regressarmos agora ao exame do sentido dinâmico do conceito de estilo. Afinal, que é que um estilo promove? Já se assinalou que essa pergunta leva, rapidamente, a uma antiga controvérsia, que provém da filosofia da história e que se repete nas ciências sociais desde suas origens. Com o risco de ser redundante, recordarei as duas posturas fundamentais: por um lado, a daqueles que postulam a autonomia das personalidades e das elites de poder (ou grupos estratégicos) na formulação e imposição dos objetivos e das políticas que definem um estilo, e, por outro, a postura dos que se preocupam com o papel da base estrutural socioeconômica e com as tendências da conjuntura histórica, interna e externa, na configuração de um estilo de desenvolvimento.

São esses os extremos controvertidos no problema da geração dos estilos. Sua complexidade permite uma variedade considerável de posturas intermediárias. Uma pergunta, talvez plausível, que caberia formular consiste em algo parecido com o seguinte: que estilos opcionais são possíveis e viáveis, levando-se em conta as circunstâncias históricas e as características estruturais existentes numa sociedade organizada nos moldes de um determinado sistema socioeconômico? Em outras palavras, quais são os quadros e os conjuntos de objetivos que derivam de determinadas relações de classes sociais e de poder que prevalecem numa sociedade, e que condicionam a orientação e as variações de suas políticas e estratégias viáveis?

A sustentarmos que os encarregados de definir e implementar um estilo são os agentes de desenvolvimento, ou os "grupos estratégicos", haveria boas razões para argumentar que, ainda assim, eles teriam que se mover, indispensavelmente, dentro das condições e limites criados por parâmetros histórico-estruturais, e de modo algum num vazio social onde tudo é possível e nada é provável. Talvez subsista ainda um outro aspecto do problema: em quem caberia reconhecer maior importância: nos agentes ou nos processos histórico-estruturais de desenvolvimento? Isso abre as comportas de uma disputa teórica e ideológica essencialmente falsa, se formulada em termos antinômicos, pois nem estes nem aqueles — agentes ou processos estruturais — podem ser entendidos isoladamente. Sua relação é fundamentalmente dialética, e somente no quadro da totalidade formada por ambos é que é possível formular corretamente o dilema que com

pouca razão se opõe entre eles. Mesmo correndo o risco da repetição, convém pontuar que um estilo concreto, real, é sempre uma alternativa entre várias outras, historicamente possíveis e potencialmente viáveis. A escolha e aplicação de uma dessas alternativas possíveis é um ato político: é a decisão de uma vontade política, formada por uma coalizão hegemônica de grupos que representam forças sociais com recursos de poder suficientes para impô-la às demais opções. Em suma, o estilo não é um produto do acaso nem tampouco da “lógica da história”, nem de “condicionamentos estruturais” que operem às cegas ou inexoravelmente. E não o é porque tem sangue e carne (indivíduos e grupos), assim como uma vontade social e política que age numa certa dimensão histórica e se orienta por ideologias. Os indivíduos e grupos, sua vida e suas necessidades, têm peso, para além de sua condição de “portadores da estrutura” e de meros agentes passivos da história. Por sua vez, tanto esta quanto a estrutura são mais do que contextos que condicionam o conjunto de alternativas, porque — repito —, numa situação nacional, historicamente concreta e condicionada, há sempre mais de uma alternativa possível.

O que viabiliza qualquer uma delas é a emergência de uma classe ou coalizão hegemônica, o agente de desenvolvimento da vez, que terá de enfrentar outros grupos com interesses antagônicos, impor-se a eles e superar contradições reais que se oporão à harmonização e à realização de seu projeto social. Daí a centralidade estratégica do conflito como atributo de um estilo. Que ordem de conflito estrutural o tipifica? Entre que indivíduos ou grupos, e por quais razões? Quais são os objetivos reais de um estilo e suas conseqüências concretas, que vêm a se converter em fontes geradoras de conflitos? Ao responder a estas perguntas, estaríamos definindo, em grande parte, o que constitui o núcleo de um estilo, aquilo que lhe dá seu sentido principal.⁸

⁸A idéia de “contradição”, como falta de coerência de um estilo, pode ser um mero problema de incoerência lógica, ou apontar para uma incoerência ideológica que reflita um ou vários conflitos insidiosos subjacentes, que não permitem que se atinja um grau satisfatório de congruência entre as diversas políticas e objetivos. A necessidade de se chegar a um compromisso político, conciliando interesses opostos, dificulta, quando não impossibilita, que se chegue a uma compatibilidade completa entre as políticas e suas metas. Mas isso não significa, em nossa opinião, a inexistência de um estilo, pois este não depende — como veremos — de sua coerência interna, mas é identificado, ao contrário, por suas tensões estruturais e seus conflitos, que permitem identificar sua natureza real como entidade histórica.

Como conceber globalmente o desenvolvimento e como superar os enfoques fragmentados e amiúde conflitantes das disciplinas? Que tipo de síntese é um estilo? Qual é seu conteúdo essencial? A oposição entre desenvolvimento econômico e social não foi uma consequência exclusiva da separação disciplinar entre economia e sociologia. Também teve a ver com um leque ideológico bastante amplo, que abrangia desde a postura economicista daqueles que, num extremo, julgavam que o crescimento da economia produziria necessariamente sua modernização e, por sua mera presença, a transformação e o desenvolvimento da sociedade, até a daqueles que, no extremo oposto, acreditavam que ambos, o crescimento econômico e o desenvolvimento social, constituíam etapas ou fases sucessivas, e que o segundo só podia ser conseguido depois e à custa dos avanços do primeiro. Encontra-se uma postura distinta na vertente politicista ou sociologista daqueles que crêem que o desenvolvimento político (ou a revolução política) é necessariamente anterior à questão da transformação econômica e social, ou dos partidários de um reformismo social progressivo, mas pausado, quando não de um conservadorismo modernizador.

A discussão transpõe-se agora para o problema da distribuição da renda. A propósito dele, proliferam os defensores da posição que sustenta a necessidade imperiosa de compatibilizar o crescimento com uma equidade distributiva progressiva. Eles entram em confronto com aqueles que afirmam o contrário: que primeiro é preciso aumentar o bolo, para depois distribuí-lo, negando a possibilidade de que as duas coisas sejam feitas ao mesmo tempo.

Como se vê, o problema não é meramente formal, já que se projeta fortemente sobre os conflitos e as lutas econômicas e sociais que, como já foi dito, constituem o núcleo dos estilos. Talvez nada contribua para identificar mais claramente as contradições internas de um estilo real do que os conflitos fundamentais que se enfrentam ao aplicarem suas estratégias, sejam esses conflitos latentes ou manifestos, desde que se refiram aos objetivos principais. *O conhecimento das fontes de conflito, que se refletem tanto nos confrontos de interesses incompatíveis ou inconciliáveis — e nas diferenciações sociais não legitimadas nem institucionalizadas — quanto nas contradições observadas no seio dos processos sociais fundamentais, é da mais alta importância para caracterizar as situações que tipificam um estilo.*

As fontes de conflito nem sempre são as mesmas nem permanecem na posição e com os atributos originais, potencial ou efetivamente antagônicos. As questões centrais, portanto, parecem ser as seguintes: Quais são os problemas enfrentados por uma estratégia de desenvolvimento e quais são os requisitos necessários para superá-los? Quem ganha e quem perde (trabalhadores, empresários, militares, tecnocratas, capitalistas nacionais ou estrangeiros)? Que coisas são transferidas entre eles (riqueza, renda, poder, prestígio, educação etc.)? São os efeitos do crescimento concentradores ou, ao contrário, tendem a se distribuir num movimento descentralizador e cada vez mais equitativo? Onde são tomadas as decisões importantes, quem participa delas e de que maneira? A partir de onde e por que meios institucionais é promovida a estratégia vigente de desenvolvimento?

Essas indagações apenas ilustram o tipo de problemas que deveria ter prioridade, quando se dá expressão conceitual aos estilos. As ciências sociais (e seus usufrutuários: os tecnocratas e os planejadores) devem estar em condições de se antecipar e de prever tanto a estabilidade e a continuidade de um estilo quanto suas crises e sua derrocada final. Em certo sentido, a estabilidade e a continuidade de um estilo não são muito mais do que a neutralização, a postergação ou a superação de suas crises e conflitos fundamentais. *Por uma perspectiva dinâmica e integradora, um estilo de desenvolvimento, portanto, é um processo dialético entre relações de poder e conflitos entre grupos e classes sociais, que derivam das formas dominantes de acumulação de capital, da estrutura e tendências da distribuição da renda, da conjuntura histórica e da dependência externa, bem como dos valores e ideologias.* Tudo isso ocorre em meio a outros condicionamentos estruturais (tecnologia, recursos naturais, população) que se oferecem à análise como um conjunto integrado, que demarca as possibilidades históricas de um estilo.

Num outro sentido, *um estilo é a estratégia de uma coalizão de forças sociais que impõem seus objetivos e interesses, até se esgotar por suas contradições intrínsecas.* Um estilo historicamente esgotado é substituído por outro, que reflete melhor as novas forças sociais que emergem do processo e as alianças e conflitos que se estabelecem entre alguns de seus componentes, quando eles acumulam recursos de poder suficientes para constituir uma coalizão hegemônica, capaz de formular e levar a cabo novos projetos e objetivos, mais compatíveis com seus interesses. Convém lembrar, entretanto, que a sucessão dos estilos

não acarreta uma descontinuidade do sistema social vigente, mas reflete, talvez, apenas combinações e arranjos variados de seus elementos integrantes essenciais.

Apesar de usados em ambientes diversos e com sentidos abstratos e concretos variáveis, os estilos e modelos, na medida em que aludem a configurações da realidade, têm uma relação muito estreita — de dependência, talvez — com a forma específica de poder vigente e com as orientações dos grupos hegemônicos. *Entretanto, nem sempre é possível inferir deles, com precisão matemática, que tipo de estratégia de desenvolvimento eles porão em prática.*⁹ Todavia, num sentido mais concreto, os estilos ou modelos reais (ou dominantes) são, essencialmente — como já foi assinalado —, políticas de desenvolvimento em ação, somadas às contradições e conflitos que, deliberadamente ou não, possam estar sendo produzidos.

Nesse contexto dialético, destacam-se particularmente *a posição e o papel do Estado*, sua organização e suas funções essenciais, e a organização dos grupos ou elites que nele predominam e que tentam estabelecer ou preservar um determinado estilo de desenvolvimento. É claro que a estratégia de um estilo surge (e é levada a cabo) inserida em condições e conflitos que constituem suas possibilidades histórico-estruturais, pois delimitam os objetivos, os meios e os recursos utilizáveis, bem como os interesses e objetivos que serão beneficiados.

Na América Latina, o Estado nacional constitui uma peça essencial da maquinaria que promove o desenvolvimento e contribui para a definição do estilo dominante, que é ainda mais essencial do que nos “países de desenvolvimento capitalista originário”.¹⁰ Essa peculiaridade pode conferir-lhe uma posição predominante, que lhe permite uma certa autonomia na fixação de suas políticas, frente às pretensões de seus grupos hegemônicos.

⁹Estamos pensando aqui em *condicionamento* e não em *determinação*. Rechaçamos enfaticamente qualquer vinculação mecanicista e causal da “situação histórico-estrutural” com a filiação e a índole de um estilo. O futuro, longe de ser previamente estabelecido, está em aberto e pode tomar direções difíceis de prever, *porém dentro de certos limites históricos que demarcam o que é circunstancialmente possível*. Nesse sentido, o sistema social funciona como uma matriz histórica, que condiciona a diversidade do que é “o possível”, reduzindo as alternativas àquelas que são compatíveis com sua continuidade (embora *não* com sua imutabilidade).

¹⁰Ver M. Kaplan, *Formación del estado nacional em América Latina*, Santiago do Chile, Editorial Universitaria, 1969, *passim*.

Isso se explica pela transferência de poder para o Estado como instituição política máxima, poder este que é adjudicado, em grande parte, pelas diversas tecnocracias que planejam e executam suas estratégias. Assim, o Estado nacional e suas estratégias devem ser considerados como o contexto dentro do qual os estilos adquirem um sentido concreto e uma dimensão histórica.

Resta ainda em nosso caminho o exame do enfoque unificado dos estilos de desenvolvimento. De modo algum ele foi esquecido. Muito do que foi dito antes talvez possa ser considerado uma contribuição — ora tangencial, ora mais direta — para a discussão desse problema, centrado na possibilidade de se obter uma integração das perspectivas e concepções sobre o desenvolvimento. O enfoque unificado é uma tentativa de superar as interpretações até aqui desagregadas numa multiplicidade de enfoques fragmentados e desconexos, que derivam, em sua maioria, da diáspora disciplinar e de diversos panos de fundo ideológicos e valorativos.

É pouco o que acrescentaremos aqui: talvez apenas a pontuação de algumas dificuldades principais do problema. Em primeiro lugar, não se pode deixar de assinalar que existem vários aspectos e níveis envolvidos, quando se fala de um enfoque unificado. Eles estão no campo da ação prática e do planejamento integrado, existem nos problemas metodológicos e teóricos e se encontram também — o que não é menos importante — no aspecto valorativo, que vai desde os pressupostos fundamentais sobre a sociedade e a justiça social até as posturas mais concretas em relação aos objetivos e aos meios, cuja combinação específica constitui a medula do estilo vigente de desenvolvimento.

Num sentido semelhante, é possível sugerir, portanto, a existência de três vertentes que confluem para esse problema: a pragmática, que envolve o planejamento das políticas de desenvolvimento; a epistemológica, que deriva da diferenciação disciplinar; e, por último, a ideológica, que aborda o aspecto das ideologias e dos valores sociais.

Na realidade, o nó górdio do enfoque unificado encontra-se na necessidade de que sejam razoavelmente integradas a concepção e a ação sobre o desenvolvimento. Que é que se integra, realmente, quando se fala de um enfoque unificado do desenvolvimento? Tem que ser, sem dúvida, a concep-

ção do desenvolvimento, porque este é apenas uma construção conceitual e, por conseguinte, uma entidade ideal, que fornece uma visão estreita e totalizadora de uma multiplicidade de processos parciais. Os processos reais são as situações e as ações sociais, assim como as políticas que promovem e norteiam o desenvolvimento, e são elas que podem ser mais ou menos unificadas a partir da referida concepção.

Este é um dos níveis de realidade. No outro encontram-se os estados e conteúdos de consciência dos indivíduos, a percepção de seus interesses e valores, que são o que orienta e condiciona suas atitudes a respeito do desenvolvimento. A tendência predominante desse plano encaminha-se para a apreciação interessada e, por conseguinte, para o juízo ideológico sobre as orientações e conseqüências do desenvolvimento.

No sentido estrito, um enfoque unificado teria que começar por integrar esses dois planos, o que exigiria uma complementação e uma correspondência bastante completas entre a consciência social e a ação política. As mediações entre esses níveis são muitas, mas o fundamental, para termos uma ponte que procure relacioná-los globalmente, é uma concepção de desenvolvimento que, no fundo, não pode deixar de ser ideológica. Parece-me impossível evitar a necessidade de uma base valorativa, relacionada com a situação existencial, cuja função seja integrar a consciência individual e a ação social em torno da única coisa capaz de uni-las, que é um conjunto coerente de valores professados e postos em prática por coletividades representativas das forças sociais dominantes.

Aqui reaparece o político como componente central de qualquer concepção dos estilos de desenvolvimento. Os valores podem ser variáveis, mas é essencial que os estilos distingam e decidam com respeito a quanto, como, o que e para quem, pois estas são as disjunções normalmente enfrentadas por um processo de desenvolvimento, e a decisão sobre elas compete à ordem política. Com efeito, a função de tomar decisões sobre elas é institucionalizada, e cabe ao aparelho político, mais do que a qualquer outra ordem institucional, a faculdade de escolher a direção do desenvolvimento e promover os avanços pelo caminho escolhido.

V. DIRETRIZES PARA A IDENTIFICAÇÃO DE UM ESTILO
CONCRETO DE DESENVOLVIMENTO

À guisa de síntese, são provisoriamente sugeridas algumas diretrizes para identificarmos a natureza e os elementos básicos de um estilo real (atual, dominante, vigente etc.), com uma perspectiva histórico-estrutural diferente da que se enraíza no papel dos agentes de desenvolvimento. São elas:

a) O estilo real, segundo essa perspectiva, não consiste apenas em uma ou várias estratégias de desenvolvimento (planos, programas etc.) com um conjunto mais ou menos coerente de políticas, com instrumentos e objetivos legalmente sancionados pelo Estado e promovidos por agentes de desenvolvimento. Além disso, ele é o que se sedimenta na prática política e social, a partir do confronto sempre conflitante entre essa estratégia e as outras alternativas possíveis (e, às vezes, parcial ou potencialmente exequíveis) que orientam as pressões dos setores ou grupos não beneficiados, dos que são decididamente prejudicados ou dos que, por qualquer motivo, encontram-se situados em oposição ao estilo em vigor.

b) Convém reconhecer vários elementos fundamentais para uma análise desse tipo: (i) o Estado, como fonte geradora de políticas, e o regime político (coalizão dominante mais recursos políticos) que formula (ou escolhe) o estilo e que o promove, procurando impô-lo à sociedade mediante uma estratégia de políticas pretensamente adequadas, tanto em seus meios quanto em seus objetivos; (ii) os diversos grupos e classes sociais que dispõem de recursos de poder, promovem seus interesses e propõem alternativas políticas; (iii) os conflitos que derivam das aspirações incompatíveis (ou inconciliáveis) dos diversos grupos, situados dentro ou fora dos círculos do poder político e da administração do Estado, os quais, com suas pretensões, divergências e antagonismos, aumentam ou restringem as possibilidades de realização da estratégia vigente de desenvolvimento; (iv) os traços estruturais, os contextos ideológicos e as circunstâncias e tendências histórico-sociais que limitam os objetivos possíveis e condicionam as regras do jogo; e (v) as possibilidades de legitimação de um estilo, mediante combinações variáveis de consenso e coação. Em outras palavras, destacam-se a natureza do apoio outorgado ao estilo pelos grupos majoritários e pelos “fatores de poder” e o grau de participação que estes têm nele.

c) Entre os elementos *condicionantes*, parecem ser fundamentais: (i) a dimensão territorial e demográfica e a abundância de recursos naturais; (ii) o nível e as tendências da mudança tecnológica; e (iii) a conjuntura econômica e política internacional, e a maneira e o peso com que ela influi na estrutura e na dinâmica da economia e da política de um país.

d) Resta ainda definir, por fim, o que se pode considerar como o *sentido* do movimento principal de um estilo. Que é que o identifica como um estilo definido, e em que se distingue ele de outros estilos concretos ou possíveis? Qual é a direção ou o projeto central de um estilo? Que interesses nacionais e de grupos são promovidos, que conflitos são suscitados e que recursos (quantos e como) são utilizados para impor o estilo e, portanto, para aplicá-lo e preservá-lo? Quem ganha e quem perde? Todos os elementos anteriormente indicados são significativos para esse diagnóstico, embora em graus variáveis, tanto por sua natureza quanto pelas circunstâncias, desde que sua identificação seja acompanhada de um esforço intelectual de sintetizá-los, destacando o que eles têm de essencial como conjunto. Em alguns casos, o estilo pode girar em torno de um projeto nacional manifesto, que pode ser o ideal da “grandeza e poderio nacionais”, a “libertação da dependência externa”, a criação de um novo estilo igualitário de vida social, a imposição de um capitalismo “selvagem”, para impulsionar ao máximo o crescimento econômico e conservar um regime hegemônico, ou ainda a “integração nacional”.

Seja ele qual for, um projeto nacional desse tipo envolve todos os elementos anteriormente assinalados. Ao mesmo tempo que iniciativa nacional, ele é um projeto hegemônico de alguns setores e classes sociais que o definem (e que também definem o estilo) de uma maneira compatível com seus interesses particulares, e de conformidade com uma determinada inserção na ordem internacional. Por isso, sua análise pode ser um ponto de partida para descobrir o grau em que ele exerce um efeito aglutinante e integrador das estratégias idealizadas e postas em prática pelo Estado e por outros centros de poder, assim como para identificar a possível direção principal do estilo, isto é, aqueles que podem ser os objetivos fundamentais de suas estratégias de longo prazo, levando-se em conta suas possibilidades concretas, tanto no plano interno quanto no externo.

TEXTOS SELECIONADOS

Sem exagerar a significação do futuro distante para a conjuntura atual, considero que é na convergência de ambos, assim como no peso das exigências de longo prazo sobre o aqui e agora, que é preciso buscar a resposta para esse problema escorregadio da vinculação dos tempos na formulação intelectual de um estilo.

ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO: DE QUEM E PARA QUÊ?*

Marshall Wolfe

*Páginas seleccionadas (129 a 149 e 159 a 172) da *Revista de la CEPAL*, n° 1, Santiago do Chile, CEPAL, primeiro semestre de 1976. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.76.II.G.2.



1. O “DESENVOLVIMENTO” EM DIFICULDADE: A POSSIBILIDADE DE UMA OPÇÃO NACIONAL ENTRE ESTILOS DIFERENTES

No diálogo internacional, vem-se postulando, desde os anos 1940, que o termo “desenvolvimento” descreve um processo inteligível, que pode ser promovido mediante a ação racional dentro dos limites dos Estados nacionais, isto é, através do “planejamento”. Os participantes desse diálogo têm divergido fundamentalmente no que concerne à natureza das ordens nacionais e internacionais dentro das quais deve dar-se o desenvolvimento, bem como em suas avaliações dos acontecimentos e em suas receitas para a ação. Algumas variações do conceito de avanço linear, segundo o qual os países “desenvolvidos” tanto têm a capacidade quanto o dever de ajudar os demais a seguirem seus passos, têm-se chocado continuamente com as variações do conceito de transformação societária, de acordo com o qual o desenvolvimento dos países pobres exige, entre outras coisas, que eles sejam libertados das relações de exploração que tornaram ricos e dominantes os países “desenvolvidos”. Entretanto, os argumentos têm sido formulados dentro do consenso implícito de que só pode haver uma categoria de desenvolvimento: um processo com certas condições sociais, que atravessa etapas previsíveis, exige a acumulação acelerada de capital e a inovação tecnológica e empresarial, e conduz à formação de sociedades e economias nacionais predominantemente urbanas e industriais, imbuídas de atitudes “modernas” em relação ao trabalho e à cidadania, capazes de elevar permanentemente a produção de bens e serviços e, com o tempo, de satisfazer amplamente as demandas de consumo de seus membros. Disso se depreende que só pode

haver uma forma ótima de desenvolvimento; o que é preciso fazer é defini-la, determinar de que maneira a sociedade em questão se afasta dela e indicar os meios para que ela se processe pelo caminho certo.

Nos dias atuais, enquanto continua a se ramificar o mecanismo internacional derivado dessa interação de conflito e consenso em torno do desenvolvimento, e enquanto continua a se ampliar a lista de requisitos internacionalmente aceitos para o desenvolvimento, a concepção deste como uma seqüência uniforme e definível, à qual todas as sociedades nacionais devem adaptar-se, sob pena de permanecerem na pobreza e no atraso, vem sendo atacada por muitas posições teóricas, ideológicas e valorativas diferentes. Alguns críticos duvidam que o conceito de “desenvolvimento” seja significativo e atribuem sua origem ao pressuposto etnocêntrico de que a experiência vivida por umas poucas sociedades “ocidentais”, num determinado período da história, pode repetir-se, ou a uma analogia enganosa, profundamente enraizada no pensamento “ocidental”, entre a mudança nas sociedades e o “desenvolvimento” dos organismos vivos. Por exemplo:

Um bom número de esforços tem sido dedicado à definição do desenvolvimento e à tese de que o desenvolvimento “em geral”, ou “como tal”, é uma meta adequada ou suficiente da atividade nacional e internacional. Entretanto, não se tem ponderado o bastante sobre como é curioso e singular o uso que fazemos desse termo. Procedemos como se “todo o mundo soubesse” o que ele significa. E por certo, no plano do senso comum, todo o mundo sabe. (...) Para o senso comum, o significado é claro; ser desenvolvido é ser ocidental. Ou então, caso isso pareça etnocêntrico e ofensivo, é ser “moderno” (...). As características que definem o modernismo no Ocidente não foram alcançadas através de um esforço deliberado e explícito em prol do “desenvolvimento”. Essa é uma racionalização *post hoc*, uma ficção conveniente para dar “sentido” à história (...). Não sabemos, de maneira nem mesmo remotamente cabal e fidedigna, como converter em moderno um Estado pré-moderno (...). E, mesmo que o soubéssemos, com isso não se resolveria o problema do desenvolvimento, caso este seja concebido como a obtenção de um determinado conjunto de características hoje conhecidas que o definem e que, em sendo alcançadas, fariam com que todas as nações fossem “desenvolvidas”. É que as nações mais desenvolvidas estão atravessando um período de transformações rápidas (...). Se os países em desenvolvimento

procurarem desenvolver-se utilizando os meios administrativos hoje preferidos pelas nações industrializadas, estarão, caso logrem êxito, recriando “civilizações desaparecidas” (...). O atual entusiasmo com o desenvolvimento é qualquer coisa de assombroso: todos são partidários dele, mas o que ele é, além de um padrão transitório, é uma desconcertante questão em aberto.”¹

Quanto mais concreto e empírico for o nosso tema e quanto mais se relacionar com o comportamento, menos se poderá aplicar a ele a teoria do desenvolvimento, com os seus diversos elementos conceituais. É bastante tentador aplicar esses elementos às entidades construídas que abundam no pensamento social ocidental: à civilização em seu conjunto, à humanidade, à sociedade total; a entidades como o capitalismo, a democracia e a cultura (...). Depois de haver dotado de vida uma ou outra dessas entidades, através do conhecido processo da reificação, pouco falta para que elas sejam também dotadas de crescimento (...). Entretanto, é muito diferente procurar, como vem fazendo atualmente uma grande parte da teoria social, impor esses conceitos de desenvolvimentismo não a entidades construídas, mas ao tipo de tema que passou a ser básico nas ciências sociais de hoje: *o comportamento social dos seres humanos em áreas específicas e dentro de prazos finitos* (...). O modelo da Europa Ocidental e seu aparente direcionamento da mudança social nos últimos seis séculos (...) convertem-se na tendência da mudança social de toda a civilização humana e, como é indicado por inúmeros estudos das chamadas nações modernizadoras, transformam-se no arquétipo para que elas sejam individualmente analisadas — e também reconstruídas.²

Como é natural, para os dirigentes políticos e para os ideólogos que se baseiam na premissa de que a situação atual e as perspectivas futuras de suas sociedades são inaceitáveis, não pode ser agradável que se descarte o “desenvolvimento” como uma versão modernizada do mito “ocidental” do progresso, por mais que eles concordem em desacreditar os modelos ocidentais. Deve ser possível uma ação racional, baseada numa interpretação válida da sociedade em questão e dirigida a um futuro preferível. Se o “desenvolvimento”, tal como foi concebido, é inatingível, indesejável, ou não significa nada para a

¹Dwight Waldo, “Reflexions on Public Administration and National Development”, *International Social Science Journal*, XXI, 2, 1969.

²Robert A. Nesbit, *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*, Londres, Oxford University Press, 1969.

sociedade, o “verdadeiro” desenvolvimento deve significar uma outra coisa. O “desenvolvimento” converte-se num caminho que cada sociedade nacional deve eleger, baseando-se em seus valores e não num molde que lhe seja imposto. As tendências subjacentes de voluntarismo, no raciocínio desenvolvimentista, reaparecem constantemente sob diversas formas, para satisfazer as exigências políticas. Assim, passam para o primeiro plano várias interrogações interligadas: Pode o “desenvolvimento” significar o que se quiser que ele signifique? Têm todas as comunidades nacionais hoje existentes no cenário mundial a capacidade e, ao mesmo tempo, o direito de “se desenvolverem”? Pode uma sociedade, ou os agentes que atuam em nome de uma sociedade, eleger imagens de futuro diferentes das vigentes até agora, sem se sentirem limitados pelo passado e pelo presente da sociedade, e converter essas imagens numa realidade, através de uma ação racional? Em que condições? Partindo da premissa de que o desenvolvimento pode e deve significar coisas distintas para diferentes sociedades, e de que a obtenção de um estilo nacional de desenvolvimento viável e aceitável³ depende tanto da vontade política quanto das condições econômicas e culturais prévias, que utilidade têm as fórmulas internacionais que estipulam o que deve ser o “desenvolvimento”?

Na Estratégia Internacional de Desenvolvimento, aprovada pela Assembleia Geral em 1970, e em inúmeras outras declarações formuladas no âmbito da Organização das Nações Unidas, os governos adotaram padrões de desenvolvimento utópico-normativos que não se materializaram de maneira convincente em parte alguma, e que exigiram a realização de estudos que mostrem como harmonizar melhor os processos de desenvolvimento com esses

³Ver o *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*. Relatório preliminar do Secretário Geral, outubro de 1973. (Esse documento contém o texto, revisto pela Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, da versão espanhola do documento E/CN.5/477, datado de 25 de outubro de 1972.) Nele se estabelece uma distinção entre o “estilo real de desenvolvimento” de uma sociedade nacional (ou seja, o que acontece na realidade, partindo-se do pressuposto de que nenhuma sociedade é estática) e os “estilos preferenciais” (ou seja, aquilo que certas forças da sociedade desejam que aconteça). Presumiu-se que, dentro de uma determinada sociedade, normalmente são vários os estilos preferenciais que disputam sua atenção, e que as preferências evidenciadas podem ocultar preferências reais muito diferentes. No presente trabalho, a expressão “estilo predominante” é empregada como equivalente a “estilo real” e se refere às variações de capitalismo dependente que predominam na maior parte da América Latina. Os termos “original”, “autônomo” e “pautado em valores” referem-se a estilos preferenciais que atendem aos critérios de “aceitabilidade” e “viabilidade” assinalados no relatório sobre o “critério unificado”. Os “estilos de desenvolvimento” provêm de sistemas sociais, como conceituações de seus processos de crescimento e mudança e podem ou não dar margem a estratégias explícitas.

padrões. As declarações internacionais justapõem e procuram conciliar proposições que derivam de concepções muito diferentes do desenvolvimento. A formulação mais abalizada e coerente, que aparece no parágrafo 18 da Estratégia Internacional de Desenvolvimento, contém pelo menos três proposições distintas: (i) que “a finalidade do desenvolvimento é dar a todos maiores oportunidades de uma vida melhor”; (ii) que os objetivos mais concretos relacionados com essa finalidade (o crescimento acelerado, as mudanças estruturais, a distribuição mais eqüitativa da renda e da riqueza, a ampliação dos serviços sociais, a proteção do meio ambiente) fazem “parte do mesmo processo dinâmico” e constituem, ao mesmo tempo, objetivos e meios; (iii) que é simultaneamente viável e desejável avançar ao mesmo tempo em direção a todos os objetivos, e fazê-lo de uma forma “unificada”. A Estratégia enumera os objetivos sociais que é preciso unificar, numa impressionante lista de compromissos expressos em termos gerais; por outro lado, ela se concentra no objetivo econômico, mais tradicional, de atingir uma taxa de aumento da produção de pelo menos 6% ao ano, e, em termos relativamente claros, concentra-se nos requisitos econômicos para alcançar esse objetivo.

As formulações anteriores são compatíveis entre si, porém subscrever uma delas não exige que se aceitem todas as demais. Os objetivos sociais continuam a ser vulneráveis aos argumentos de que a consecução da “finalidade” do desenvolvimento exige uma concentração imediata no crescimento acelerado; de que nenhuma sociedade é capaz de perseguir de maneira “unificada” todos os demais objetivos expostos na Estratégia, e de que as tentativas governamentais de fazê-lo, dentro dos sistemas políticos e com os limitados recursos existentes, só conseguiriam paralisar a capacidade — insuficiente, na melhor das hipóteses — de acelerar o crescimento econômico. A meta econômica continua vulnerável ao argumento de que uma política concentrada em obter taxas muito elevadas de crescimento econômico agrava, inevitavelmente, as tensões sociais, acentua a má distribuição da riqueza e do poder e distorce os estilos de vida de um modo que torna cada vez mais difícil chegar perto da “finalidade” do desenvolvimento.

É provável que o pensamento internacional sobre o desenvolvimento continue a se debater entre concepções do desenvolvimento subordinadas ao imperativo econômico da necessidade (como quer que ele seja concebido) e

concepções do desenvolvimento como, pelo menos potencialmente, uma encarnação variável de valores e opções sociais.⁴ Até agora, a experiência tem confirmado os aspectos negativos dos dois argumentos examinados: os processos reais de “desenvolvimento” não estão aumentando o bem-estar humano de maneira indiscutível, nem mesmo nos países de alta renda, e é duvidoso que sejam viáveis a longo prazo; as intenções de formular e aplicar estilos originais, autônomos e voltados para o ser humano, continuam a soçobrar em seus confrontos com a realidade ou a sobreviver a um preço que frustra as esperanças nelas depositadas.

No presente trabalho, serão examinadas as propostas pautadas em valores que contêm as declarações internacionais mais recentes, como elementos para reconsiderarmos, de maneira coerente, a expressão conceitual do desenvolvimento, e para definirmos estilos originais de desenvolvimento que sejam compatíveis com situações nacionais reais, dentro da ordem mundial real. Os elementos serão cotejados com os supostos princípios essenciais das teorias de desenvolvimento formuladas até agora; com as características da ordem política e econômica mundial; com a posição da América Latina dentro dessa ordem, e com os diferentes tipos de sociedades e estilos de vida nacionais que vêm surgindo na região latino-americana. Serão examinadas as concepções, as aspirações e as imagens societárias, como fatores capazes de exercer uma verdadeira influência no que acontece, e não inteiramente predeterminados por leis econômicas ou interesses de classe; evitaremos, porém, “reificá-los” ou tratar o “desenvolvimento” como uma realidade ideal que exista independentemente do que as sociedades realmente fazem, e da qual elas possam aproximar-se, na medida em que ampliem seu conhecimento do que “realmente” existe. Este trabalho presume que o atual clamor internacional por um “enfoque unificado do desenvolvimento”, por “estilos de desenvolvimento autônomos e originais” etc., deriva de um repúdio justificado das atuais tendências e perspectivas, e faz a todos os pretensos analistas e agentes do desenvolvimento um desafio que não deve ser ignorado nem evitado. Presume também que as manifestações desse desafio são passíveis de cair em generalizações excessivas, esquivar-se às piores

⁴Como é natural, esse tipo de interrogações foi analisado, na América Latina e em outras partes do mundo, muito antes que se popularizasse o termo “desenvolvimento”. A maioria dos atuais argumentos foi debatida no México, por exemplo, durante e até antes da revolução. Ver Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana: Formación del nuevo régimen*, México, D.F., Ediciones Era, 1973.

dificuldades, contentar-se com reiterações ritualizadas de boas intenções e induzir erroneamente à idéia de que, em algum lugar, à espera de ser descoberta, existe uma solução infalível e indolor para todos os problemas. Essas deficiências guardam uma relação com as pressões e preocupações variadíssimas, em parte incompatíveis entre si, que se chocam com as exigências de critérios normativos frente aos problemas do desenvolvimento e que, no plano do diálogo internacional, só podem ser conciliadas através de fórmulas negociadas. As principais pressões e preocupações podem expressar-se da seguinte maneira:

a) Desde os primórdios da preocupação internacional com o desenvolvimento, algumas correntes de opinião dedicaram-se a formular declarações cada vez mais amplas dos direitos humanos, entre os quais se inclui o direito a determinados níveis de vida e serviços sociais. Os proponentes dos direitos humanos lidam com valores absolutos: os direitos são os mesmos por toda parte e devem ser postos em vigor de imediato, sejam quais forem as circunstâncias concretas da sociedade. Disso se depreende que somente um estilo de desenvolvimento é aceitável, e este deve ser um estilo muito diferente de qualquer dos que estão em vigor. As normas relativas aos direitos foram principalmente extraídas dos países industrializados de alta renda, donde se pode presumir que exista a capacidade material de cumpri-las nos locais onde os movimentos políticos e os grupos de pressão poderosos exigem que elas sejam respeitadas. Na maior parte do resto do mundo, não se verifica nenhuma dessas condições.

O reconhecimento, por parte dos governos, de direitos que exigem que se comprometam recursos vultosos (como a educação universal) serviu, em parte, de substituto simbólico da ação ou de promessas de ação futura e, em parte, de base para pedir que os países de alta renda ajudem a financiar a materialização dos direitos que eles reconheceram. Em sua maioria, os analistas e planejadores do desenvolvimento tratam os “direitos” como manifestações não obrigatórias de boas intenções, mesmo quando, dentro de suas próprias concepções do desenvolvimento orientadas para a produção, conferem alta prioridade à melhoria da educação, da nutrição e da saúde pública. Dentro das sociedades nacionais, os argumentos baseados nos “direitos”, que em princípio são universais, convertem-se em armas que as diferentes classes ou grupos brandem para reforçar suas pretensões de obter uma proporção maior de recursos públicos, os quais não bastam para atender a todas as exigências.

O Estado enfrenta o clamor incessante de grupos de interesses e localidades que exigem, como um direito, que seus “problemas sejam resolvidos”. Entretanto, os movimentos cujo centro encontra-se em países de alta renda continuam a gerar novas formulações de direitos, particularmente em relação aos serviços públicos sociais, e a obter para elas a aprovação internacional. Para repensar o desenvolvimento, é indispensável o confronto constante dos processos de desenvolvimento reais com “direitos” que representam um consenso internacional a respeito do conteúdo de uma ordem social justa. Entretanto, há que se esperar uma tensão permanente entre as pretensões universalistas das formulações sobre os direitos humanos (que derivam de certos tipos de sociedades e processos históricos) e a busca de estilos autônomos e viáveis de desenvolvimento, em condições em que nenhum agente do desenvolvimento pode “levar em conta” todas as aspirações que lhe são impostas.

b) As comunidades industrializadas de alta renda, tanto na variação “capitalista” quanto na “socialista”, atravessaram múltiplas crises — de valores, de recursos, de capacidade de suas forças dominantes atingirem os objetivos professados, de capacidade de manter níveis elevados de emprego e consumo, sem que isso acarrete inflação e degradação ambiental — que as levaram a perder a confiança nelas mesmas e que reduziram seu prestígio como modelos de “desenvolvimento”, “modernização”, ou “Estado providenciário”. Seus progressos, em matéria de planejamento e de sistemas de informação e pesquisa social, não lhes evitaram acercar-se dessas crises e, em seguida, agir num ambiente de improvisação e de publicidade catastrofista. Cabe indagar, portanto, se elas não teriam tanta necessidade quanto o resto do mundo de repensar o desenvolvimento e se não esbarrarão em empecilhos ainda maiores para realizar as mudanças necessárias, em virtude das expectativas e da rigidez institucional decorrentes de seus sucessos anteriores. Nesse sentido, vale a pena sublinhar que suas preocupações particulares são projetadas na análise de novos estilos de desenvolvimento para o resto do mundo, através do domínio exercido por suas instituições acadêmicas e culturais e através da importância de que se revestem, para o que de fato pode ser feito em outros lugares, as mudanças produzidas nelas no que se refere à utilização dos recursos, às modalidades de consumo, às normas ambientais etc. Como é inevitável, os proble-

mas das sociedades “pós-industriais” ou “pós-modernas” influem nas concepções sobre o desenvolvimento de sociedades que mal passaram pelos processos de “industrialização” e “modernização”, de maneira parcial e deturpada.

c) Os países “em desenvolvimento” que atingiram altas taxas de crescimento econômico e “modernização” não conseguiram que esses processos desembocassem num aumento generalizado do bem-estar e da participação social. Em alguns deles, as forças dominantes continuam convencidas de que, com o tempo, conseguirão fazê-lo e de que não existe outro caminho viável para “dar a todos maiores oportunidades de uma vida melhor”; analisar estilos diferentes de desenvolvimento, portanto, é um desatino perigoso. Seus detratores sustentam que as atuais modalidades de crescimento e modernização são acompanhadas por tensões crescentes, que não podem ser indefinidamente reprimidas ou controladas, e citam o caso de alguns países que antes eram considerados bons exemplos de desenvolvimento, por suas altas taxas de crescimento econômico, e que depois sofreram prejuízos econômicos e políticos. Não há como demonstrar que uma ou outra dessas teses tem validade universal, mas, na melhor das hipóteses, o caminho do crescimento econômico rápido e concentrado só parece acessível a uma minoria dos países em desenvolvimento, e, para essa minoria, sua conveniência e sua viabilidade a longo prazo parecem menos evidentes do que alguns anos atrás.

d) O número de unidades nacionais formalmente independentes que existem hoje no cenário mundial é maior do que nunca, desde que surgiu o “moderno” Estado nacional. Muitas delas carecem a tal ponto do que foi considerado como precondições fundamentais do desenvolvimento, e até como precondições fundamentais da independência “nacional”, que não podem aceitar sem desânimo as receitas de desenvolvimento convencionais. Quando elas não querem resignar-se a depender permanentemente da ajuda internacional, ligada à receita que obtêm das exportações de matérias-primas (que podem constituir possibilidades reais para algumas, mas não para outras), restalhes procurar caminhos originais para o futuro. Elas podem confiar na solidariedade de sociedades que se encontram em situação semelhante e subordinar sua autonomia “nacional” à formação de unidades suficientemente grandes para serem viáveis, econômica e politicamente, ou partir para um estilo de

vida nacional fechado, austero e igualitário, sem estímulos que inspirem níveis de consumo inatingíveis. Em qualquer desses dois casos, ou quando se trata de combinar as duas estratégias, os dirigentes políticos e os ideólogos não encontram precedentes nem receitas fidedignas para o que procuram fazer.

e) Tanto as sociedades ricas quanto as pobres se aperceberam, de maneira bastante repentina, das conotações dos atuais níveis e distribuição geográfica dos recursos naturais, em sua interação com as tendências populacionais e de aumento do consumo. Uma vez enunciado o problema, é evidente que as sociedades que abarcam a esmagadora maioria da população mundial jamais poderão alcançar níveis de utilização de recursos por habitante que sejam sequer remotamente similares aos já alcançados por umas poucas comunidades de alta renda, na América do Norte e na Europa. É duvidoso que estas últimas possam manter por muito tempo seus atuais níveis e modalidades de utilização dos recursos. Para a maior parte do mundo, um estilo de desenvolvimento viável deve prever níveis relativamente modestos de consumo dos recursos não renováveis, substituição dos recursos não renováveis, sempre que possível, e controles ecológicos adequados para garantir que estes últimos sejam realmente "renováveis". Em vista da demanda cada vez mais angustiada dos países de alta renda, surge a probabilidade de que os países de baixa renda renunciem, pouco a pouco, a maximizar as exportações de seus recursos não renováveis e optem por conservá-los para uso próprio. Paradoxalmente, também é possível que, para se abastecerem de alimentos, os países predominantemente rurais/agrícolas de baixa renda passem a depender cada vez mais dos países de alta renda, predominantemente urbanos/industriais, no momento em que começarem a desaparecer nestes últimos os excedentes da produção de alimentos.

f) Os enfoques internacionais convencionais têm presumido que os "países" se desenvolvem e que o desenvolvimento está intimamente ligado a processos denominados de "modernização" e "construção nacional". Sustentou-se que a ação planejada no âmbito nacional é, ao mesmo tempo, viável e essencial para ajudar esses processos; que, na medida do possível, esses países devem depender da mobilização dos recursos internos, mas que é legítimo e realista que peçam a "cooperação" técnica e financeira dos países "desenvolvidos" de alta renda. Com base nesses pressupostos, construiu-se um vasto e intrincado mecanismo inter-

nacional. Fatores como os mencionados, juntamente com algumas características do próprio mecanismo de cooperação internacional (a utilidade discutível de muitas das transferências técnicas, o fato de o “planejamento” não haver atendido às esperanças nele depositadas, o endividamento paralisante que resultou das condições em que se dão as transferências financeiras etc.), puseram em dúvida os pressupostos fundamentais. A experiência reforçou um outro ponto de vista, que tem sido debatido (em diferentes versões) desde que se iniciou a atividade internacional do desenvolvimento, e que é o seguinte: dentro da atual ordem mundial, o desenvolvimento autônomo no plano nacional é uma ilusão, a realidade é um sistema internacional de mercado, que gera “desenvolvimento” (segundo o critério econômico convencional), num extremo, e “subdesenvolvimento” ou “desenvolvimento dependente”, no outro, e dentro do qual a modernização imitativa simplesmente “internaliza” as modalidades de dependência e a “construção da nação” não pode ser mais do que uma fachada. De acordo com essas interpretações, o fenômeno simplesmente não consiste na exploração dos “países” pobres pelos “países” ricos. Os processos de polarização não são delimitados pelas fronteiras nacionais, já que os interesses “modernizadores” de todos os países se identificam com os centros de dominação e se beneficiam desse sistema, à custa do resto da população. Disso se depreende que os países ricos são intrinsecamente incapazes de ajudar os demais a “se desenvolver”, embora ambos os grupos de países adiram ao sistema de mercado. Algumas versões vão mais além e duvidam que as relações entre as sociedades “socialistas” centrais que não são de economia de mercado e a periferia possam superar a polarização e a dependência, enquanto se perpetuarem as táticas predominantes de modernização e transferência tecnológica. Assim, a cooperação técnica e financeira internacional adapta-se, inevitavelmente, às características da ordem mundial que impera. Ela reforça necessariamente os vínculos de dependência e ajuda as forças dominantes das sociedades dependentes a se esquivarem das decisões e sacrifícios exigidos por um verdadeiro desenvolvimento. Como o movimento de cooperação internacional constitui um importante investimento intelectual e emocional, além de ser fonte de subsistência dos milhares de pessoas que manejam habilmente os símbolos do desenvolvimento, e uma vez que são poucas as sociedades cujas forças dominantes se dispõem a renunciar por completo às esperanças e às vantagens materiais que ele lhe oferece, por mais desiludidas que estejam a seu respeito, sua crise

atual engrossa as fileiras dos que buscam novas concepções do desenvolvimento. Como acontece com o próprio desenvolvimento, se a cooperação internacional é julgada inútil ou enganosa, nas formas que adotou, então ela deve significar alguma outra coisa.

Consideradas em seu conjunto, as pressões e preocupações assinaladas sugerem que a polêmica internacional sobre o significado do “desenvolvimento” (ou de algum outro termo que designe as esperanças de um futuro melhor, caso a expressão “desenvolvimento” venha a cair em desgraça), bem como a tensão entre os critérios deterministas e os voluntaristas-normativos, entre os critérios universalistas e os culturalmente específicos, e entre os critérios revolucionários-catastrofistas e os de um progresso evolutivo linear, persistirão num futuro previsível. A confrontação internacional de pontos de vista fundamentalmente incompatíveis continuará a dar margem a formulações ecléticas, acomodatórias, a respeito dos fins e dos meios.

Cada “país”, em virtude de sua independência formal, tem o reconhecido direito de determinar seus próprios fins e meios, mas não pode ter a pretensão de fazê-lo com impunidade, se desafiar abertamente as limitações reais que lhe são impostas pela ordem internacional e por sua própria dotação de recursos humanos e de outra natureza. Ele não deve esperar fazê-lo com impunidade, se desprezar os valores de justiça social, bem-estar humano, participação e liberdade em relação aos quais a comunidade internacional chegou a um consenso. No entanto, serão os “países” entidades reais capazes de fazer opções e reivindicar direitos? Quem fala por eles? Predomina realmente o “desenvolvimento”, como quer que ele seja concebido, nos objetivos dos porta-vozes e das massas de suas populações?

Para que a busca de estilos originais de desenvolvimento, voltados para a “finalidade” exposta na Estratégia Internacional de Desenvolvimento, seja algo mais do que um exercício utópico, ela deve procurar não apenas demonstrar que esses estilos são viáveis e desejáveis, mas também identificar seus agentes potenciais e propor estratégias em termos que lhes sejam inteligíveis. No diálogo internacional, esse é o aspecto com maior probabilidade de ser evitado. As declarações adotam a voz passiva, ou utilizam o termo “nós”, de uma forma que sugere que seus autores são porta-vozes autorizados da opinião pública nas sociedades que lutam por se desenvolver. Uma das formulações mais explícitas contidas até agora num documento internacional afirma que: “Para atingir o objetivo desejado, será preciso que se adotem medidas mais radicais (...). Se essas medidas serão ou não aplicáveis, dependerá, acima de tudo, do

equilíbrio das forças políticas do país em questão (...). A menos que exista uma dedicação política suficiente para superar esses obstáculos, os esforços para combater a pobreza serão inevitavelmente estéreis.”⁵

Formulações como essa põem implicitamente em dúvida o realismo da maioria das declarações normativas. Uma coisa é supor que um governo bem-intencionado não sabe que existem certas coisas que ele deveria estar fazendo, e outra, muito diferente, é supor que talvez isso não lhe interesse, ou que ele não possa fazê-las, mesmo que seja exortado ou recriminado. Pois bem, que fazer quando o “equilíbrio das forças políticas” é tal que o governo não pode aplicar as “medidas radicais” exigidas por uma estratégia de desenvolvimento pautada em valores? Podemos lançar mão de advertências sombrias sobre o que acontecerá se os conselhos forem desrespeitados, como faz o documento do Comitê de Planejamento do Desenvolvimento anteriormente citado: “(...) os governos, ao procurarem reunir a vontade política necessária e organizarem um consenso nacional, deverão levar em conta que, se não agirem, ou se reagirem apenas superficialmente aos problemas da pobreza das massas e do desemprego, é provável que o resultado seja ainda mais perturbador”.⁶

⁵Comitê de Planejamento do Desenvolvimento, *Ataque à pobreza das massas e ao desemprego*. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: E.72.II.A.11, p. 2.

⁶Esse mesmo ponto de vista é expresso com especial clareza no discurso pronunciado pelo Sr. Robert S. McNamara na reunião anual da diretoria do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Atas Resumidas, Washington, D.C., 25 de setembro de 1972): “Os governos existem para promover o bem-estar de todos os seus cidadãos, e não apenas de uns poucos privilegiados (...); quando a miséria absoluta afeta 30% ou 40% de toda uma cidadania, nenhum governo que deseje manter estável uma comunidade pode desinteressar-se dela, nem tampouco tolerá-la ou abafar seu clamor por muito tempo.” “Para os objetivos do desenvolvimento, é totalmente contraproducente que se fixe um preço excessivamente baixo do capital para os ricos e que se cobre caro o crédito concedido aos pobres; que se permita aos grupos mais privilegiados livre acesso aos recursos escassos, e que estes sejam colocados fora do alcance financeiro dos pobres, em virtude de seu preço; que se concedam subvenções aos poderosos e que elas sejam negadas aos fracos. Essas políticas conduzem o país, inevitavelmente, a uma situação de desequilíbrio econômico e instabilidade social.” Os “poderosos” e os “privilegiados” poderiam retrucar que o Estado existe, precisamente, para zelar pelo seu bem-estar, e que não existe nenhum modo infalível de garantir o equilíbrio econômico e a estabilidade social, mas que eles conceberam idéias que dariam melhor resultado que as solicitadas pelo Sr. McNamara; ou talvez resolvam manifestar sua concordância com ele em público e, em particular, proceder como bem lhes aprouver. Vale a pena citarmos aqui uma observação muito oportuna de Dudley Seers: “Uma pilhéria muito corrente no panorama internacional de hoje é a tentativa dos economistas ‘progressistas’, nacionais ou estrangeiros, de persuadir dos beneficiários da reforma agrária, da industrialização, da canalização mais eficaz dos impostos, da ampliação das oportunidades de educação, ou da maior independência de uma potência estrangeira, governos cuja razão de ser é, precisamente, impedir que essas coisas aconteçam ou, pelo menos, limitá-las ao máximo” (“The Prevalence of Pseudo-Planning”, in Mike Faber e Dudley Seers (orgs.), *The Crisis in Planning*, Londres, Chatto & Windus para a Sussex University Press, 1972).

Essas advertências não se mostraram convincentes frente à comprovação histórica de que a organização deliberada de reformas estruturais profundas, nas sociedades, tem conseqüências imprevisíveis para os dirigentes e para as forças sociais que enveredam por esse caminho, e de que, quando os valores e interesses imediatos das forças que controlam o Estado não exigem essas reformas, é mais seguro e mais econômico para elas destinar recursos para o estabelecimento de um mecanismo eficaz de repressão.

Em alguns sentidos, as limitações impostas pela ordem mundial dominante parecem menos rígidas agora do que alguns anos atrás. Pelo menos, a crise multifacetada de hoje vem modificando sua natureza de um modo que torna problemático o seu futuro. Entretanto, alguns elementos da ordem mundial continuam a ter tamanha influência, que qualquer país que enverede por um caminho de desenvolvimento fundamentalmente incompatível com eles esbarrará, certamente, em dificuldades enormes, e terá que fazer grandes sacrifícios. É possível que modificar os estilos de vida e as aspirações de consumo predominantes seja ainda mais difícil do que alterar as modalidades de dependência centro-periferia, no âmbito político, financeiro, comercial e tecnológico, às quais se tem prestado tanta atenção. Talvez as receitas do tipo das sugeridas pelo Comitê de Planejamento do Desenvolvimento, para eliminar a pobreza e o desemprego em grande escala, só sejam viáveis à custa de prolongadas lutas sociais, de resultados imprevisíveis, que impliquem o aparecimento de uma estrutura de poder inteiramente nova. Em outras circunstâncias, a busca de estilos autônomos de desenvolvimento, pautados em valores, pode fazer com que as políticas reais se mostrem ainda mais confusas e contraditórias do que até hoje, e pode conduzir ao desastre os regimes que iniciarem essa busca sem vontade de dominar suas conseqüências nem capacidade de fazê-lo.

Os estilos de desenvolvimento pautados em valores não necessitarão apenas de agentes capazes de pôr a sociedade em marcha no rumo desejado, mobilizando a participação e o apoio populares. Eles terão também que atingir certos resultados mínimos, em termos de mobilização e destinação de recursos, produção e distribuição de bens e serviços, observância das prioridades etc., sem gerar resistências incontroláveis na sociedade. Além disso, as circunstâncias em que tais estilos são possíveis, do ponto de vista político, prognosticam uma ineficiência considerável e uma contraposição de propósitos, durante um

período de transição no qual se aprenderá através da experiência. Não é provável que os grupos de interesses existentes dêem por certas as vantagens do novo estilo, e as deficiências reais deste certamente lhes reforçarão o ceticismo ou a hostilidade. Os partidários do novo estilo ficarão expostos à tentação constante de recorrer à propaganda, de não tolerar críticas, de exagerar os acertos e ocultar os erros, caso detenham o monopólio do poder, e de aceitar transações cujo custo transforme os objetivos originais em metas inatingíveis, caso não detenham esse monopólio.

Se partirmos da base de que o Estado nacional continuará a ser o contexto fundamental em que serão tentados e frutificarão ou fracassarão os processos passíveis de ser identificados como “desenvolvimento”, cabe indagar, por fim, se virão a predominar, e em que condições, forças sociais que tomem as decisões exigidas, aceitem os sacrifícios necessários e se atenham a propósitos racionais.

2. O QUADRO EM QUE SE APRESENTAM AS ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO

a) Elementos centrais do consenso internacional sobre o desenvolvimento pautado em valores

Entre as muitas declarações internacionais que estabelecem critérios de desenvolvimento, a mais amplamente normativa e utópica é a Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Social, aprovada em 1969 pela Assembleia Geral das Nações Unidas como a resolução n° 2542 (XXIV). Essa Declaração propõe, de modo bastante detalhado, “eliminar” todos os males que afligem a humanidade e fornecer todos os serviços de que qualquer setor da humanidade possa necessitar, dentro de um quadro de liberdade, igualdade de direitos e participação de “todos os membros da sociedade”. Essa Declaração foi o auge de uma série de tentativas de definir o “desenvolvimento social” como realidade independente do “desenvolvimento econômico” e acolheu com benevolência uma gama tão ampla dos significados que os especialistas dos diversos setores da ação social pública atribuíam a esse termo, que não ajudou muito a distinguir os elementos centrais do

consenso internacional. São dignas de destaque a aprovação unânime de um texto tão amplo que, se fosse tomado em sua literalidade, obrigaria a uma transformação das práticas e prioridades de todas as sociedades organizadas do mundo e a pouca atenção que lhe foi prestada desde então, inclusive pelas secretarias dos órgãos internacionais.

A busca de normas “sociais” universalistas de desenvolvimento dificilmente poderia ir mais longe. Desde então, os esforços internacionais enveredaram por uma direção um pouco diferente, também discernível em diversas iniciativas anteriores: a definição de um “enfoque unificado” do desenvolvimento, concebendo-se este como um processo social em que os meios “econômicos” não podem ser satisfatoriamente separados dos objetivos “sociais”, e no qual o significado do que é feito depende das características da sociedade em que ele ocorre, bem como dos propósitos globais das forças dominantes da sociedade.

A Estratégia Internacional de Desenvolvimento declara que: “(...) as mudanças qualitativas e estruturais da sociedade devem caminhar de mãos dadas com o rápido crescimento econômico, e as diferenças existentes — regionais, setoriais e sociais — devem ser substancialmente reduzidas. Esses objetivos são, ao mesmo tempo, fatores determinantes e resultados finais do desenvolvimento; devem ser considerados, portanto, parte integrante do próprio processo dinâmico, e exigem um enfoque unificado”. A resolução nº 2681 (XXV) da Assembléia Geral, aprovada nesse mesmo ano e referente ao enfoque unificado do planejamento econômico e social do desenvolvimento nacional, expressa “a necessidade de incluir nesse critério elementos destinados a: (a) Não deixar nenhum setor da população à margem das mudanças e do progresso; (b) Realizar mudanças estruturais que favoreçam o desenvolvimento nacional e acionar todos os setores da população a fim de assegurar sua participação no processo de desenvolvimento; (c) Buscar a equidade social e, em particular, procurar conseguir uma distribuição equitativa da renda e da riqueza na nação (...)”. A resolução faz uma ressalva nessas disposições gerais, mediante uma cláusula que estabelece que se devem guardar em mente “os critérios supra-mencionados nos procedimentos de análise e planejamento do desenvolvimento (...) conforme as necessidades particulares de cada país em matéria de desenvolvimento”.

Posteriormente, em 1973, a Comissão Econômica para a América Latina aprovou, em seu décimo quinto período de sessões, como resolução nº 320 (XV), a Avaliação de Quito sobre a Estratégia Internacional de Desenvolvimento, que avançou um pouco mais na formulação de critérios para o “desenvolvimento integrado” ou o “desenvolvimento humano”. De acordo com a Avaliação de Quito,⁷ tal desenvolvimento:

- Orienta-se para um “novo tipo de sociedade” ou “sistema social que priorize a igualdade e a dignidade dos homens, e que respeite e promova a expressão cultural da população”. “A participação social em todas as formas do processo de desenvolvimento deve ser aumentada, para que se chegue a uma sociedade mais justa.”

- É incompatível com estruturas sociais e econômicas “tradicionais” e exige “mudanças qualitativas e estruturais”. A Avaliação não define as estruturas “tradicionais”, mas estabelece que as mudanças necessárias “incluem: o controle e a utilização soberana dos recursos naturais; a modificação dos sistemas de posse da terra (...); a criação de formas de propriedade social ou mista que cada país julgue conveniente (...), assim como a implantação de qualquer outro tipo de reforma substantiva que seja necessária para atingir esse objetivo”.

- “Não pode ser obtido mediante esforços parciais em alguns setores da economia ou do sistema social, mas sim através de um avanço conjunto em todos os aspectos.” “É necessário melhorar o conceito de desenvolvimento, superando a consideração fragmentada do crescimento econômico e do desenvolvimento humano (...), sendo necessário (...) integrar os determinantes sociais, econômicos e políticos.”

- Não deve ser identificado com o crescimento econômico, que, “em muitos casos, (...) não deu lugar a mudanças qualitativas de importância equivalente no bem-estar humano e na justiça social” e coincidiu com a “persistência de problemas tão graves quanto a pobreza em massa, a incapacidade de o sistema produtivo dar emprego à força de trabalho crescente, e a falta de participação econômica e social de amplas camadas da população”. Entretanto, “o crescimento econômico acelerado, harmonioso e autônomo é fundamental para assegurar o sucesso dessas mudanças qualitativas e estruturais”.

⁷*Evaluación de Quito* (Primeiro biênio da Estratégia Internacional de Desenvolvimento), Nações Unidas/CEPAL, 1973.

- Deve ser auto-sustentado e autônomo no plano nacional. Todavia, quando “um país encara simultaneamente todos os aspectos do desenvolvimento e promove as reformas estruturais necessárias para conseguir o desenvolvimento integral, a experiência demonstra que, nas primeiras etapas, surgem desajustes que dificultam a continuação do processo. As injustiças e as tensões sociais acumuladas ao longo da história expressam-se sob a forma de demandas diante das quais os recursos internos se revelam insuficientes”.

A Avaliação parte do princípio de que o respaldo fornecido pelos países latino-americanos a esses critérios de “desenvolvimento integrado” é compatível com “uma grande heterogeneidade na economia e nas sociedades latino-americanas” e também com “maneiras distintas de abordar o processo de desenvolvimento, mesmo que cada modelo tenha diversas alternativas ou vias de concretização”, e com a busca de “políticas econômicas de médio e longo prazos, cujos princípios básicos, tanto políticos quanto econômicos, diferem profundamente. Por isso, não existe um modelo único ao qual uma avaliação possa referir-se”.

Em seu conjunto, os critérios e pressupostos anteriores constituem elementos para uma concepção do desenvolvimento pautada em valores e, ao mesmo tempo, “estrutural”, mas compatível com diversas combinações de fins e meios. De maneira implícita, eles exigem que se amplie consideravelmente a ação do Estado, inspirada e unificada pelos valores e pela busca de mudanças estruturais. Partem do princípio de que essa ação é compatível com a natureza das forças sociais internas que controlam o Estado. Presumem que a “participação” plena de todas as camadas da população é não apenas compatível com o “desenvolvimento integrado”, sob a orientação estatal, mas também que é um componente essencial desse desenvolvimento.

A Avaliação afirma que os “países em desenvolvimento [adotaram] políticas internas e [realizaram] esforços para alcançar os objetivos e as metas” estabelecidos na Estratégia Internacional de Desenvolvimento. Entretanto, os “desajustes”, as tensões e as “demandas diante das quais os recursos internos se revelam insuficientes” ameaçaram ou fizeram malograr os esforços dos países que deram início a mudanças estruturais, o que aponta para uma contradição entre o ideal da política e o ideal da plena participação. A Avaliação indica

que, até agora, o papel da ordem internacional tem sido negativo, de modo geral: “os países desenvolvidos [não proporcionaram] a cooperação necessária para complementar os esforços” internos; “alguns países que empreendem transformações estruturais, o que está de acordo com a EID, às vezes enfrentam a hostilidade e a agressão econômica do exterior”. Todavia, lança-se mão, na Avaliação, da futura cooperação internacional, regulada por um “conjunto dinâmico de normas”, que deverá ser alcançada através da ação conjunta dos países em desenvolvimento, a fim de resolver as contradições entre a política integrada, voltada para mudanças estruturais, os recursos limitados e uma participação cada vez maior — ou, pelo menos, para reduzi-las a proporções manejáveis.

Os critérios do desenvolvimento integrado enunciados na Avaliação de Quito são mais concentrados e coerentes e, ao mesmo tempo, mais flexíveis do que os contidos em declarações internacionais anteriores; constituem um claro avanço em relação às concepções que vêem o “desenvolvimento econômico” como um processo inexoravelmente sujeito a leis e requisitos próprios, o qual, de algum modo, será abrandado e humanizado graças ao “desenvolvimento social”, este regido por normas universais detalhadas, provenientes da legislação e dos serviços sociais dos países de alta renda. Inevitavelmente, dadas as circunstâncias em que foi aprovada, a Avaliação, muito embora defenda mudanças profundas no papel do Estado e das forças sociais nacionais, na ordem internacional que rege as relações entre os Estados, e nas relações entre os processos econômicos e as finalidades humanas, não confronta os problemas da compatibilidade fundamental com a ordem nacional e internacional, nem os da capacidade de autotransformação que elas têm. Com isso, expõe-se à crítica de requerer um *deus ex machina*, no plano nacional, para criar ordem a partir do choque dos objetivos e estratégias dos diferentes grupos e das repercussões complexas, nem sempre desejadas ou previstas por algum grupo, dos processos econômicos, sociais, políticos e demográficos que vêm sendo atualmente produzidos em cada sociedade nacional; e de requerer outro *deus ex machina*, no plano internacional, para atender às necessidades que não possam ser satisfeitas no âmbito nacional, ou que só possam ser atendidas à custa de privações e de estímulos incompatíveis com os critérios adotados.

b) *Elementos centrais do consenso internacional anterior sobre o “desenvolvimento” como um processo com requisitos uniformes*

Conforme anteriormente indicado, no interminável debate internacional sobre o desenvolvimento que teve lugar nas três últimas décadas, nunca se chegou a um acordo claro sobre o significado do desenvolvimento nem sobre a maneira de alcançá-lo; entretanto, graças ao confronto contínuo de propostas derivadas de Marx e Keynes e de práticas que oscilam entre os extremos do planejamento centralizado, com a propriedade estatal dos meios de produção, e das “economias de mercado”, que limitam a intervenção estatal a um mínimo de regulamentação e a investimentos na infra-estrutura, surgiu um consenso internacional, apenas parcialmente explícito, sobre os requisitos do “desenvolvimento” das sociedades denominadas “subdesenvolvidas”, “em desenvolvimento” ou simplesmente “pobres”. São esses os requisitos que estão atualmente em debate, no que concerne a sua viabilidade, sua conveniência ou sua significação, embora nem mesmo as posturas mais extremadas possam rechaçá-los por completo ou esquivar-se a sua premissa central de que é indispensável que se atinjam níveis muito mais altos de capacidade produtiva.

Eles podem ser resumidos da seguinte maneira:

i) *Acumulação*. O desenvolvimento pressupõe altas taxas de investimento de capital, para aumentar a futura capacidade de produção de bens e serviços. Na maioria das sociedades nacionais, a acumulação deve provir sobretudo de recursos internos; para mobilizar e alocar esses recursos, pode-se recorrer principalmente ao Estado ou a particulares que respondam a incentivos econômicos.

ii) *Industrialização*. Nenhum país pode alcançar o “desenvolvimento” enquanto permanece predominantemente rural e agrícola, embora a agricultura de exportação possa dar margem a consideráveis aumentos da renda *per capita* e possibilitar a acumulação. Os autores costumam usar o termo “industrializado” como sinônimo de “desenvolvido”.

iii) *Modernização agrícola*. Os regimes “tradicionais” de posse da terra e de relações sociais rurais são acompanhados pela baixa produtividade, imobilização dos recursos humanos e falta de resposta aos desafios do mercado. Conforme a concepção adotada, as mudanças podem limitar-se à modernização dos incentivos e das técnicas produtivas, ou traduzir-se em modificações revolucionárias da propriedade e do poder.

iv) Padronização da demanda dos consumidores. Com numerosas variações e limitações, tem-se presumido que o desenvolvimento exige a incorporação de camadas cada vez maiores e, com o tempo, de toda a população num mercado nacional de bens de consumo, e que a recompensa pelos sacrifícios realizados durante as primeiras etapas de acumulação será uma capacidade cada vez maior de adquirir uma gama mais ampla de bens industriais, num contexto de produção e consumo ascendentes e mutuamente estimulantes. O auge do desenvolvimento, portanto, é a posse generalizada de automóveis, televisores e aparelhos elétricos.

v) Capacidade empresarial. O desenvolvimento exige uma capacidade especial de reação aos estímulos econômicos e a capacidade de organizar a produção em grande escala, de inovar e de assumir riscos. De acordo com as diferentes concepções, essa função pode ser mais bem cumprida pelos empresários particulares que visam o lucro, pelos administradores que agem em nome do Estado, e cuja recompensa é o poder ou a satisfação de haver contribuído para o bem comum, ou por uma combinação de ambos.

vi) Difusão tecnológica e científica. O desenvolvimento exige uma inovação técnica constante, baseada, essencialmente, na pesquisa científica. Em vista da superioridade tecnológica dos países ricos, comparados aos pobres, e de sua capacidade muito maior de pesquisa, as necessidades destes últimos podem ser atendidas, principalmente, através de uma escolha criteriosa de tecnologias importadas. Isso requer uma “assistência técnica” proporcionada por “especialistas” dos países tecnologicamente avançados.

vii) Educação universal. O desenvolvimento exige “recursos humanos” especializados de muitas categorias e uma população capaz de compreender incentivos “modernos” e responder a eles. Esse requisito só pode ser alcançado através da educação primária universal e da ampliação de muitos tipos de ensino secundário, técnico e superior, de conformidade com pautas para as quais os países desenvolvidos fornecem modelos.

viii) Prestação de serviços sociais e de seguridade social. A modernização, a urbanização e as mudanças correlatas que acompanham o desenvolvimento exigem, além da educação, uma gama cada vez mais ampla de serviços públicos e mecanismos de proteção, que aliviem as tensões sociais e permitam que as pessoas funcionem como “recursos humanos”, consumidores e cidadãos. Existem pontos de vista diferentes sobre a prioridade que se deve conferir a tais serviços e mecanismos, mas até as concepções do desenvolvimento mais

centralizadas no econômico reconhecem que eles são indispensáveis. Mais uma vez, os países “desenvolvidos” oferecem modelos para se organizar a seguridade social, o bem-estar social, a saúde pública, o planejamento familiar etc., os quais podem ser introduzidos e adaptados em outros países, até onde o permita seu grau de desenvolvimento.

ix) Participação cada vez maior no comércio mundial. O desenvolvimento exige um alto nível de importações, para fazer frente às demandas de industrialização e modernização agrícola; por outro lado, a elevação da renda cria uma demanda de bens de consumo que não pode ser atendida unicamente pela produção interna. Desse modo, as exportações têm que aumentar permanentemente para custear as importações, seu preço não deve cair de maneira repentina e, na medida do possível, o valor das exportações dos produtos manufaturados deve aumentar gradativamente em relação às exportações de matérias-primas, ainda que o volume e o preço destas últimas continuem sendo de importância crucial.

x) Aumento dos fluxos financeiros líquidos dos países “desenvolvidos” (ricos) para os países “em desenvolvimento” (pobres). Somente em casos excepcionais é que os pré-requisitos do desenvolvimento aqui mencionados poderão ser satisfeitos pela mobilização de recursos internos, sem ajuda externa, e através das divisas provenientes das exportações. O desenvolvimento dos países pobres exige que se combinem, de algum modo, as doações financeiras, os empréstimos a juros baixos e os investimentos diretos provenientes dos países ricos, numa proporção que depende da situação inicial e da estratégia de desenvolvimento do país pobre.

São muitos os requisitos adicionais do “desenvolvimento” que as diversas correntes de pensamento propõem como mais importantes do que todos os anteriores, e eles vão desde a apropriação do poder por uma classe capaz de impor determinados modos de acumulação e produção, até a transformação das práticas familiares de educação dos filhos. Entretanto, o consenso com respeito aos requisitos anteriormente enumerados tem sido bastante geral. Tanto assim que, para serem ouvidos, até os proponentes de outras prioridades tiveram de alegar que suas propostas contribuiriam para alcançá-los. Na medida em que um número cada vez maior de sociedades nacionais se ajuste a eles, o mundo do futuro seria mais homogêneo, menos conflitante e mais capaz de oferecer níveis satisfatórios de bem-estar para a maioria da população.

No decorrer dos esforços empreendidos nos planos nacional e internacional para atender os requisitos assinalados, e no curso dos processos sociais e econômicos não planejados que apontam nessa mesma direção, a maioria das sociedades humanas passou por enormes mudanças desde os anos 1940. Surgiu uma ordem mundial diferente, mais interdependente, sob muitos aspectos, que impõe limitações mais complexas do que nunca às mudanças que ocorrem nas sociedades nacionais. Paradoxalmente, em outros sentidos, aumentaram, para o bem ou para o mal, as possibilidades de ação voluntarista autônoma e também as possibilidades de que se produzam mudanças ou perturbações sociais que escapem ao controle de qualquer centro de poder, seja ele nacional ou internacional. É possível que se estejam enfraquecendo os obstáculos políticos e econômicos impostos pelos centros mundiais ao desenvolvimento da periferia e, ao mesmo tempo, pode-se dizer com mais certeza que a capacidade de os centros oferecerem à periferia modelos coerentes e desejáveis de mudança está diminuindo; entretanto, vão adquirindo contornos alarmantes alguns outros obstáculos que são característicos do atendimento distorcido e parcial dos pré-requisitos do desenvolvimento anteriormente assinalados. O próximo passo, neste trabalho, será a tentativa de resumir alguns aspectos fundamentais da ordem mundial surgida na busca do desenvolvimento, aos quais declarações como as da EID e da Avaliação de Quito pretendem responder.

c) Características da ordem mundial atual em relação aos requisitos convencionalmente definidos do desenvolvimento e à possibilidade de opções nacionais autônomas entre estilos e estratégias

Tentar fazer uma descrição interpretativa da ordem econômica e política mundial em seu atual estado de fluidez, no qual os acontecimentos de cada ano subvertem as expectativas do anterior, seria uma empreitada de alto risco, que ultrapassaria as pretensões do presente estudo. Quando muito, é possível destacar algumas características que parecem particularmente pertinentes:

i) A variação constante a que estão sujeitas as preocupações dominantes dos centros mundiais gera mudanças correspondentes, e uma diversidade cada vez maior das formas de controle, assessoramento e cooperação através das quais seus governos e grupos de interesses procuram entender-se com as sociedades periféricas. Nos centros principais, uma certa perda de confiança nas

receitas anteriores, ou de interesse pelo próprio tema da ajuda para o desenvolvimento, coincide com a crescente simpatia de alguns pequenos países de alta renda pelos estilos de desenvolvimento originais e autônomos de outros países e coincide também com seu respaldo a eles. Assim, surgiu uma espécie de utopismo vicário que, embora talvez subestime ou julgue erroneamente as dificuldades reais acarretadas pelo desenvolvimento pautado em valores nos países pobres e dependentes, contribui para ampliar as opções de que estes dispõem. Ao mesmo tempo, é variável a proeminência relativa dos problemas mais concretos do desenvolvimento, e as correntes de opinião dominantes dos centros mundiais estão continuamente exortando, através das organizações internacionais, a que se adotem novas prioridades no que diz respeito às sociedades periféricas. Os exemplos mais destacados disso são as campanhas mundiais relativas ao controle populacional e ao meio ambiente, respaldadas por abundantes recursos provenientes dos centros mundiais. Do mesmo modo, passaram para o primeiro plano a distribuição eqüitativa da renda e o emprego pleno, embora os centros mundiais mostrem-se menos dispostos a alocar recursos para consegui-los. Por sua vez, os porta-vozes das sociedades periféricas, empregando táticas cada vez mais coerentes, procuram adaptar as campanhas e os recursos derivados da proeminência mutável dos problemas a uma concepção própria de suas necessidades, particularmente no que se refere a relações de intercâmbio mais favoráveis e à assistência.

ii) Conquanto certamente não esteja havendo uma redução da disparidade entre os centros mundiais e a periferia, no que concerne à riqueza *per capita* e ao poder, as formas de dominação e dependência estão-se modificando e, em certos sentidos, tornando-se ambivalentes. O avanço da industrialização e o crescente domínio que nela exercem as empresas transnacionais, cujas filiais são capazes de autofinanciar-se, modificam as modalidades anteriores da troca de matérias-primas por produtos manufaturados e tornam antiquadas as concepções anteriores sobre o "investimento estrangeiro". As últimas inovações tecnológicas dos centros afastam-se cada vez mais das necessidades e da capacidade das sociedades periféricas, ou talvez também das dos centros (como acontece com o transporte supersônico), mas a busca de alternativas tecnológicas tem avançado pouco. Assim como os países de baixa renda e predominantemente rurais dependem cada vez mais dos países urbanizados de alta renda para se abastecer de alimentos, estes últimos vêm repentinamente comprovando que

seus próprios estilos de vida, que se baseiam no transporte automotivo e no alto consumo de energia elétrica, levaram-nos a uma armadilha de dependência das sociedades periféricas e a um pesadelo ambiental. A agressão econômica converteu-se numa arma mais diversificada e ameaçadora do que antes, e algumas das sociedades periféricas estão aprendendo a usá-la com tanta eficácia quanto os centros. Tanto no centro quanto na periferia, elas podem impossibilitar o funcionamento “normal” de outros países, negando-lhes o abastecimento.

iii) Os processos de “desenvolvimento” ou “modernização” dos países periféricos — na medida em que tiveram lugar — e os programas econômicos e sociais bastante fragmentados que foram empreendidos em seu nome caracterizaram-se, invariavelmente, pela polarização entre grupos capazes de se “modernizar” e extrair benefícios tangíveis e grupos mais amplos que só podem fazê-lo “marginalmente” ou que se vêem excluídos do conjunto. De um modo ou de outro, todos os programas concebidos para elevar o bem-estar e generalizar o desenvolvimento — desde os de industrialização e modernização agrícola até os de educação, saúde pública e seguridade social — parecem contribuir para essa polarização ou “heterogeneidade estrutural”. As políticas especificamente destinadas a melhorar a posição relativa dos grupos mais marginalizados, tais como o desenvolvimento da comunidade, o desenvolvimento regional e a reforma agrária, adaptam-se a esse mesmo padrão de vantagens polarizadas, ou são débeis e ineficazes, ou tropeçam em resistências estruturais que as destroem. O problema não reside no simples fato de algumas partes da população nacional progredirem, enquanto outras caem na estagnação. As formas de “progresso” exercem pressão sobre estes últimos grupos sob formas que os impedem de “progredir”. O impulso imprimido pelo que já foi realizado, as expectativas de todos os grupos sociais e o maior acesso ao poder, por parte dos grupos modernizados, fazem com que as mudanças fundamentais do padrão de crescimento polarizado sejam problemáticas, conflitantes e dispendiosas, mesmo que as forças políticas dominantes tenham uma clara estratégia de mudança, o que raramente acontece.

iv) À medida que a polarização surge mais claramente como uma característica chave das sociedades em “desenvolvimento” e, em certa medida, também das sociedades antes identificadas como “desenvolvidas”, e à medida que ela vai “participando” de camadas mais amplas da população — pelo menos, até o ponto de estas se conscientizarem dos efeitos dos processos de mudança

e buscarem meios de se defender —, ficam dificultadas a compatibilidade do “desenvolvimento” com a “participação” e a viabilidade das instituições e processos democráticos. Seja para manter o estilo de desenvolvimento polarizado dominante — quando se considera que ele é o único estilo viável —, seja para transformá-lo, chega a parecer inevitável a adoção de soluções autoritárias e tecnocráticas. Quer elas queiram, quer não, confere-se às forças armadas nacionais, preferencialmente orientadas por cientistas sociais e planejadores, o papel de *deus ex machina*, e essa atribuição é feita até por setores da opinião pública que não aceitam regimes autoritários. Para os grupos que estão em busca da maneira de implantar o estilo de desenvolvimento que preferem, o dito de Disraeli, “Devemos educar nossos senhores”, chega a parecer mais fácil de aplicar às forças armadas do que ao povo. Na atual ordem mundial, existem líderes militares procurando impor uma gama extraordinariamente ampla de estilos de desenvolvimento em diferentes países, em virtude de os regimes anteriores não haverem conseguido conciliar o “desenvolvimento” com a “participação”. É provável que esses regimes permitam alternativas políticas mais coerentes e originais — que, às vezes, beiram a arbitrariedade — do que os regimes que dependem francamente de negociações e transações políticas, mas ainda resta verificar se tais alternativas poderão ser postas em prática de maneira mais consistente do que as anteriores. Num contexto de desenvolvimento parcialmente malogrado, ou de “desenvolvimento dependente” insatisfatório, é possível que a tendência a longo prazo seja mais cíclica do que uniformemente orientada para soluções militares autoritárias: o fracasso da transação política leva a golpes militares, e a incapacidade dos militares e de seus assessores — tecnocratas e ideólogos — de enfrentar a complexidade dos processos leva novamente à franca competição política.

v) A identificação dos setores “modernos” da população das sociedades periféricas com as normas de setores equivalentes das sociedades desenvolvidas torna-se mais complexa e ambígua, à medida que se choca com as crises dessas normas em seus países de origem.

Os grupos ou organizações de interesse (desde câmaras de comércio até sindicatos), os partidos políticos, as estruturas acadêmicas, as empresas transnacionais, as burocracias, as marcas de artigos de consumo manufaturados o conteúdo dos meios de informação, tudo isso vem passando pela normatização mundial e pelas reações simultâneas contra ela. As sociedades periféricas

polarizadas importam anticorpos ideológicos, juntamente com as características das sociedades “ricas”, e também criam anticorpos próprios, que voltam a exportar para as sociedades de alta renda, nas quais eles se incorporam aos conflitos culturais e políticos existentes nelas.

Nesse sentido, vem tomando forma uma sociedade mundial que se caracteriza não pela incorporação harmoniosa de altos níveis normatizados de produção e consumo, anteriormente vistos como resultado do “desenvolvimento”, mas por uma combinação intrinsecamente contraditória de assimilação crescente desse esquema e de uma repulsa e frustração cada vez maiores em relação a ele. Na sociedades periféricas, o fato de uma parte da população não se incorporar, ou ficar marginalizada, exacerba de duas maneiras esse processo contraditório: acentua a atitude defensiva das camadas “modernizadas” em relação a sua posição privilegiada e aumenta a repulsa ideológica do desenvolvimento dependente. Como é natural, essas duas reações podem coexistir de maneira conflitante numa mesma pessoa ou numa mesma fórmula política.

3. POLÍTICAS PARA ABORDAR O DESAFIO DOS ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO “UNIFICADOS”, “ORIGINAIS” E “PAUTADOS EM VALORES” OU “VOLTADOS PARA O SER HUMANO”

O presente trabalho presume — com as devidas reservas — que o desenvolvimento é um processo identificável, sujeito a certas uniformidades e precondições, que não criam uma obrigatoriedade rígida nem constituem uma base satisfatória para se prever o futuro. Do mesmo modo, o trabalho presume que a razão humana e os valores podem e devem procurar configurar o futuro em estilos nacionais diferentes dos que predominam até hoje.⁸

⁸Essa postura é exposta no *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (op. cit., p. 11 e 12). O “desenvolvimento” é “um avanço perceptível para fins concretos, baseados em valores da sociedade”, e também um “sistema de mudanças inter-relacionadas da sociedade, que fundamenta e condiciona a exequibilidade do avanço”. “No primeiro sentido, pressupõe-se a existência de uma capacidade humana de configurar o futuro para fins humanos. Pressupõe-se também que a sociedade atual tem o direito e a capacidade de decidir, por consenso geral, ou através da liderança de agentes que representem os melhores interesses da sociedade, as alternativas e os sacrifícios exigidos pelo desenvolvimento.” “No segundo sentido, presume-se que o desenvolvimento seja um fenômeno inteligível, passível de diagnóstico e de propostas objetivas sobre as inter-relações dos fatores e as prováveis conseqüências mais amplas da mudança nos principais componentes do ‘sistema’ ou da ação sobre esses componentes.”

O desenvolvimento não pode significar o que cada um quiser que signifique e, para continuar a ser um foco das aspirações humanas, tem que incluir uma determinada gama de combinações diferentes de fins e meios. Podemos distinguir três classes principais de critérios para abordar a definição desses fins e meios: o utópico-normativo, o tecnocrático-racionalista e o sociopolítico.

Até certo ponto, esses critérios se complementam. A busca de estilos de desenvolvimento mais aceitáveis e viáveis deve ser remetida a imagens da futura ordem social (em outras palavras, a uma "utopia") e a normas que estabeleçam limites para os meios a serem utilizados. É inevitável a busca de técnicas mais racionais e eficientes de obtenção e distribuição de recursos e de fornecimento de serviços para a consecução de qualquer objetivo que a sociedade estabeleça para si, sejam quais forem as prevenções existentes a respeito dos limites que essa busca deve ter e das vantagens do mercado ou da democracia participativa. Por último, as forças sociais e políticas, como quer que sejam definidas, têm que escolher suas utopias e normas, e criar e aplicar os mecanismos administrativos e de planejamento tecnocrático-racionalistas.

Por razões óbvias, o diálogo internacional oficial e semi-oficial tem prestado muito mais atenção aos critérios utópico-normativos e tecnocrático-racionalistas do que aos sociopolíticos. O fato de esse diálogo ser conduzido por representantes dos governos ou "especialistas" que se dirigem aos governos, como foi assinalado na primeira parte do presente trabalho, confirma a suposição de que os governos são entidades racionais, benévolas e coerentes, interessadas no desenvolvimento e no bem-estar de todo o seu povo, desejosas de ser assessoradas quanto à maneira de atingir esses fins e capazes de agir como lhes for aconselhado. Quando seu comportamento não coincide com essa imagem, eles merecem ser repreendidos por corrupção, por perseguirem objetivos alheios à situação (como o poderio militar) ou por descuidarem e se esquivarem da aplicação das políticas às quais aderiram (nas palavras de Gunnar Myrdal, por serem "Estados fracos"); mas continua de pé a hipótese de que o "governo" ou o "Estado" tem autonomia suficiente para fazer melhor, se assim desejar, ou está suficientemente alarmado com as graves conseqüências de não agir melhor. O diálogo acadêmico e ideológico não oficial, particularmente nos países "em desenvolvimento", mostra um mundo diferente, no qual a dominação externa e a distribuição interna do poder determinam o que os

governos podem fazer, e no qual os governos costumam ser conjuntos incoerentes de diversos objetivos personalistas, burocráticos e de outra natureza, pelo que é uma ingenuidade ou uma desonestidade intelectual esperar que eles ajam de maneira diferente, com base em exortações morais ou argumentos racionais.

Os critérios utópico-normativos e tecnocrático-racionalistas têm sido seguidos, em grande medida, de maneira independente, por grupos diferentes no seio dos governos nacionais e das organizações intergovernamentais, mas os defensores de cada um deles têm procurado tirar força uns dos outros. Os que propõem normas sociais universalistas aspiraram a orientar os planejadores e administradores tecnocráticos e, de um modo geral, exageraram a influência dos primeiros e os resultados passíveis de serem esperados quando se consegue “convencê-los” da importância da justiça social, ou quando se colocam porta-vozes do ponto de vista “social” nos órgãos de planejamento. Em geral, os planejadores e os administradores têm procurado justificar suas técnicas e obter maior respaldo, assinalando suas possíveis contribuições para a conquista da justiça social.

Embora diversas instituições continuem a aprofundar esses critérios e a divulgá-los nos termos anteriormente expostos, eles têm sido cada vez mais frustrados, nos últimos anos, pelo confronto com a realidade sociopolítica, e são cada vez mais complicados ou adulterados pelas tentativas de adaptá-los às realidades ou de adaptar as realidades a eles. Os argumentos favoráveis a ambos os critérios recorrem continuamente ao que se poderia chamar de “voz passiva burocrática” ou à afirmação ansiosa de uma “consciência cada vez maior”, com o intuito de se furtar à obrigação de identificar os agentes sociopolíticos a quem eles são dirigidos. Em seções anteriores deste trabalho, fez-se referência suficiente ao critério utópico-normativo. Seus inconvenientes, quando ele é isoladamente seguido (ou sua utilização legítima para fugir à realidade), ficam cruelmente evidenciados num mundo em que aumentam a injustiça, a insegurança e a violência, ao mesmo tempo que se prolonga a lista dos “direitos” outorgados a todos os seres humanos pelo anseio de seus governos.

A confrontação do critério tecnocrático-racionalista com as realidades recalitrantes é mais complexa, uma vez que seus partidários estão mais estreitamente envolvidos na máquina estatal, nas demandas de classes e grupos e

na necessidade em que se vêem os líderes políticos de “resolver” os “problemas”. Uma das conseqüências disso foi o aparecimento de numerosos trabalhos sobre a “crise do planejamento”.⁹ Como acontece com o próprio “desenvolvimento”, quando se descreve o significado anteriormente atribuído ao planejamento, este tem que significar uma outra coisa, e as opções propostas vão desde uma atividade racionalizadora constante e difusa, da qual participa toda a sociedade, até a formulação de pautas operacionais para as decisões de curto prazo sobre os projetos. A administração pública, como “disciplina”, também registra uma perda de confiança e uma diversificação das receitas, aliadas a uma convicção tenaz de que ela deve significar “alguma coisa” generalizável e aplicável à racionalização do que o Estado faz em nome da sociedade. Um crítico retrucou: “Se o planejamento é tudo, talvez não seja nada.”¹⁰

⁹Ver, em especial, Mike Faber e Dudley Seers (orgs.), *The Crisis in Planning, op. cit.* Ver também a seção III do *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, op. cit.*

¹⁰“Apesar do descontentamento esporádico que o planejamento despertava — o contraste entre o plano e a nação fazia troça dos planejadores —, foi difícil, para as elites nacionais, esquecer a terra prometida, tamanha era a sua ânsia de encontrar uma solução fácil para seus problemas. Além disso, elas logo descobriram que o fato de o planejamento não funcionar podia ser-lhes útil (...). O planejamento formal também pode servir para pôr de lado os problemas insuperáveis do momento (...). Quando não se pode agradar alguns grupos de imediato, sempre se pode apontar-lhes o lugar mais importante que eles ocupam nos planos para o futuro. Do mesmo modo, o planejamento formal pode ser uma maneira de derrotar os apóstolos da racionalidade, tornando-os partícipes de tarefas que os afastam das decisões reais (...). Se o planejamento formal fracassa, não apenas numa nação e num determinado momento, mas em quase todos os países, quase o tempo todo, é pouco provável que os defeitos se devam à incompetência ou à falta de talento dos planejadores. Tampouco se pode defender racionalmente um fracasso, dizendo que os países em questão não estão preparados para se comportar racionalmente ou para aceitar os conselhos de homens racionais, chamados de planejadores. Essa é apenas uma maneira de dizer que o planejamento formal, depois de inúmeras repetições, continua mal adaptado a seu meio. Fracassar não pode ser racional. Errar é humano; consagrar-se à perpetuação dos erros é outra coisa. Se os governos insistem no planejamento nacional, deve ser porque a sua vontade de acreditar suplanta sua experiência. O planejamento é um tema mais próprio para o teólogo do que para o cientista social” (Aaron Wildavsky, “If Planning Is Everything, Maybe It’s Nothing”, *Policy Sciences*, Amsterdã, Elsevier, 4, 1973). Há vários anos, Albert O. Hirschman antecipou uma conclusão análoga, em seu conhecido comentário sobre as atividades de planejamento da CEPAL: “(...) a orientação da CEPAL parece utópica, ao pretender aplicar-se a países em que uma simples mudança ministerial significa, muitas vezes, uma completa inversão da orientação política, e onde os próprios dirigentes se orgulham de suas improvisações (...). Os projetos detalhados da CEPAL, nos quais todos os setores econômicos são harmonizados, são, por assim dizer, o equivalente, no século XX, das constituições latino-americanas do século XIX, já que, à semelhança delas, estão muito distantes do mundo real. Eles são um protesto patético e sutil contra uma realidade na qual os políticos gostam confiando em improvisações brilhantes ou desastrosas, as decisões são tomadas embaixo de pressões múltiplas e sem prever possíveis crises ou situações de emergência, e na qual os conflitos são resolvidos com base em considerações pessoais, depois de as partes em litígio haverem medido forças, e não de acordo com princípios objetivos e critérios científicos” (“Ideologías de desarrollo económico en América Latina”, em A. O. Hirschman (org.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Artes Gráficas Bartolomé U. Chiesino, 1963).

Para os efeitos do presente trabalho, os critérios utópico-normativos e tecnocrático-racionalistas só poderão evitar o beco sem saída do verbalismo e da ação ritual se aqueles que os defendem os relacionarem com critérios sociopolíticos que identifiquem determinados agentes e proponham estratégias compatíveis com os valores, interesses e capacidades desses agentes. Entretanto, essa postura fica sujeita a críticas sob vários ângulos; para começar, ela não oferece nenhuma “solução” direta e universalmente “aplicável”, que contribua para levar a estilos de desenvolvimento originais e pautados em valores. O tipo de agentes do desenvolvimento buscados e a gama de alternativas atribuídas a eles, na configuração de um estilo de desenvolvimento, dependem de como seja concebido o desenvolvimento e de como se interpretem a natureza e o funcionamento das sociedades humanas.

Não existem razões *a priori* para supor que, numa determinada sociedade, surgirão os agentes “necessários” para conseguir um estilo de desenvolvimento aceitável e exeqüível, nem que, se eles efetivamente surgirem, poderão cumprir sua “missão histórica”, e nem que, se de fato a cumprirem, a sociedade estará, inequívoca e permanentemente, em melhor situação do que antes. Tampouco parece necessário supor, pura e simplesmente, que um único tipo de agente, seja ele coletivo e esteja no exercício de uma função predeterminada, seja individual e dotado em grande medida de livre-arbítrio, deva funcionar como *deus ex machina* em todas as sociedades, como sustenta a maioria das correntes teóricas e ideológicas. Os pretensos agentes intelectuais do desenvolvimento — incluídos na última das cinco categorias que serão distinguidas mais adiante — bem poderiam considerar que qualquer das categorias pode ser decisiva em certas conjunturas e marginal, ou até ilusória, em outras. Para os propósitos desta discussão, podemos distinguir as seguintes categorias de agentes de desenvolvimento:

i) As classes e grupos sociais que desempenham papéis fundamentais na evolução de um estilo de desenvolvimento, com base em suas relações com a produção e em seus pontos de vista coletivos sobre seus próprios interesses: empresários, tecnólogos, trabalhadores, investidores, inovadores tecnológicos, técnicos, “classes médias” etc. Tais agentes coletivos podem desempenhar seu papel de maneira mais ou menos adequada ou constatar que a estrutura econômica e social ou as condições de dependência

são incompatíveis com o desempenho adequado desses papéis, mas as concepções correlatas de desenvolvimento não dão margem a iniciativas criativas ou voluntaristas para modificar o estilo da concepção básica, seja ele marxista ou não. Até agora, grande parte da análise dos estilos de desenvolvimento da América Latina traduziu-se em tentativas de identificar agentes coletivos plausíveis, medir o grau em que as classes e grupos existentes são adequados para desempenhar as funções definidas com base em exemplos anteriores de “desenvolvimento”, e explicar por que as classes e grupos raramente parecem haver realizado as tarefas que lhes foram atribuídas (por exemplo, a esperança persistente de que a burguesia industrial afastasse a oligarquia latifundiária, promovendo reformas agrárias). Em geral, o debate tendeu a “reificar” as classes e grupos considerados agentes coletivos e, em muitos casos, os agentes subsequentemente analisados, em vez de representarem essas classes e grupos, parecem ter-lhes dado origem ou tê-los levado a uma espécie de consciência distorcida deles mesmos, visando a seus próprios fins.

ii) Indivíduos ou pequenos grupos que articulam as demandas de grupos ou classes mais amplos, agem como intermediários e formam a opinião pública — políticos, líderes sindicais e de grupos de interesses organizados, jornalistas, líderes religiosos etc. Por força da relativa falta de coesão dos grupos ou classes mais amplos, esse tipo de agentes pode desempenhar papéis relativamente autônomos, mas, nessas condições, sua capacidade real de impor exigências e influir nos processos de mudança é limitada e precária. O mais provável é que sua importância aparente cresça e diminua de maneira súbita, como acontece com certos líderes populistas eleitos para a presidência com grande votação popular, e que logo são facilmente obrigados a abandonar o cargo. Sua influência talvez dependa mais de suas ligações com a classe de agentes a ser analisada a seguir do que com os grupos que eles desejam representar. Como “agentes do desenvolvimento”, eles têm sua eficiência limitada não apenas por esses fatores, mas também pela importância de que se revestem, em suas funções, a intermediação e a intriga. É provável que defender um “estilo de desenvolvimento” seja, a seu ver, uma tática adicional, destinada a tornar aceitável o seu papel ou a reforçar objetivos concretos, em vez de ser um propósito dominante.

iii) Indivíduos ou grupos pequenos, cujo poder deriva do controle das forças armadas, do controle do capital ou de sua representação de algum dos centros mundiais dominantes. Como o poder desses agentes potenciais não decorre de sua capacidade de obter apoio de setores da população e de organizar coalizões, seria esperável que eles estivessem em condições de atuar de maneira mais coerente (ou arbitrária) para implantar um estilo de desenvolvimento do que os agentes do segundo grupo. Entretanto, o poder *que eles podem empregar* é limitado por diversos aspectos de sua própria situação: primeiro, seu poder reside essencialmente numa conjuntura específica e pode desaparecer de uma hora para outra; o dirigente militar pode ser deposto por seus subordinados, o capitalista pode ver-se incapacitado por uma crise financeira, e o centro mundial pode ser alterado por problemas internos, ou sua estratégia política global pode desviar-se e minar a situação de seu representante. Segundo, os valores de quem detém o poder com base nisso e sua concepção de seu próprio papel não costumam ser estendidos à implantação de um estilo original de desenvolvimento; eles estão mais preocupados em preservar a ordem existente e em se defender das ameaças a sua posição privilegiada. Terceiro, o fato de eles estarem afastados da representação de grandes classes ou grupos restringe sua capacidade de induzir a população a agir de acordo com seus objetivos. Ao se estipularem a tarefa de implantar um estilo de desenvolvimento coerente, eles têm que obter ajuda dos agentes da segunda categoria, procurar desempenhar pessoalmente as funções deles ou encontrar meios efetivos de isolar a população dos apelos políticos e da representação dos grupos de interesse.

iv) O chefe de Estado ou o poder executivo nacional: a pessoa ou a entidade coletiva oficialmente encarregada de tomar decisões de caráter público, de nomear os funcionários públicos, de decidir em linhas gerais sobre a alocação dos recursos e de estabelecer pautas para o desenvolvimento. Essa entidade é a destinatária tradicional dos conselhos em matéria de desenvolvimento, a moderna sucessora de *O Príncipe*, de Maquiavel. As receitas utópico-normativas e tecnocrático-racionalistas são formalmente dirigidas ao Príncipe; grande parte da controvérsia sociopolítica dos últimos tempos gira em torno da seguinte pergunta: Como dar conselhos que ele possa utilizar, supondo-se que seja o protagonista de um jogo difícil e que seus “recursos políticos” sejam limitados,

além de inadequadas as informações de que ele dispõe?¹¹ Na prática, o Príncipe pode mostrar-se esquivo, inclusive nos contextos autoritários; sua representação formal tem pouco peso nas decisões e não absorve quase nenhuma das recomendações de que ele é cumulado; e as verdadeiras fontes de decisão são dispersas e ocultas.¹²

v) Pessoas ou grupos pequenos que pretendem explicar a forma como funciona a sociedade e criar imagens coerentes de sociedades futuras preferíveis, baseando-se em seus próprios valores e em seu próprio diagnóstico da situação existente, assim como pretendem formular as estratégias pertinentes e obter o apoio de uma ou mais das categorias anteriores de agentes. Uma conhecida observação de John Maynard Keynes sintetizou, quarenta anos atrás, as potencialidades, os inconvenientes e os perigos da influência dessa categoria em outros agentes: "(...) as idéias dos economistas e dos filósofos políticos, tanto ao se mostrarem corretas quanto ao serem equivocadas, são mais poderosas do que se costuma crer. Na verdade, o mundo é regido por pouco mais do que isso. Os homens práticos, que se julgam completamente isentos de qualquer influência intelectual, geralmente são escravos de algum economista morto. Os maníacos pela autoridade, aqueles que escutam vozes, destilam seu frenesi inspirando-se em algum mau escritor acadêmico do passado. Tenho certeza de que o poder dos interesses estabelecidos é muito exagerado, se

¹¹Ver, em especial, Warren F. Ilchman e Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1969. De acordo com seus "pressupostos simplificadores", "o estadista, antes de mais nada, dispõe de recursos limitados, em quantidade variável e de tipos diferentes, para pôr em execução decisões que influem na natureza e na qualidade da vida coletiva da nação; em segundo lugar, como resultado da divisão do trabalho, que define as funções exercidas pela autoridade numa sociedade, o estadista é o único que pode recorrer à autoridade; em terceiro lugar, o estadista deseja conservar a autoridade; e em quarto, para atingir as metas a que dá valor, o estadista opta por aquilo que aponta formalmente para a elevação da produtividade e de seus recursos políticos" (p. 33). "Diante do fato de que, muitas vezes, as demandas são mutuamente excludentes, e de que é persistente a escassez de recursos, o estadista tem diversas opções. Pode optar por atender algumas demandas no todo ou em parte; quanto a outras, passará por cima delas ou as rechaçará expressamente. Às vezes, quando não pode satisfazer uma demanda dos setores, o estadista pode optar por oferecer recursos substitutivos que sejam, a seu ver, transitoriamente aceitáveis (...). É possível que ele se valha da coerção para eliminar os efeitos de algumas demandas, ou da educação para eliminar as causas (...). Em vista da necessidade de escolher, o estadista tem que calcular em quem, quanto, em que combinação, quando, onde, por que e para que devem ser investidos os escassos recursos políticos do regime" (p. 38).

¹²"De um modo geral, a soberania não tem um assento único e invariável. É compartilhada por diversos grupos, que formam constelações distintas em diferentes momentos (...). A existência de um gabinete (ou de uma junta) pode encobrir o quanto o processo de decisão é, na verdade, disperso" (Colin Leys, "A New Conception of Planning?" in Mike Faber e Dudley Seers (orgs.), *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. 1, p. 60).

comparado com a *intromissão* gradativa das idéias. E não de forma imediata, é claro, mas depois de um intervalo; porque, no campo da filosofia econômica e política, não há muita gente que se deixe influenciar por novas teorias depois que passa dos vinte e cinco ou trinta anos, de modo que as idéias aplicadas aos acontecimentos atuais pelos servidores públicos e pelos políticos, e até pelos agitadores, provavelmente não são das mais inéditas”.¹³

Estes últimos “agentes do desenvolvimento” incluem aqueles que propõem os critérios utópico-normativos e tecnocrático-racionalistas anteriormente analisados, na medida em que procuram confrontar a aplicação sociopolítica de suas prescrições. Eles oferecem, visivelmente, uma impressionante gama de recomendações, nenhuma das quais, até hoje, obteve um êxito inequívoco em seus contatos com a realidade. Classificam-se em três grupos, que podem ser distinguidos em linhas gerais: os planejadores, os reformistas-aprimoradores e os revolucionários.

Os planejadores, que são os representantes mais destacados do critério tecnocrático-racionalista, já foram analisados. Durante um breve período, nos círculos interessados no desenvolvimento, ganhou terreno a impressão de que se haviam idealizado, ou estavam por se idealizar, algumas técnicas neutras que poderiam ser “aplicadas” por qualquer governo que as levasse a sério, para dar margem a um produto previsível: o “desenvolvimento”. Essa impressão se frustrou, e os planejadores foram criticados — e criticaram a si mesmos — por se isolarem da realidade política e pela inadequação de suas técnicas.¹⁴

¹³John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, p. 367.

¹⁴As seguintes observações de Dudley Seers são ilustrativas: “(...) seu enfoque provavelmente será estático. É pouco provável que a formação universitária de planejador seja de grande serventia para uma reflexão sobre como funcionam as economias em diferentes níveis de desenvolvimento (e com diferentes instituições). Portanto, é difícil que o planejador esteja preparado para observar a realidade econômica, e muito menos a social, e para perguntar como seria possível canalizar os recursos do país para a mudança — como alguns políticos realmente desejariam que ele fizesse. É particularmente provável (...) que o planejador não compreenda até que ponto a realidade política determina o esquema geográfico dos gastos do governo ou as fontes da ajuda externa (...). Sua vida social o coloca em contato com os moradores (geralmente persuasivos) da capital; o mesmo acontece com sua vida oficial. Todavia, a população da capital difere muito, em termos da renda, do emprego etc., não apenas da do campo, mas também do público de outras cidades (...); o planejador tenderá a incorporar em seu modelo os mitos que predominam na capital a respeito das funções de consumo e produção do resto do país (...). Talvez o mais significativo de tudo seja a atitude do planejador com respeito à qualidade das estatísticas que ele utiliza (...); o estudante de economia é ensinado a manejar números como se eles fossem fatos objetivos, e não como o que geralmente são: nada além de conjecturas ilustradas” (“The Prevalence of Pseudopanning”, in Mike Faber e Dudley Seers (orgs.), *The Crisis in Planning*, *op. cit.*, vol. I, pp. 25 a 28).

Eles procuraram definir suas relações com os agentes políticos, associar-se à “participação” e encontrar meios de transformar, em vez de promover, o estilo de desenvolvimento economicamente dominante. Cabe então indagarmos, como sugere Wildavsky, se há alguma justificativa em que o planejamento continue a ser identificado como uma disciplina provida de técnicas comuns e que oferece serviços definíveis à política pública, ou se os planejadores estão se fundindo com as demais categorias de agentes intelectuais do desenvolvimento. Se o planejamento continua a ser uma disciplina separada, e se os planejadores não se resignam a ter funções meramente ornamentais e a realizar exercícios acadêmicos, há que se presumir a possibilidade de manejar de forma totalmente racional os assuntos humanos, segundo metas quantificadas (...), todas as vezes que se puder descobrir a receita adequada, persuadir de suas vantagens os agentes apropriados e fazer com que elas sejam aplicadas.¹⁵

Os reformistas-aprimoradores têm em comum sua desconfiança das utopias, das receitas tecnocráticas infalíveis e dos argumentos catastrofistas de que a modalidade vigente de crescimento e mudança não poderá ser mantida, porque funciona de maneira injusta e ineficaz. Eles procuram compreender as estruturas sociais, econômicas e políticas, para trabalhar dentro delas com objetivos pautados em valores, na presunção de que tais estruturas nunca serão perfeitamente racionais nem estarão totalmente orientadas para o bem-estar humano, mas tampouco serão irremediavelmente opressoras e incompatíveis com o desenvolvimento pautado em valores. Não há por que esperar que haja um consenso nacional em torno das metas da sociedade.¹⁶ A incerteza

¹⁵“Se o planejamento é um instrumento universal, parece razoável perguntar aos planejadores por que os países não conseguem adaptar-se aos requisitos de uma tomada de decisões racional. De acordo com a visão deles, se o planejamento é válido, os países deveriam adaptar-se a suas exigências, e não o inverso. Para salvar o planejamento, os planejadores às vezes consentem até em se declarar culpados. Isso porque, se um melhor comportamento por parte deles pudesse fazer com que o planejamento desse resultado, a solução não consistiria em abandonar os planos, mas em contratar planejadores mais inteligentes” (Aaron Wildavsky, “If Planning is Everything, Maybe It’s Nothing”, *op. cit.*).

¹⁶“Não existe uma ‘função objetiva’ coletiva nacional. Existe, antes, uma complicada combinação de metas que, em parte, podem ser compreendidas em função de um número limitado de temas em torno dos quais existe uma espécie de consenso, ou que têm, pelo menos, o respaldo de uma maioria apreciável, mas que, na maior parte do tempo, é fluida e cambiante. Em momentos distintos, diferentes grupos têm prioridade e há um predomínio de percepções distintas do interesse próprio e coletivo. O problema do planejador reside em ele poder elaborar planos em torno de um número limitado de metas, isoladas das demais, que, ao que parece, tenham assegurado o apoio mínimo necessário durante o prazo mínimo necessário” (Colin Leys, “A New Conception of Planning?”, in Mike Faber e Dudley Seers (orgs.), *The Crisis in Planning*, *op. cit.*, vol. I, p. 72).

é uma companheira inevitável da ação humana e o desenvolvimento é um processo aberto, que exige táticas flexíveis para ir aproveitando as oportunidades à medida que elas se apresentam. Os reformistas-aprimoradores preferem atuar em sociedades em que existe uma franca concorrência política e grupos de interesses capazes de expressão organizada, mas, quando essas condições não se verificam, eles não se surpreendem nem se afastam de sua intenção de influenciar a política. Não concebem a revolução como uma precondição de um estilo de desenvolvimento aceitável, mas, quando há revoluções, consideram que elas constituem novos encadeamentos de desafios e oportunidades, que devem ser analisados com benevolência. O critério reformista-aprimorador permite apreciar com sutileza as complexidades da formulação de políticas e as ambigüidades dos efeitos da maioria dos processos de mudança no bem-estar humano; ao mesmo tempo, entretanto, esse critério tem toques de complacência panglossiana — uma predisposição para encontrar razões de afirmar que tudo é para o melhor, se não no melhor dos mundos possíveis, pelo menos num mundo tão bom quanto se pode esperar, e que as reformas cada vez maiores, aliadas à engenhosidade humana para sair das dificuldades, haverão de melhorá-lo gradativamente.¹⁷ Na prática, as reformas e os processos espontâneos de desenvolvimento, apontados como exemplos ruidosos, fracassam ou estagnam com tamanha freqüência que, hoje em dia, os critérios reformistas-aprimoradores, assim como os critérios de planejamento tecnocrático, perderam muito de sua credibilidade. Na melhor das hipóteses, eles não oferecem esperanças diante da exigência internacional de que se ponha um fim imediato à pobreza e à injustiça. Entretanto, não afloraram outras opções reais convincentes para as organizações internacionais, nem para os “especialistas” que aspiram a influir na política dentro de situações nacionais concretas, por maior que seja a sua fidelidade intelectual a esquemas utópico-normativos e tecnocrático-racionalistas.

¹⁷Albert O. Hirschman denominou esse critério de “tráfico de reformas” e foi um de seus seguidores mais francos e engenhosos. Ver, em especial, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven e Londres, Yale University Press, 1971. Os trabalhos de Aaron Wildavsky, John Friedman e Albert Waterston, junto com a maioria dos trabalhos que aparecem em *The Crisis in Planning*, *op. cit.*, oferecem variações desse critério. Suas formulações mais concretas provêm dos países de língua inglesa. Em outras regiões, as pessoas encarregadas da política de desenvolvimento parecem mais resistentes a reconhecer esse critério como uma pauta norteadora e uma virtude, muito embora suas táticas não possam evitar segui-lo.

O critério revolucionário, ou planejamento contra a ordem vigente — na medida em que não esteja contaminado por esperanças tecnocráticas ou reformistas-aprimradoras —, tem como premissa básica que a ordem sociopolítica existente é essencialmente incompatível com um estilo de desenvolvimento pautado em valores ou com o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas. Portanto, segundo o diagnóstico da etapa que essa ordem tenha alcançado, seu modo de funcionamento e as limitações que a ordem mundial impõe à ação nacional, o trabalho fundamental consiste em destruí-la ou em fazê-la amadurecer até que sua destruição seja viável. Os agentes anteriormente analisados (classes e grupos, líderes e porta-vozes, detentores do poder básico, o Estado personificado ou o poder executivo nacional) e as políticas propostas pelos tecnocratas e reformistas-aprimradores são avaliados, portanto, em função de sua contribuição potencial para a destruição da ordem vigente, para a conquista de “etapas de desenvolvimento” que a deixem madura para ser destruída ou para o fortalecimento da ordem existente contra essa destruição.

O papel dos agentes, num futuro estilo de desenvolvimento pautado em valores, e as políticas concretas necessárias passam para um segundo plano de especulação ou se confundem com o papel instrumental imediato de agentes e políticas. Diante de sociedades nacionais que se “desenvolvem” de maneira polarizada e dependente, o critério revolucionário é reforçado pela óbvia e persistente discrepância entre a situação existente e os valores humanos, e pelas provas abundantes de que os programas tecnocráticos e reformistas-aprimradores mais bem-intencionados são ineficazes ou então contribuem para a polarização de classes e grupos. Ao mesmo tempo, a postura revolucionária se fragmenta e se frustra, porque as sociedades não atendem às precondições da revolução exigidas pelas teorias implícitas no critério revolucionário. A classe proletária, que deveria cavar a sepultura da ordem existente, não aumenta acentuadamente seu tamanho relativo nem sua coesão orgânica, e parece mais disposta a apoiar a ordem vigente do que a derrubá-la. As camadas “marginalizadas” e o “subproletariado”, cujo bem-estar é o que parece mais incompatível com a perpetuação da ordem existente, em suas relações ambíguas com os sistemas de produção e emprego e com o Estado, pouco respondem aos apelos revolucionários coerentes. Além disso, a profunda e complexa interdependência econômica, política e cultural com os centros mundiais que existe atualmente sugere que a destruição da ordem vigente no plano nacional

será totalmente impossível ou será feita à custa de transtornos sociais, repressão e um fechamento obrigatório da sociedade, a ponto de tornar duvidoso qualquer desenvolvimento posterior que se paute em valores. Admitindo-se esta última limitação, o revolucionário nacional deve ter em mente a “maturidade” internacional e nacional para a mudança.

O rechaço revolucionário da ordem existente, como marco ou ponto de partida para um estilo de desenvolvimento que mereça apoio, pode conduzir, evidentemente, a uma ampla variedade de conclusões táticas. O revolucionário pode concentrar-se na destruição imediata ou, pelo menos, na tarefa de fazer com que a ordem existente não funcione, baseando-se na suposição de que com isso contribuirá para gerar as precondições de realização das transformações. Ou então ele pode procurar redefinir essas precondições, fazer experiências com coalizões táticas e esperar por conjunturas favoráveis, a ponto de não se distinguir da atitude reformista-aprimoradora, a não ser nos pressupostos implícitos. Pode também procurar gerar e obter apoio para uma utopia tão atraente que seu atrativo tenha mais peso do que as condições objetivas desfavoráveis. E as táticas reformistas-aprimoradoras podem até constatar, finalmente, que algumas variações do critério revolucionário são positivas, por sua capacidade de gerar um dinamismo que seus próprios pontos de vista sobre as mudanças necessárias exigem mas não conseguem engendrar.¹⁸

4. À GUIA DE CONCLUSÃO

O exame feito nas páginas anteriores sobre os critérios para o desenvolvimento, a partir da pergunta “De quem e para quê?”, mostrou uma variedade de pretensos agentes, que atuam dentro de combinações muito diversas de oportunidades e limitações em favor de um objetivo que está em constante redefinição; que recorrem a formalismos verbais e burocráticos, na impossibilidade de prever

¹⁸(...) a busca direta do novo, do criativo e do único tem uma justificação especial: sem esses atributos, a mudança, ou pelo menos a mudança social em grande escala, talvez não seja possível. Com efeito, em primeiro lugar, as poderosas forças sociais que se opõem à mudança conseguirão, com bastante sucesso, fechar os caminhos já percorridos para a mudança. Em segundo lugar, é pouco provável que os revolucionários ou os reformistas radicais gerem a extraordinária energia social de que necessitam para conseguir as mudanças, a menos que estejam inspiradamente côncios de estarem escrevendo uma página totalmente nova da história humana” (Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope*, *op. cit.*, p. 28).

ou controlar o curso dos acontecimentos, e que, às vezes, rechaçam com violência a realidade, por ela não se ajustar a seus conceitos e valores. Tanto no âmbito internacional quanto no nacional, a aceitação generalizada da necessidade de critérios de desenvolvimento “unificados” e “voltados para a pessoa humana” combina-se com a concentração real do poder, dos recursos e do interesse público em objetivos que não guardam nenhuma relação com esses critérios ou são abertamente incompatíveis com eles. Com isso, observa-se que a promoção do “desenvolvimento” converteu-se numa indústria, na qual a oferta cria sua própria demanda de especialistas, que se diversifica continuamente; na qual as conferências geram conferências e as declarações geram declarações; na qual as principais “áreas de problemas”, encaradas com diferentes concepções sobre as prioridades em matéria de desenvolvimento, geram continuamente novas organizações, recebem um reconhecimento simbólico em “anos”, expandem-se até abarcar todos os aspectos do “desenvolvimento” e dão à luz mecanismos de coordenação que se ramificam interminavelmente. Nessas condições, os investigadores que receberam a missão de encontrar um “enfoque unificado” para o desenvolvimento correm o risco de desempenhar, simultaneamente, dois papéis folclóricos: o dos cegos que descrevem um elefante e o dos ratos que discutem como colocar a sineta no gato.

As investigações dessa natureza são inevitavelmente desconcertantes para os defensores de critérios utópico-normativos, tecnocrático-racionalistas e sociopolíticos, assim como para os revolucionários e também os reformistas. No final das contas, o mais provável é que todos retruquem: Que propostas práticas e positivas você oferece? O presente trabalho não pretende desacreditar as antigas receitas para se chegar ao desenvolvimento e propor uma nova receita infalível, nem tampouco rechaçar os candidatos sociais anteriores à honra de conduzir ao desenvolvimento, para, em seguida, indicar outros agentes que realmente possam cumprir essa tarefa. Como foi dito no começo, este trabalho é um subproduto pessoal de um projeto de investigação voltado para a adoção de medidas políticas, dentro do qual foram formuladas algumas propostas, sem a pretensão de haver descoberto uma panacéia para o desenvolvimento. Essas propostas, que em essência selecionam e combinam de novas maneiras algumas idéias já conhecidas no diálogo internacional sobre o desenvolvimento, aparecem em outras publicações.

Este trabalho não afirma que as abordagens que descreve sejam ilegítimas ou inteiramente equivocadas, mas sugere que todas elas se prestam, de maneira clara, a simplificações exageradas e a mistificações. Ele aponta, na verdade, para um conceito existencial do desenvolvimento, de acordo com o qual os pretensos agentes devem adquirir uma consciência clara de que procurar impor uma certa racionalidade, pautada em valores, a realidades que sempre reagem a se submeter a ela talvez não seja, possivelmente, mais do que uma tarefa de Sísifo. Todas as sociedades que sobreviverem terão que lutar por “desenvolver-se”, ou seja, por aumentar sua capacidade de funcionar a longo prazo para o bem-estar de seus membros. Nenhuma delas jamais chegará à bem-aventurança última de “estar desenvolvida”. A longo prazo, o êxito aparente pode levar a uma relativa incapacidade de continuar inovando.

Por esse ponto de vista, todas as sociedades nacionais enfrentam, a todo momento, seja qual for o seu grau de pobreza ou prosperidade, uma certa gama de alternativas acessíveis, com vantagens e inconvenientes que se combinam de maneiras distintas. A capacidade que possuem suas forças dominantes de eleger determinadas alternativas depende não apenas de condições objetivas, mas também do reconhecimento subjetivo dessas condições e do impulso daquilo que já foi feito. A cada momento, algumas portas se fecham e outras se abrem, em virtude de se haver ou não utilizado uma alternativa. Quando não se aproveitam as oportunidades, quando as decisões não concordam com a realidade e quando falta a capacidade de adaptação e inovação, para citar W. H. Auden: “Pode-se dizer aos derrotados da história que é uma pena, mas não se pode ajudá-los nem perdoá-los.” Isso tampouco pode ser feito pelo movimento internacional em prol do desenvolvimento.

O clamor internacional por um “critério unificado” aponta para interpretações e estratégias do desenvolvimento mais diretamente voltadas do que antes para a justiça social e para a satisfação das necessidades humanas fundamentais. Num sentido literal, essas interpretações e estratégias não serão mais “unificadas” do que suas predecessoras. Na realidade, elas decerto serão mais diversificadas do que as estratégias que se concentram em maximizar os investimentos e a produção, pois pretendem conciliar objetivos diversos, responder a potencialidades e valores nacionais diferentes e conseguir uma participação popular criativa. Prova disso é que o foco de interesse deslocou-se do “enfoque unificado” para a análise da viabilidade e da aceitação de dife-

rentes “estilos de desenvolvimento” dentro de contextos nacionais concretos. Entretanto, a intenção de introduzir no diálogo internacional o tema dos “estilos de desenvolvimento” não está a salvo da tentação de se apelar para novidades verbais, novas roupagens para antigas receitas, e para soluções nominais que não concordam com a magnitude dos problemas que pretendem resolver, nem com as intenções das estruturas de poder que teriam que aplicá-las. Este trabalho, a partir de sua postura no diálogo internacional sobre o desenvolvimento, versou, talvez obsessivamente, sobre essa tentação.

O olhar se volta para um quarto de século de relatórios internacionais sobre a “consciência cada vez maior” da necessidade de critérios de desenvolvimento mais “equilibrados” ou “completos”. Se a consciência dessa necessidade houvesse realmente aumentado nesse ritmo, a comunidade internacional já deveria ter chegado ao esclarecimento total.

Como ideal, o “enfoque unificado” deveria abarcar toda a raça humana, e a comunidade internacional deveria atribuir um valor positivo à diversidade de estilos de desenvolvimento, nem que fosse apenas com fins de experimentação e enriquecimento mútuo, sempre que esses estilos não se afastassem em demasia do consenso internacional sobre os direitos e valores humanos. Dentro desses limites, cada sociedade nacional deve ter a liberdade de adotar seu próprio estilo e contar com a cooperação de que necessite para fazê-lo. Entretanto, na prática, nenhuma sociedade nacional está em condições de desenvolver um estilo próprio, sem considerar atentamente as limitações externas e fazer manobras dentro dos limites do exequível. A satisfação das necessidades através da cooperação internacional continua sendo precária, limitante e, em parte, enganosa; as sociedades nacionais que lutam por se desenvolver não podem prescindir dessa cooperação, mas também não podem apoiar-se nela, particularmente quando abandonam os caminhos convencionais. Por último, é duvidoso que a própria idéia de que as “sociedades nacionais” “elegem” estilos de desenvolvimento seja aplicável a muitos dos países que se encontram no cenário mundial. O fato de se haverem reconhecido a legitimidade de estilos de desenvolvimento optativos e a possibilidade de decisões pautadas em valores constitui um avanço em relação ao conceito de um caminho único a ser descoberto e percorrido, sob pena de um atraso permanente, porém deixa mais interrogações do que fornece respostas. O propósito principal deste trabalho é estimular os pretensos agentes do desenvolvimento a se debruçarem



TEXTOS SELECIONADOS

sobre essas interrogações, às quais convém retornarmos, para terminar: Quem irá eleger um estilo nacional de desenvolvimento? Quem se beneficia e quem se prejudica? Será que as forças sociais dominantes têm a possibilidade e o direito de comprometer a sociedade com um determinado estilo? Porventura os grupos da população articulados e organizados, cujo consentimento será fundamental, ou mesmo os ideólogos e planejadores, que exigem estilos mais justos e autônomos, aceitarão realmente os estilos de desenvolvimento compatíveis com as normas internacionais de justiça social anteriormente expostos, mas sujeitos à austeridade e a sacrifícios impostos pelos recursos nacionais, complementados por uma incerta cooperação externa? Poderão as sociedades nacionais do mundo real atingir o grau de consenso e organização racional necessários, a um preço que não deturpe o novo estilo e não o converta em algo muito diferente da imagem da sociedade futura, justa e livre que o inspirou?

POLÍTICAS DE AJUSTE E RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA*

CEPAL

*Capítulos II.B (páginas 24 a 39) e III.E (páginas 19 a 89) e Apêndice (páginas 95 a 102) da série *Cuadernos de la CEPAL*, nº 48 (LC/G.1332), Santiago do Chile, dezembro de 1984. Publicação das Nações Unidas, nº de venda: S.84.II.G.18.



B. POR UM AJUSTE MAIS EFICIENTE

Como se verificou, o ajuste efetuado até agora na região latino-americana padece de limitações importantes e foi obtido a um custo considerável. Com efeito, embora o déficit da conta corrente tenha-se reduzido com extraordinária intensidade e rapidez, esse resultado deveu-se exclusivamente à contração brutal das importações, a qual, por sua vez, foi a principal causa da queda da atividade econômica e do emprego. Além disso, precisamente pela forma como foi gerado o vultoso excedente no comércio de bens que a América Latina obteve no período de 1982-1983, o desequilíbrio externo tenderia a aumentar, caso a produção interna se recuperasse e crescesse, ainda que, em virtude das taxas reais de câmbio muito mais altas que existem na atualidade, não alcançasse a enorme magnitude registrada em 1981.

É preciso insistir, entretanto, em que esses resultados insatisfatórios derivaram, em grande medida, do meio externo extremamente desfavorável, tanto no plano comercial quanto no financeiro, no qual o processo de ajuste teve que ser realizado. Daí o fato de a possibilidade de se efetuar um ajuste mais eficiente no futuro depender intensamente da mudança das circunstâncias externas, que condicionam de maneira decisiva a velocidade e a natureza da expansão comercial da América Latina e o resultado líquido de suas relações financeiras com o resto do mundo. Todavia, também é evidente que as características das políticas econômicas internas que vierem a ser aplicadas incidirão de maneira importante no sucesso de um ajuste economicamente menos custoso e socialmente mais equitativo.

1. OS CONDICIONANTES EXTERNOS

Em essência, são quatro os fatores externos que condicionam o tipo de ajuste que a região é capaz de fazer: o montante do financiamento externo líquido; o nível das taxas internacionais de juros; o ritmo real de expansão do comércio mundial; e os preços internacionais das principais exportações latino-americanas.

O volume do financiamento é importante, já que dele dependem não apenas a proporção do déficit da conta corrente que teria que ser coberta através do ajuste, mas também o prazo em que esse processo deverá ser realizado. De fato, se, como sucedeu recentemente, a renda líquida dos capitais diminuiu, precisamente, quando há uma deterioração cíclica da relação dos preços de intercâmbio e um aumento das taxas de juros, a magnitude do desequilíbrio externo a ser eliminado através de medidas de ajuste será maior, e menor o tempo para fazê-lo. Nesse caso, como já foi explicado, o mecanismo fundamental para reduzir o déficit da conta corrente teria que ser o corte brusco das importações. Dado o seu baixíssimo nível atual, essa redução adicional das importações teria conseqüências ainda mais negativas do que no período de 1982-1983 para a atividade econômica e o emprego. Se, ao contrário, fosse possível contar com um financiamento externo mais abundante, a tarefa das políticas de ajuste seria relativamente menos difícil e poderia ser realizada de maneira mais gradual. Dito de outra forma, não seria preciso reduzir as importações, e haveria mais tempo para que as mudanças nos preços relativos promovessem o necessário deslocamento de recursos dos setores produtores de bens não negociáveis para as atividades de exportação e de substituição de importações. Desse modo, não apenas seria possível evitar, em boa medida, a diminuição da atividade econômica que tende a ser provocada pelas bruscas reduções do volume de importações, como também seria mais permanente a correção do desequilíbrio externo, já que derivaria da reestruturação real do aparelho produtivo.

Contudo, como prova a experiência recente da região, o que importa não é apenas o volume do financiamento externo, mas também seu custo. De fato, na medida em que as taxas de juros permanecerem em seus elevados patamares atuais ou em que continuarem a ser impostos encargos consideráveis na renovação ou na ampliação dos créditos, o déficit da conta corrente será maior e, por conseguinte, maior também será a diferença a ser coberta pelas políticas de ajuste.

Dáí, portanto, a grande significação que têm para os países da América Latina, em primeiro lugar, a evolução futura das taxas internacionais de juros; em segundo, as condições que vierem a ser fixadas na nova série de renegociações da dívida externa; e, por último, os valores dos novos créditos adicionais que possam ser obtidos, seja dos bancos comerciais privados, seja, preferivelmente, das entidades públicas de financiamento internacional. Na verdade, se as taxas básicas de juros caíssem, se também fossem menores os diferentes encargos impostos nas renegociações da dívida externa, e se a receita líquida dos empréstimos e dos investimentos aumentasse, a região, além de passar por um processo de ajuste menos traumático e de obter resultados mais definitivos do que o ocorrido nos últimos anos, poderia aumentar suas importações e, portanto, iniciar um processo moderado de recuperação e crescimento econômico, sem que este conduzisse ao reaparecimento de um déficit não manejável na conta corrente do balanço de pagamentos.

Decididamente, porém, a possibilidade de atingir um desenvolvimento econômico satisfatório e, sem dúvida, a de obter um volume adequado de financiamento externo que facilite esse processo de ajuste dependem do crescimento e da diversificação das exportações latino-americanas. Como já foi explicado, nos últimos três anos, numerosos países da região adotaram medidas — como o aumento considerável de suas taxas de câmbio real efetivas — que são fundamentais para se atingir esse objetivo. Não obstante, como também foi assinalado, o efeito dessas medidas foi neutralizado, em boa parte, pela estagnação e retrocesso do comércio internacional e pela deterioração da relação dos preços de intercâmbio. A reversão dessas tendências, por conseguinte, é essencial para que um processo de ajuste expansivo — baseado no crescimento rápido e persistente das exportações — substitua o ajuste recessivo, baseado na contração radical e insustentável das importações. Mas, para que isso possa ocorrer, é indispensável, por sua vez, que a recuperação da economia dos países industrializados se consolide e se fortaleça, e que estes, além de recobrem o dinamismo econômico perdido, reduzam drasticamente as medidas protecionistas de corte introduzidas nos últimos anos.

2. AS POLÍTICAS INTERNAS

Apesar de intensamente condicionado pelos fatores externos, o sucesso de um ajuste eficiente depende também de algumas circunstâncias internas e, sobretudo, das políticas econômicas que forem aplicadas para reduzir o déficit da conta corrente. Assim, as possibilidades de cobrir o referido déficit e, ao mesmo tempo, manter ou até aumentar a atividade econômica e o emprego são maiores quando se parte de uma situação conjuntural caracterizada por uma inflação baixa ou moderada e por uma subutilização considerável e generalizada da capacidade produtiva. Por outro lado, essa tarefa torna-se mais árdua quando as políticas de ajuste têm que começar a ser aplicadas quando o processo inflacionário é muito intenso, e quando são menores o desemprego da força de trabalho e a subutilização da capacidade instalada.

Daf o fato de a combinação mais adequada de políticas internas voltadas para a diminuição do desequilíbrio externo não ter que ser a mesma nos diversos países ou nos diferentes momentos da evolução econômica de um determinado país. Essas políticas podem ainda diferir de acordo com o que houver constituído as causas principais do déficit externo. Com efeito, na medida em que, como aconteceu em alguns países da América Latina, este tiver sido fundamentalmente originado pela expansão excessiva do gasto interno, terão maior importância as políticas fiscal, monetária e de renda que promoverem o ajuste agindo diretamente sobre o nível da demanda agregada. Se, ao contrário, como ocorreu em outros países da região, a causa principal do desequilíbrio da conta corrente tiver sido a manutenção de uma taxa de câmbio real muito baixa, ou a deterioração estrutural da relação dos preços de intercâmbio, será preciso cumprir uma lista mais decisiva de políticas de ajuste — como a cambial, a tarifária ou a da promoção de exportações — que alterem os preços relativos dos bens negociáveis e não negociáveis e que, por conseguinte, procurem corrigir o desequilíbrio externo mediante modificações na composição dos gastos e na estrutura da produção.

Não obstante a prioridade e a significação diferentes que podem ter, com justa razão, nas diversas circunstâncias, as várias políticas de ajuste, existem certos princípios gerais que devem nortear a escolha delas e seu grau de aplicação na prática. Assim, no transcurso do ajuste, deve-se procurar, perma-

nentemente, cumprir a condição de que o custo social de poupar divisas, mediante a diminuição da demanda interna, seja igual ao de poupar ou obter divisas através das políticas de realocação dos gastos e da produção. Isso é especialmente importante a curto prazo, pois, embora as políticas que restringem o nível da demanda agregada possam conduzir rapidamente a uma importante poupança de divisas, especialmente através do efeito depressivo que exercem sobre as importações, elas conseguem esse efeito à custa de quedas na produção. Inversamente, as políticas que alteram os preços relativos corrigem o desequilíbrio externo com maior lentidão, mas não afetam negativamente o nível da atividade econômica.¹ É precisamente em virtude da velocidade diferente com que funcionam esses dois grupos de políticas, a curto prazo, que se faz conveniente, em muitos casos, para evitar quedas na produção, empregar medidas de “sobre-realocação” durante as fases iniciais do processo de ajuste.

Por outro lado, a fim de também minimizar os riscos recessivos e distributivos implicados nas políticas de redução da demanda interna, os cortes nos gastos devem concentrar-se nas rubricas que têm alto teor de importações e afetar na menor medida possível aquelas que beneficiam atividades com uso intensivo da mão-de-obra. Em especial, deve-se procurar fazer com que a queda da produção de bens não negociáveis, que é exigida pelo processo de ajuste quando se parte de uma situação próxima do pleno emprego, ocorra, na medida do possível, ao mesmo tempo que o aumento da produção de bens negociáveis (e não antes).

a) As políticas de controle da demanda interna

Como já foi assinalado, a redução do gasto interno é uma condição essencial do processo de ajuste. O controle da demanda agregada é, do mesmo modo, um requisito indispensável dos programas de estabilização. Daí a importância fundamental das políticas restritivas em matéria fiscal e monetária, tanto para corrigir o desequilíbrio externo quanto para moderar o processo inflacionário.

¹Ver Pierre Dhonte, *Clockwork Debt*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979; W. A. Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, New Jersey, Princeton University Press, 1977; e R. Devlin (1978), *op. cit.*

Contudo, para que o ajuste seja eficiente, e para que a estabilização perdure e seja equitativa, não basta eliminar o déficit fiscal ou reduzir fortemente a expansão monetária. Não menos importantes para a consecução desses objetivos são as formas e mecanismos através dos quais se restabelecem o equilíbrio das contas fiscais e a relação entre o ritmo de crescimento dos meios de pagamento e as taxas de variação de outras variáveis econômicas principais.

i) *Política fiscal.* Sem dúvida, em numerosos países da América Latina, a expansão excessivamente rápida dos gastos públicos e o aumento também notável da magnitude do déficit fiscal foram causas preponderantes da acentuação do desequilíbrio externo e da aceleração do processo inflacionário. Neles, portanto, a redução rápida e substancial do déficit fiscal é uma condição indispensável tanto do ajuste quanto da estabilização. Isso, por sua vez, exige uma redução dos gastos, um aumento da receita do setor público, ou as duas coisas ao mesmo tempo. Todavia, as respectivas medidas políticas devem ser aplicadas de maneira a maximizar sua contribuição para o ajuste e a estabilização, e a reduzir, até onde for possível, seus efeitos negativos na produção e no emprego.

Assim, no que concerne aos gastos, deve-se procurar, de preferência, reduzir mais as saídas correntes do que as de investimento, já que uma diminuição acentuada, e sobretudo indiscriminada, das inversões não apenas afetaria o crescimento econômico futuro, como também limitaria as possibilidades de se implementar um processo eficiente de ajuste. Como já foi indicado, um ajuste positivo e duradouro exige, em última instância, mudanças nas estruturas da produção e do emprego, no sentido de aumentar a dimensão absoluta e a participação relativa da produção das exportações e dos substitutos das importações. A curto prazo, esse aumento da produção deve ser conseguido, basicamente, através de um uso mais intenso da capacidade instalada das atividades produtoras de bens negociáveis, a qual, na atualidade, é fortemente subutilizada em muitos países da região. A médio prazo, no entanto, a realocação de recursos, necessariamente implicada no processo de ajuste, exige uma ampliação da capacidade produtiva nessas atividades. Daí, portanto, a conveniência de se manter, na medida do possível, o volume real dos investimentos públicos.

Mas o mais provável é que, tanto por pressões sociais naturais e legítimas, para evitar cortes consideráveis no emprego e na remuneração do setor público, quanto pela magnitude do déficit fiscal a ser coberto, o investimento público sofra uma redução. Especialmente nesse caso, é fundamental que se adotem medidas conducentes a alterar sua composição. Como os objetivos básicos de um ajuste eficiente são reduzir o desequilíbrio externo e manter ou aumentar os níveis de produção e emprego, devem-se reduzir os investimentos com alto teor de importações e favorecer, em contrapartida, aqueles que exigem relativamente poucos insumos importados e empregam muita mão-de-obra. Em geral, isso significa reduzir os investimentos em maquinaria e equipamentos e manter os gastos na construção. De fato, na maioria dos países latino-americanos, a construção tem um baixíssimo teor de importações e gera, ao contrário, direta e indiretamente, um emprego considerável da mão-de-obra. Por isso, o corte abrupto dos programas de obras públicas e habitação — decisão que, com frequência, é uma das primeiras a serem adotadas nos programas voltados para a redução do déficit fiscal — produz muito poucos benefícios do ponto de vista do ajuste, já que apenas reduz as importações, mas tem um alto custo econômico e social, pois deixa desempregados inúmeros trabalhadores, que dificilmente poderão encontrar trabalho a curto prazo nas atividades de exportação ou de substituição de importações. Daí a conveniência, num primeiro momento, de se manter o gasto na construção, e de só o ir reduzindo gradativamente, à medida que comecem a surtir efeito as decisões adotadas em matéria cambial e tarifária, com vistas a elevar os níveis de atividade e emprego dos setores produtores de bens negociáveis.

No intuito de conseguir um ajuste mais eficiente e menos oneroso em termos sociais, além de preferir os investimentos na construção àqueles que demandam muita maquinaria e insumos importados, caberia aos governos dar maior prioridade aos projetos de investimento cujo período de maturação fosse mais curto, em vez daqueles que facilitam o aumento da produção de bens negociáveis e daqueles para os quais se pode obter financiamento externo.

De fato, enquanto não houver uma recuperação da receita líquida de capitais e for preciso aplicar uma política monetária restritiva, a taxa de juros tenderá a ser muito alta e, por conseguinte, convirá postergar os projetos de investimento que tenham períodos de gestação mais longos; estes poderão ser empreendidos depois de superada a crise do setor externo, quando a maior

folga financeira daí decorrente e a oferta mais abundante de divisas favorecerem os projetos com períodos de maturação prolongados e com maior teor de importações.

Por outro lado, na escolha das obras públicas, será preciso dar preferência, sistematicamente, àquelas que aumentam ou promovem a produção de exportações e de substitutos de importações (como, por exemplo, canais de irrigação, construção e melhoria de rodovias em zonas agrícolas e mineradoras, ampliação de portos etc.), comparadas àquelas que apenas melhoram as condições de vida de alguns grupos que vivem nas cidades maiores e, normalmente, mais ricas (como a construção de redes ferroviárias subterrâneas, obras viárias e de modernização urbana etc.).

Durante o processo de ajuste, por fim, deve-se conceder prioridade especial aos investimentos para os quais seja possível obter financiamento externo, em particular se este for de longo prazo e com taxas de juros mais baixas do que as cobradas pelos bancos comerciais internacionais. Tais investimentos, além de seus efeitos positivos na produção e no emprego, têm a vantagem de só aumentar o déficit do setor público na parte não coberta pelo financiamento externo, ao passo que este último contribui diretamente para reduzir o desequilíbrio da conta corrente que se busca eliminar através do processo de ajuste.²

Contudo, na maioria dos casos, para diminuir significativamente o déficit do setor público, seria preciso reduzir as saídas correntes e, evidentemente, essa redução teria que ser maior na medida em que se procurasse manter o investimento ou, pelo menos, não o cortar repentinamente. Isso levanta alguns problemas difíceis, de natureza política. De fato, na maioria dos países, o principal componente dos gastos correntes é a folha de pagamentos. Portanto, na medida em que fosse preciso reduzir os desembolsos globais do governo e em que se tratasse de manter, ao mesmo tempo, o nível dos investimentos públicos, seria necessário, muito provavelmente, reduzir as remunerações do setor público. Por sua vez, para que isso não afetasse diretamente o emprego, seria indispensável diminuir, em alguma medida, os salários pagos na administração pública e nas empresas estatais. Embora essa decisão seja

²Por esta última razão, e também pelo montante elevado da dívida externa de muitos países da região, é conveniente, na atualidade, de um ponto de vista estritamente econômico, elevar a participação relativa dos investimentos estrangeiros no financiamento externo total. Naturalmente, essa decisão deve ser avaliada levando-se também em conta critérios políticos de caráter mais geral.

difícil do ponto de vista político, é provável que seja preferível, em muitos casos, à sua alternativa: o corte de empregos no setor público. Este, com efeito, não apenas costuma ter conseqüências mais regressivas, do ponto de vista distributivo, como também afeta, quase que inevitavelmente, o volume dos serviços prestados ou dos bens produzidos no setor público.³

Outra parcela importante dos gastos correntes compõe-se dos subsídios, donde se faz necessário reduzi-los, em muitos casos, para equilibrar o orçamento fiscal. Entretanto, na medida em que essa decisão seja inevitável, ela deve ser posta em prática de um modo que maximize sua contribuição para o restabelecimento do equilíbrio externo e minimize suas possíveis conseqüências negativas para os grupos mais pobres. Na verdade, embora, em sua maioria, os subsídios tendam a favorecer esses grupos, eles só são realmente progressistas no caso de beneficiarem mais os pobres do que outros setores da sociedade. Nesse sentido, o subsídio aos alimentos é mais progressista do que o preço dos combustíveis, donde conviria diminuir muito mais o subsídio aos derivados de petróleo do que aos alimentos.⁴

Para reduzir a um mínimo o efeito redistributivo desfavorável da diminuição dos subsídios, convém substituir, na medida do possível, os que são concedidos aos preços — que reduzem o custo de aquisição do bem subsidiado para todos os que o compram, independentemente de serem ricos ou pobres — por transferências diretas para os grupos mais necessitados.⁵ Desse modo, o efeito da alta dos preços provocada pela retirada do subsídio seria neutralizado, nos grupos mais pobres, pela transferência de renda de que eles seriam objeto; em contrapartida, a alta dos preços desestimularia o consumo desses bens nos setores de renda média e alta, além de incentivar o aumento de sua produção.

³Sem dúvida, as vantagens relativas de reduzir os salários ou diminuir o emprego no setor público dependem das circunstâncias vigentes em cada país. Assim, quando a taxa de desemprego global é relativamente baixa, quando há no setor público um número considerável de trabalhadores redundantes, e quando a média dos salários pagos nele é muito baixa, pode ser preferível diminuir o gasto das remunerações do governo mediante a redução do número de funcionários, e não a redução de seus salários. Evidentemente, essas duas formas de reduzir o volume global das remunerações pagas no setor público também podem ser combinadas em diferentes proporções, as quais, além disso, não têm que ser iguais nos diferentes ramos da administração pública ou nas diversas empresas estatais.

⁴Para minimizar o impacto da redução do subsídio aos combustíveis nas camadas pobres, pode-se conceder um subsídio direto aos transportes coletivos — o qual, proporcionalmente, beneficia muito mais os pobres (especialmente nas grandes cidades) do que o restante da população urbana.

⁵Muito embora esse princípio de eficiência da política de subsídios tenha validade permanente, ele adquire uma importância particular nas situações em que é preciso reduzir o volume global dos subsídios, como pode tornar-se necessário durante o processo de ajuste.

Juntamente com essas considerações de caráter distributivo, a política de subsídios deve levar em conta seus efeitos sobre a demanda interna de bens negociáveis e não negociáveis. Em geral, para facilitar um processo de ajuste eficiente, convém diminuir o consumo dos primeiros e aumentar o destes últimos, já que o consumo menor de bens negociáveis reduz as importações ou aumenta os saldos exportáveis, ao passo que o aumento do consumo de bens não negociáveis tende a aumentar os níveis internos de produção e emprego. Essa política diferenciada de subsídios pode ser aplicada, inclusive, no que concerne aos produtos essenciais, como os gêneros alimentícios, estabelecendo uma distinção entre os importados ou exportáveis e os de consumo exclusivamente local. Estes últimos costumam ser produzidos por pequenos agricultores e, em virtude dos custos de transporte relativamente altos, ou por razões ligadas a estruturas de preferências diferentes, não são exportados. Os primeiros, ao contrário, freqüentemente são produzidos em unidades agrícolas de médio ou grande porte. Por conseguinte, tanto por seus efeitos no equilíbrio externo quanto por suas conseqüências sociais, a redução dos subsídios aos alimentos deve concentrar-se nos produtos passíveis de ser comercializados no mercado internacional.

Assim como esse tipo de mudanças nos mecanismos da política de subsídios pode aumentar os efeitos redistributivos, no contexto de um volume constante (ou até menor) de recursos, outras modificações na estrutura e no destino dos subsídios também podem fazer uma contribuição importante para o processo de ajuste. Cabe mencionar, por exemplo, o caso da realocação dos recursos utilizados no subsídio ao consumo interno de bens negociáveis para um programa de subsídios às exportações, ou então do incentivo ao aumento da produção mediante a elevação do número de turnos de trabalho na indústria, particularmente nos ramos que têm potencial de exportação.

A importância desta última alternativa é enorme, em especial a curto prazo, pois, na medida em que os aumentos da produção e do emprego tiverem que depender de novos investimentos, eles serão necessariamente lentos. Entretanto, dada a margem ampla e generalizada de subutilização da capacidade produtiva que atualmente se verifica em muitas economias latino-americanas, é possível elevar com rapidez tanto a produção quanto o emprego, mediante um uso mais intensivo do capital existente, e uma das maneiras rápidas de conseguir isso é aumentar o número de turnos. De fato, estudos realizados

em seis países (Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Peru e Venezuela), antes do início da crise atual, demonstraram que, na indústria manufatureira, trabalhava-se, em média, apenas um pouco mais do que um turno e meio por dia e que, com exceção do Brasil, cerca de dois terços das empresas industriais trabalhavam num turno único.⁶ Em decorrência da aguda contração sofrida pela produção industrial na maioria dos países da região, nos últimos três anos, o número de turnos do setor manufatureiro, hoje em dia, é provavelmente bem mais baixo. Portanto, há um potencial considerável para que se eleve significativamente o emprego produtivo e, o que é mais importante, para que isso seja feito a um custo muito baixo, em termos de novos investimentos. Para aproveitar esse potencial, no entanto, é preciso solucionar dois problemas: o da venda da produção adicional e o dos maiores insumos importados que ela exigiria. Os dois podem ser resolvidos ao mesmo tempo, na medida em que os aumentos da produção sejam colocados no exterior; daí a necessidade de vincular os incentivos ao aumento do número de turnos trabalhados com um programa de promoção e subsídio das exportações.

Por fim, cabe considerar uma terceira forma de diminuir os gastos totais do governo, diferente da redução dos gastos correntes ou do investimento: o corte dos gastos de defesa. Embora, sob esse aspecto da política nacional, as decisões governamentais não possam ser avaliadas por uma perspectiva única e exclusivamente econômica, parece razoável presumir que, em muitos casos, a redução desses gastos permitiria realizar avanços consideráveis no processo de restabelecer o equilíbrio das finanças públicas e reduzir o déficit externo. Este último efeito seria especialmente significativo na medida em que a contração dos gastos com a defesa se concentrasse na rubrica dos armamentos, que têm um componente importado muito elevado na maioria dos países da América Latina.

Entretanto, para reduzir o déficit do setor público, freqüentemente considerável, não basta diminuir os gastos; é também necessário aumentar a receita, o que exige, por sua vez, um aumento da arrecadação tributária e uma elevação dos preços e tarifas das empresas estatais.

⁶Ver Daniel M. Schydlowky, *Capital Utilization, Growth Employment and Balance of Payments and Price Stabilization*, Center for Latin American Development Studies, Boston University, dezembro de 1976.

Por certo, tanto os mecanismos e procedimentos para atingir esses objetivos quanto sua importância relativa serão diferentes nos diversos países. Há, no entanto, duas formas de aumentar a receita fiscal que se mostraram especialmente eficazes na experiência recente de algumas economias latino-americanas: a indexação do sistema de impostos e a redução da evasão tributária.

De fato, quando existe um processo inflacionário de certa monta — como sucede atualmente num número muito maior de economias latino-americanas do que há cerca de dez anos —, a indexação é indispensável para manter o nível real da arrecadação tributária. Nesse caso, com efeito, quando o sistema tributário não é indexado e existem atrasos entre o momento da aplicação do tributo e o pagamento do imposto correspondente, produz-se uma queda da arrecadação tributária em termos reais, e essa queda é tanto maior quanto mais intensa for a inflação e mais longos os atrasos. Para avaliar a importante incidência que esse fenômeno pode ter na geração ou na ampliação do déficit fiscal, basta lembrar que, no caso de se produzir uma inflação anual de 40% e um atraso legal médio de três meses, o nível real da tributação sofrerá uma queda de 10%.

A essa incidência negativa de um sistema tributário não indexado, num contexto inflacionário, soma-se o incentivo criado por essa situação para o atraso deliberado no cumprimento das obrigações tributárias, o que amplia o atraso real para além de seus limites legais. Esse incentivo surge porque, uma vez que as multas e juros aplicáveis pelo atraso não são reajustados de acordo com a inflação, convém ao contribuinte atrasar o pagamento de seus impostos, com isso reduzindo o valor real de sua obrigação tributária.

Dai, portanto, a indexação integral do sistema tributário ser um dos mecanismos fundamentais para reduzir o déficit fiscal nos países que enfrentam um processo inflacionário importante, e contribuir, desse modo, para reduzir a intensidade da inflação.

Por outro lado, sabe-se que, em muitos países da América Latina, a evasão tributária é considerável. Para aumentar a receita fiscal, mais do que elevar as taxas dos encargos definidas por lei — que, em alguns casos, são muito elevadas, precisamente por causa do tamanho da evasão —, faz-se necessário controlar esta última. Como demonstram algumas experiências recentes na região, essa tarefa é possível e seus requisitos básicos não são muitos. Além da condição essencial de que haja uma firme vontade política de fazer com que se cumpra a legislação tributária, figuram entre eles os seguintes:

a) a simplificação drástica do sistema tributário, tanto no que tange ao número de impostos e taxas quanto no que concerne às isenções e aos regimes especiais e discriminatórios, o que facilita enormemente a fiscalização tributária pelos métodos tradicionais e é indispensável para que essa fiscalização possa ser reforçada pela aplicação de modernos sistemas de controle computadorizados;

b) a transformação dos serviços de arrecadação de impostos em repartições de escolha dentro da administração pública, dotadas de amplos meios para realizar suas tarefas de fiscalização e de pessoal técnico altamente qualificado e muito bem remunerado; e

c) o estabelecimento legal e a aplicação efetiva e rápida de sanções rigorosas aos infratores das leis tributárias, as quais, além de produzirem um controle mais eficaz, gerem nos contribuintes a convicção generalizada de que, em termos econômicos, é mais proveitoso cumprir as obrigações tributárias do que correr o risco de deixar de fazê-lo.

Para reduzir o déficit do setor público, o aumento da receita tributária do governo central deve ser complementado pela alta dos preços e tarifas das empresas estatais, algumas das quais costumam gerar uma parcela considerável do déficit público global. Além de sua contribuição para um maior equilíbrio da receita e das despesas do setor público, as altas das tarifas e preços têm duas vantagens adicionais. A primeira é a rapidez com que elas ampliam os recursos do Estado, que normalmente supera em muito a das mudanças na legislação tributária; a segunda são as correções que elas introduzem no sistema de preços e as conseqüências diretas que têm no processo de ajuste. Com efeito, não são poucos os casos em que os preços artificialmente baixos, cobrados pelas empresas estatais, incentivam o consumo interno de bens negociáveis, tais como os combustíveis, com isso contribuindo para ampliar o desequilíbrio externo, seja através de maiores importações, seja mediante a diminuição dos saldos exportáveis.

ii) *Política monetária.* O controle da expansão do dinheiro e do crédito é um requisito básico das políticas de ajuste e estabilização, pois, quando os meios de pagamento continuam crescendo com excessiva rapidez, também continua a se ampliar de maneira exagerada a demanda interna e, por conseguinte, agravam-se o desequilíbrio externo e a inflação.

Todavia, não basta reduzir o ritmo de crescimento da oferta monetária. Para evitar efeitos recessivos no nível real da atividade econômica, é preciso que, junto com a desaceleração da expansão monetária, diminuam também as taxas de aumento dos valores nominais de outras variáveis essenciais, como é o caso dos preços, salários, taxa de câmbio e taxa de juros; por sua vez, isso exige harmonizar a política monetária com a política de renda, com a de controle e orientação dos preços e com as tendências das expectativas inflacionárias.

Na prática, de fato, uma desaceleração monetária pode ser contrativa ou estabilizadora, dependendo decisivamente das expectativas inflacionárias. Quando os produtores continuam a ajustar seus preços e contratos de trabalho de acordo com a inflação passada, e não com a meta de inflação estabelecida pelas autoridades econômicas, a redução do ritmo de crescimento da oferta monetária é contrativa, pois a quantidade de dinheiro torna-se insuficiente para a aquisição dos bens produzidos por seus preços novos e mais altos. Por conseguinte, e uma vez que, em princípio, são as expectativas inflacionárias que determinam os preços, a restrição monetária conduz mais a uma queda na produção do que a uma atenuação do processo inflacionário, e se corre o risco de que o programa de estabilização leve a uma "estagflação", isto é, a uma inflação com recessão.

Naturalmente, a inflação não pode manter-se indefinidamente, apenas por causa das expectativas. Para perdurar, estas precisam ser ratificadas pela política monetária. O problema que freqüentemente se apresenta é que a queda da produção, que tende a ocorrer quando a meta de inflação da política monetária é significativamente inferior às expectativas inflacionárias dos produtores e dos sindicatos, gera duas pressões opostas sobre as autoridades econômicas: por um lado, a de procurar reduzir as expectativas inflacionárias e, por outro, a de relaxar a rigidez da política monetária, a fim de diminuir as tendências recessivas.

Neste último caso, em vez de serem as expectativas que ajustam a política monetária, é esta que se amolda às expectativas, com o que a autoridade econômica acaba ratificando, de fato, a meta inflacionária dos produtores e abandonando a que ela mesma fixara inicialmente. Daí, portanto, a importância de que as autoridades econômicas procurem influir nas expectativas inflacionárias, de maneira a torná-las compatíveis com o programa de estabilização.

Uma conseqüência do que foi exposto é que as metas monetárias e creditícias acordadas nos convênios com o Fundo Monetário Internacional não devem ser fixadas em números absolutos, mas em termos das contingências, em particular no que concerne à queda da inflação. Assim, por exemplo, se esta última coincidir na prática com a previsão inicial, deve-se manter a redução postulada do ritmo de crescimento da oferta monetária. Se, ao contrário, a inflação diminuir mais devagar do que o previsto — com o que, no caso de uma manutenção rígida da desaceleração monetária projetada, corre-se o risco de provocar uma queda da produção —, deve-se poder acelerar o ritmo de expansão da oferta de meios de pagamento, de acordo com um critério previamente convencionado.

Para evitar que a política monetária restritiva gere um excesso de efeitos recessivos e redistributivos, é importante levar em conta, do mesmo modo, que seu impacto não é neutro, uma vez que afeta de maneira mais do que proporcional os setores especialmente sensíveis às variações da taxa de juros e da disponibilidade de crédito. Entre estes encontram-se a construção civil e a agricultura, que fazem um uso relativamente intensivo de capital de giro e, portanto, são mais diretamente afetadas pelas restrições ao crédito, e também as empresas manufatureiras de médio e pequeno portes, que provavelmente veriam fortemente diminuído o seu acesso ao financiamento bancário, caso os bancos concedessem diretamente o crédito levando em conta as garantias que seus clientes podem oferecer, em vez de fazê-lo mediante um aumento das taxas de juros. Além disso, essas três atividades fazem um uso especialmente intensivo da mão-de-obra e, portanto, uma redução de seu nível tende a produzir uma queda mais do que proporcional no nível de emprego. Por conseguinte, é conveniente que, ao se aplicar uma política monetária restritiva, estabeleçam-se diretrizes que garantam a manutenção da proporção que essas atividades têm no crédito total e, na medida do possível, que lhes seja cobrada a taxa de juros real de longo prazo, e não a taxa bem mais alta que se deve registrar durante o período de reajuste.

iii) *Política de preços e de renda.* Como já foi assinalado, para que a política de estabilização não gere efeitos recessivos, é indispensável que o ritmo das mudanças nominais das principais variáveis macroeconômicas tenha uma desaceleração simultânea e compatível com a meta inflacionária implícita nos programas de restrição monetária e fiscal.

Conseguir essa desaceleração simultânea é uma contribuição importante que a política de renda pode fazer para a estabilização. Além disso, essa política deve procurar aproximar os valores das variáveis — taxa de câmbio, salários, taxa de juros — de seus valores de equilíbrio de longo prazo, com isso evitando contrações desestabilizadoras da atividade econômica.

Entretanto, não faz sentido controlar os valores *nominais* dos salários, dos juros e da taxa de câmbio, se não forem igualmente controlados os preços dos produtos, uma vez que o que se procura é afetar os níveis *reais* das remunerações, da taxa de juros e da paridade cambial.

A importância de orientar ou controlar (em vez de reprimir) os preços de certos produtos é maior na medida em que, para avançar rumo ao equilíbrio externo e à estabilização interna, faz-se necessário corrigir alguns preços relativos, como ocorre, tipicamente, com a taxa de câmbio e o preço dos serviços públicos. De fato, quando não se procura orientar os demais preços para seu novo equilíbrio, é provável que, pelo menos num primeiro momento, as decisões voltadas para a elevação da taxa de câmbio real e dos preços relativos dos serviços públicos provoquem aumentos consideráveis nos preços dos demais produtos, sobretudo em vista da resistência dos produtores à diminuição dos lucros a ser provocada pela mudança que se pretende introduzir nos preços relativos, através da desvalorização e do reajuste das tarifas públicas, e de sua tendência a confundir essa mudança com uma pressão inflacionária de caráter geral. Ao contrário, é mais viável materializar essa modificação dos preços relativos quando os produtores percebem que, através do controle de preços, as autoridades econômicas conseguem restringir as altas unicamente aos produtos cujos preços estiverem muito reduzidos.

Naturalmente, não se trata de diminuir as pressões inflacionárias através da fixação governamental de preços artificiais, nem tampouco de criar uma complexa maquinaria burocrática para controlá-los. O que se requer são regras relativamente simples de ajuste dos preços, que possam ser aplicadas com facilidade e que sejam suficientemente gerais para poder abarcar os diferentes setores. Tais regras devem referir-se, de preferência, aos preços industriais, que são os mais sensíveis às expectativas inflacionárias e aos controles oligopolistas. Além disso, a bem da simplicidade, o esforço deve concentrar-se no controle das empresas principais, já que estas costumam gozar de certo poder oligopolista,

podem pressionar seus fornecedores a aceitarem preços por seus insumos que sejam compatíveis com os dos produtos que elas fabricam e, normalmente, são as que utilizam técnicas mais intensivas em capital, o que lhes dá uma possibilidade maior de absorver temporariamente, mediante uma redução das margens de lucro, a redução de rendas operacionais que a política de controle de preços pode provocar.

Um outro setor em que é possível orientar os preços ou chegar a acordos sobre eles é o que produz certos insumos básicos para a construção. Como já vimos, durante o processo de ajuste, o programa de obras públicas tem que desempenhar uma função fundamental na manutenção do nível de atividade do setor da construção civil. O governo, portanto, pode negociar o preço de alguns insumos básicos — como cimento, tijolos e ferro —, levando em conta o programa total de obras públicas e habitação.

Para facilitar um processo de estabilização que evite o perigo da recessão, a política de renda deve também procurar estabelecer alguns princípios gerais em matéria de reajuste de salários, levando em conta que estes são, ao mesmo tempo, um componente da demanda e um componente do custo. Quando os salários sobem, mas ainda ficam abaixo de seu nível de equilíbrio, costuma prevalecer o efeito da demanda: seu aumento promove a produção e, por conseguinte, o emprego, numa medida maior do que o desincentivo a este último pelo aumento do custo salarial. Daí ser possível, nessas conjunturas, que os salários reais subam sem prejudicar o emprego nem exercer uma pressão significativa sobre os preços, uma vez que são outros os fatores que mais incidem sobre eles. Inversamente, quando os salários reais já estão em torno de seu valor de equilíbrio, predomina o efeito de custo, e sua alta tende a desestimular a contratação de mão-de-obra e a produção.

Uma vez que os salários reais estejam próximos de seu valor de equilíbrio, seu aumento real deve ser associado ao aumento da renda nacional por trabalhador, e não ao produto interno por trabalhador. Portanto, os programas de ajuste que tendem a reduzir os desequilíbrios externos provocados pelas perdas na relação dos preços de intercâmbio, ou por maiores pagamentos de juros, só podem ser neutros, em termos distributivos, se as variações dos salários não se produzirem de acordo com o produto interno por trabalhador (cuja alta é previsível), mas de acordo com a renda nacional por trabalhador, que pode

diminuir, mesmo que o produto aumente, em virtude de quedas na relação dos preços de intercâmbio ou de um maior pagamento de juros. Por exemplo, desde 1979, a relação dos preços de intercâmbio dos países latino-americanos não exportadores de petróleo caiu 20%, o que implica que, nessa rubrica, transferiram-se cerca de 3% do produto interno bruto para o exterior (uma vez que o comércio internacional equivale a aproximadamente 15% do produto interno). Por sua vez, a proporção do referido produto que é representada pelo pagamento de juros, nesse mesmo período, subiu de aproximadamente 2,5% para 5%. Ou seja, nesse período, em virtude desses dois fatores, houve uma transferência total de recursos para o exterior da ordem de 5,5% do produto interno bruto; isso implica que o salário real, nesses quatro anos, teve que crescer anualmente 1,4 ponto percentual menos do que o produto por trabalhador. Embora essa seja uma cifra importante, caso o produto por trabalhador houvesse crescido em seu ritmo normal do pós-guerra (3% ao ano), os salários teriam crescido, de qualquer maneira, a uma taxa de cerca de 1,5% ao ano. O que é verdadeiramente grave — e que reflete a natureza recessiva do ajuste — é que, durante esse intervalo, o produto por trabalhador caiu para uma taxa anual de aproximadamente 1,5%, com isso exacerbando a contração salarial.

Entretanto, o problema mais imediato a ser enfrentado pela política salarial, em muitos países da região, é o de estabelecer normas que regulem o reajuste em relação à inflação. Com respeito a isso, as regras básicas para manter o nível real dos salários durante um processo de estabilização são: (a) que eles sejam aumentados não apenas em função da inflação passada, mas também da esperada; e (b) que se varie a frequência com que são concedidos os reajustes.

De fato, nos períodos de desaceleração inflacionária, a indexação dos salários pela inflação passada eleva o salário real, uma vez que o salário médio anual (que é o que interessa) sobe, quando o ritmo da inflação diminui.⁷ Assim, indexar os salários pela inflação passada é uma maneira de garantir que a

⁷Se o salário nominal é 100 durante um ano, e a inflação é de 100%, o salário real médio anual é de aproximadamente 75/100 no primeiro dia do ano, e de 50 no último. Assim, caso se duplique o salário nominal no ano seguinte (200), e o salário real seja de 100 no início do ano, e caso haja uma desaceleração da inflação para 50%, o salário real cairá para 67 no final do ano (200/300); ou seja, o salário médio passará a ser aproximadamente 83, isto é, 11% (83/75) mais do que no ano anterior.

inflação futura seja igual à anterior ou que os salários reais subam (o que, dependendo da conjuntura inicial, pode ser conveniente ou não). Inversamente, quando os salários nominais são reajustados exclusivamente de acordo com a inflação futura, os salários reais se reduzem, mesmo que a meta seja cumprida, e diminuem ainda mais quando não se consegue reduzir a inflação na proporção prevista.⁸

Por conseguinte, quando se deseja manter constante o nível real das remunerações, estas devem ser reajustadas tanto em função da inflação passada quanto da futura.⁹ Ainda assim, corre-se o risco de que, se a inflação não cair tanto quanto o previsto, os salários reais diminuam, ou, se a inflação sofrer uma desaceleração maior do que a prevista, os salários reais aumentem. Portanto, uma fórmula ainda mais estável e menos arriscada é a seguinte: (a) reajustar os salários em função da inflação passada e da projetada; e (b) tornar a reajustá-los quando a inflação atingir o nível fixado como meta — quer isso ocorra ao término de 12 meses, quer num prazo maior ou menor.¹⁰ Desse modo, assegura-se que o salário real médio, no período de vigência do reajuste, seja o salário real constante postulado como meta.

Por último, a política de estabilização deve estabelecer diretrizes para guiar o nível e a evolução das taxas de juros. Certamente, isso não equivale a fixá-las de modo a que sejam negativas em termos reais, como freqüentemente aconteceu no passado, pois é evidente que nem todos podem receber todo o crédito que desejam com taxas subvencionadas. Na verdade, sabe-se que uma taxa de juros real negativa divide o mercado entre os que têm e os que não

⁸Seguindo o exemplo anterior, caso se pretenda reduzir a inflação a 50% no ano 2 (depois da inflação de 100% no ano 1), e se os salários nominais forem reajustados em 50%, estes subirão, no princípio do ano, de 100 para 150 em termos normais, e de 50 (100/200) para 75 (150/200) em termos reais. Se a inflação for desacelerada para 50%, no final do ano 2 os salários reais serão de 50 (150/300), ou seja, em média, durante o ano 2, ter-se-á pago um salário real médio de aproximadamente 63, isto é, inferior ao do ano 1 em 16% (63/75).

⁹No caso concreto anterior, se houver uma proposta de manter o salário real igual ao do ano 1, e se for prevista uma inflação de 50%, os salários nominais deverão ser ajustados em 80%, sendo elevados de 100 para 180, a fim de que, em termos reais, subam para 90 (180/200) no início do ano, para depois irem caindo no decorrer do ano, até chegarem a 60 (180/300) no final. Assim, o salário real médio do ano será aproximadamente igual a 75 no ano 2, o que é o mesmo valor real do ano 1.

¹⁰No caso concreto do exemplo anterior, eles são reajustados em 80% e tornam a ser reajustados quando a inflação atinge 50%. Se esta chegar a 50% em 12 meses, teremos o mesmo caso anterior — um reajuste anual. Se a inflação chegar a 50% em 10 meses, o reajuste será antecipado, porque o salário médio dos 10 meses já terá igualado 75, que é o salário real fixado como meta; e será feito o inverso, caso os preços não subam 50% antes de decorridos 12 meses.

têm acesso a um crédito cujo custo foi artificialmente reduzido pela fixação da taxa de juros. Para aproveitar esse crédito barato, os favorecidos tendem a superdimensionar ou supermecanizar suas instalações, ou então a utilizar os recursos na compra de ativos cujos valores estejam deprimidos, por causa da escassez de crédito, com o que também o patrimônio tende a se concentrar. Por outro lado, a segmentação do mercado inibe a expansão das atividades que têm menor acesso aos bancos — habitualmente, as pequenas e médias empresas, que, em geral, usam relativamente mais mão-de-obra —, obrigando-as a recorrer a créditos no setor informal, por taxas muito superiores à do equilíbrio. Todavia, também existem problemas ligados a uma taxa de juros real muito superior à que seria normal, pelo menos quando ela é mantida por muito tempo: isso eleva fortemente os custos financeiros e, por conseguinte, contribui para reduzir a produção. No mais, como demonstra a experiência recente de vários países da região, é evidentemente impossível que, em economias que crescem a ritmos de 5% a 6% por ano, paguem-se juros reais de 25%-30% durante períodos muito prolongados, sem que se produza uma crise financeira.

Como o mercado creditício ajusta-se rapidamente através do preço (isto é, da taxa de juros), os desequilíbrios nos outros mercados — de bens, de divisas, de ativos — tendem a se manifestar nele não apenas através de fortes variações na taxa de juros real, mas também de taxas reais absurdamente altas, que são mantidas enquanto não se resolvem esses desequilíbrios. Na verdade, a taxa de juros elevada os reflete, mas não consegue resolvê-los: enquanto os desequilíbrios persistem, é preciso manter (ou “sugerir”) uma taxa de juros real ligeiramente superior à internacional, pois esse é o custo da obtenção de capital adicional para a economia.

A contrapartida lógica do que afirmamos antes é que, nessas conjunturas, o crédito tende a ser racionado por quantidade, e não apenas por preço, até que desapareça o excesso de demanda proveniente dos desequilíbrios existentes em outros mercados. Entretanto, será preciso determinar que parte da demanda de crédito é “legítima” (isto é, proveniente de uma capacidade produtiva potencial que convém efetivar) e que parte é “ilegítima” (isto é, obedece ao desejo do pleiteante do crédito de postergar a liquidação de inventários ou de ativos, ou a redução de seus preços). Evidentemente, essa distinção nem sempre é fácil de fazer ou de pôr em prática, mas é melhor usá-la como guia

do que correr o risco de uma crise de todo o sistema financeiro, em virtude da cobrança de juros reais que evidentemente não podem ser pagos, a não ser em caráter excepcional ou transitório.

b) As políticas de realocação

Como já foi assinalado, para que o processo de ajuste seja eficiente, é indispensável que as políticas restritivas da demanda, voltadas para a redução do nível do gasto interno, sejam acompanhadas por outras que modifiquem os preços relativos dos bens não negociáveis e negociáveis, de maneira a incentivar a produção destes últimos e desestimular seu consumo.¹¹

Entre essas políticas de realocação, a que tem efeito mais geral é a cambial. Diversamente da política tarifária ou da política de promoção das exportações, ambas as quais estimulam a produção de um grupo de bens negociáveis à custa de outro, a desvalorização cambial favorece o conjunto desses produtos.

Daf se depreende a importância do estabelecimento de uma alta taxa de câmbio real para qualquer programa voltado para a redução do desequilíbrio externo. Entretanto, uma vez que a reação das atividades de exportação, bem como das que geram produtos que competem com as importações ou as substituem é sensível não apenas ao nível real da taxa de câmbio, durante um período relativamente curto, mas também à sua estabilidade, a política cambial não deve ficar sujeita a modificações bruscas e repentinas, devendo ser manejada de modo a proporcionar aos produtores uma indicação clara do valor real da divisa a longo prazo. A aplicação de uma política que elimine as variações bruscas e freqüentes da taxa de câmbio real tem a vantagem de diminuir a incerteza a respeito do nível futuro da paridade cambial, assim como o risco de que se gerem movimentos de capital de efeitos desestabilizadores sobre o balanço de pagamentos, a atividade econômica e o nível de preços.

Portanto, para enfrentar um déficit cíclico de curto prazo na conta corrente, para o qual se careça de financiamento, pode ser mais conveniente usar, em caráter transitório, sobretaxas alfandegárias seletivas nas importações e subsídios especiais às exportações, e reservar as variações significativas da taxa

¹¹Para uma análise desse tema, ver a seção 2 do Apêndice.

de câmbio real para a redução dos déficits externos ligados a fatores mais permanentes, ou para a correção dos casos claros de defasagem cambial. Essa alternativa, além disso, tem a vantagem de não exercer sobre os custos uma pressão inflacionária de caráter tão geral como a que é produzida pela desvalorização e, acima de tudo, tem um efeito muito menor do que esta última no que concerne ao desencadeamento ou à acentuação das expectativas inflacionárias.

Nas circunstâncias atuais, na maioria dos países latino-americanos, é provável que, do ponto de vista do lucro líquido das divisas, os incentivos à exportação rendam mais do que as sobretaxas alfandegárias impostas às importações. Em geral, com efeito, a promoção das exportações é mais produtiva nos períodos de recuperação e crescimento da economia internacional (como se espera que venha a ser o que está se iniciando); a substituição de importações, em contrapartida, mostra-se relativamente mais proveitosa nos períodos de recessão internacional, como foi o de 1981-1983. Por outro lado, dadas as enormes reduções do volume das importações na maior parte dos países latino-americanos durante os últimos dois anos, é razoável supor que sejam limitadas, a curto prazo, as possibilidades de substituir um montante adicional significativo de importações. Por último, a existência de margens consideráveis de capacidade ociosa na indústria manufatureira cria um potencial de exportação que pode ser aproveitado, se houver estímulos suficientes.¹²

Além de transitórios, os estímulos especiais à produção de produtos negociáveis devem ser seletivos e favorecer as atividades que tenham uma oferta altamente elástica a curto prazo.¹³ Entre estas é provável que se situe uma parcela significativa das empresas industriais que, no momento, subutilizam uma parte considerável de sua capacidade instalada. Por sua vez, as sobretaxas alfandegárias devem afetar, de preferência, as importações prescindíveis, como as de artigos de consumo suntuário e aquelas que possam ser substituídas com relativa facilidade; elas seriam contraproducentes, na eventualidade de serem aplicadas a importações de produtos intermediários para os quais houvesse poucos substitutos internos.

¹²Em princípio, essa capacidade também poderia ser utilizada para aumentar a produção para o mercado interno. Entretanto, seriam necessárias maiores importações de insumos intermediários, as quais seria difícil financiar, nas condições atuais. Esse obstáculo, por outro lado, desaparece quando a produção adicional é vendida no exterior.

¹³De fato, se os estímulos especiais fossem gerais e semelhantes, seus efeitos equivaleriam aos de uma alta da taxa de câmbio do comércio exterior, mas seu custo administrativo seria maior.

Para garantir uma estrutura adequada desses estímulos especiais, seria preciso observar, na medida do possível, o princípio básico de eficiência segundo o qual o custo da obtenção de um certo valor adicional de divisas, por meio da ampliação das exportações, deve ser igual ao custo implicado na economia do mesmo valor de divisas através da substituição de importações. Daí decorre ser justificado, em tese, um incentivo às exportações que equivalha à proteção alfandegária concedida à substituição de importações. Numa primeira aproximação, isso implica que o subsídio às exportações de determinado produto tem que ser igual à taxa alfandegária que protege esse produto no mercado interno. Na medida em que a estrutura alfandegária se diferencie — tipicamente, com tarifas maiores para os produtos finais, menores para os manufaturados intermediários e mínimas para as matérias-primas —, os incentivos à exportação também devem ser diferenciados, a fim de igualar os incentivos entre a exportação e a substituição de importações, assim como entre as diferentes exportações potenciais.

Essa política de estímulos especiais e transitórios às exportações e à substituição de importações, que tende a reduzir o desequilíbrio comercial, pode ser complementada por uma política que estabeleça uma taxa de câmbio financeira superior à comercial, por um período limitado, com vistas a incentivar a entrada de novos capitais e estimular o retorno de uma parcela do abundante capital nacional que saiu da região nos últimos anos. Durante o referido período, a taxa de câmbio financeira se elevaria num ritmo inferior à comercial, de tal modo que, no final do prazo previsto, as duas tornassem a se igualar. Na medida em que a taxa de câmbio comercial seja ajustada de acordo com a diferença entre a inflação interna e externa, essa decisão tornará mais atraente trazer capital do exterior, já que, em consequência do aumento mais lento da taxa de câmbio financeira em relação à comercial, quem trouxesse capital obteria uma taxa de juros muito atraente.

No fundo, a taxa cambial financeira mais elevada e transitória seria, para os fluxos de capital, o equivalente da sobretaxa alfandegária nas importações mais prescindíveis ou mais fáceis de substituir, e equivalente ao estímulo especial às exportações mais elásticas. Assim, todos os fluxos de divisas de alta elasticidade, tanto comerciais quanto financeiros, gozariam transitoriamente do equivalente a uma taxa cambial mais alta, enquanto as importações e exportações de menor elasticidade teriam uma taxa cambial mais baixa e semelhante à do equilíbrio a longo prazo.

Certamente, conforme cada caso, pode ser administrativamente mais fácil obter o mesmo resultado, fixando uma taxa cambial única mais alta que a do longo prazo e criando um imposto provisório para as exportações tradicionais, e uma tarifa muito baixa (ou até um subsídio especial) para as importações imprescindíveis. Entretanto, o princípio básico continuaria a ser o mesmo: criar uma taxa cambial efetiva mais alta, enquanto se resolve a crise externa, para as rubricas que respondem rapidamente, a curto prazo, ao incentivo do preço, e proporcionar uma taxa efetiva mais baixa para os componentes de menor elasticidade.

E. POR UMA RENEGOCIAÇÃO MAIS EQUITATIVA

1. EXPOSIÇÃO GERAL

A atual crise de endividamento da América Latina evidencia claramente a necessidade de se tomarem iniciativas rápidas para superá-la; sem estas, será quase impossível conseguir um processo eficiente de ajuste. Essas iniciativas para atenuar a crise deverão incidir nos planos nacional, internacional e regional. Além disso, será preciso levar em conta a dimensão temporal, já que, ao estudar as soluções possíveis, é importante distinguir entre as medidas destinadas a um alívio imediato e aquelas que só surtem efeito a médio ou longo prazo.

Esta última distinção se faz necessária; a dívida deixou de ser um problema teórico na América Latina, para se converter num problema de grande urgência na prática. A América Latina necessita de um alívio imediato da crise atual, porquanto as tensões socioeconômicas dos países devedores estão atingindo níveis sem precedentes. Como expôs o presidente do Equador, Osvaldo Hurtado, em seu discurso inaugural na Conferência Econômica Latino-Americana, realizada em Quito em janeiro de 1984, "se a crise econômica de nossas nações não for resolvida, poderá gerar-se uma nova causa de graves conflitos sociais e políticos desestabilizadores, que inevitavelmente perturbarão o precário equilíbrio mundial".

Os países da região tomaram providências extraordinárias para conseguir o ajuste e cumprir seus compromissos com os credores. Entretanto, como já

foi dito, o ajuste foi conseguido em momentos em que a economia mundial passa por uma situação recessiva. Ao mesmo tempo, o sistema financeiro internacional foi incapaz de conceder montantes adequados de financiamento anticíclico. Frente às tendências depressivas, tanto do comércio quanto do mercado financeiro, não é de surpreender que o ajuste ocorrido possa ser qualificado como um processo recessivo; na verdade, ele foi essencialmente conseguido graças a uma compressão brutal das importações e a quedas sem precedentes na renda *per capita*.

Em pelo menos um aspecto importante, é possível que o ajuste tenha sido completo: depois de uma redução de 41% no volume dos produtos importados em 1982-1983, dificilmente se poderá crer que ainda exista um volume significativo de importações não essenciais que possam continuar a ser comprimidas. Por isso, a América Latina deve evitar maiores reduções de suas compras no exterior.

Mas o problema não está apenas em deter uma compressão maior das importações vitais. O rápido processo de ajuste da América Latina, conseguido através de uma redução das importações imposta pela urgência das circunstâncias, foi basicamente indiscriminado e feito à custa do crescimento e do desenvolvimento da capacidade produtiva da região. As mudanças estruturais foram escassas, e, como já foi explicado, a vulnerabilidade externa poderá reaparecer, caso as economias latino-americanas tornem a se expandir. Inversamente, um processo de ajuste positivo e eficiente seria o que provém do fortalecimento da capacidade produtiva, que requer, entre outras coisas, a reestruturação econômica, o investimento, a reativação e uma capacidade maior de importação.

Lamentavelmente, o peso do serviço da dívida — mesmo depois da primeira rodada de reprogramações — deixa uma margem pequena ou nula para o crescimento econômico e para a recuperação das reservas internacionais. Por conseguinte, qualquer tipo de recuperação que venha emparelhada com uma reestruturação econômica exigirá soluções novas e diretas para aliviar a carga da dívida.

As medidas mais apropriadas para enfrentar a crise da dívida situam-se nos planos internacional e regional. Pois bem, se essas soluções, em decorrência de obstáculos políticos e econômicos, não puderem ser postas em prática com rapidez suficiente e, portanto, não puderem proporcionar o

alívio imediato de que tão urgentemente necessitará a América Latina em 1984 e 1985, os países devedores ver-se-ão obrigados a buscar para si soluções que poderão significar custos muito maiores para a comunidade internacional.

2. A SOLUÇÃO ÓTIMA: UM ACORDO MULTILATERAL ENTRE OS BANCOS, OS GOVERNOS E OS PAÍSES DEVEDORES

a) A natureza pública da crise de endividamento

A atual crise de endividamento da América Latina deve ser vista como um problema de ordem pública, isto é, uma situação em que os custos não são assumidos pelos responsáveis, mas se externalizam.

Do ponto de vista dos devedores, os problemas do serviço da dívida de um devedor importante — por exemplo, o México em meados de 1982 — provocaram pânico nos mercados financeiros, o que teve como consequência uma forte restrição do crédito a outros países. Por sua vez, os banqueiros interpretaram as dificuldades do México como um “problema latino-americano”, e a consequente restrição geral dos novos empréstimos tornou partícipes da crise, rapidamente, quase todos os demais devedores da América Latina. A importância dessa externalidade negativa no desenvolvimento da crise torna-se mais patente ao recordarmos que, em condições normais de mercado, invariavelmente se permite que os devedores devolvam seus empréstimos mediante a contratação de novos créditos.¹ Uma vez que os efeitos da crise mexicana propagaram-se para quase todos os países da América Latina, estes perderam, justamente, os recursos (novos empréstimos) que lhes haviam permitido o serviço rápido de sua dívida com os bancos privados, durante pelo menos 15 anos.

Do ponto de vista dos bancos, as externalidades negativas em torno da crise têm igual importância e tendem a agravar o problema. Por exemplo,

¹Ver Pierre Dhonte, *Clockwork Debt*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1979; W. A. Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, New Jersey, Princeton University Press, 1977; e R. Devlin (1978), *op. cit.*

na crise atual, um banco dificilmente se disporia a estender novos créditos a um país sem saber se os demais credores fariam o mesmo; não sendo assim, os novos empréstimos fornecidos por esse banco se destinariam, pura e simplesmente, a quitar empréstimos com outras instituições que se estivessem retirando do mercado, sem nenhum benefício líquido para o tomador do empréstimo e com um aumento considerável do risco para o banco.

As externalidades negativas também estão presentes na chamada “solução de mercado” para o problema da dívida. Por exemplo, as perdas numa carteira, derivadas de uma avaliação inadequada do risco por parte de uma instituição financeira, podem muito bem semear o pânico nos mercados financeiros, o que teria efeitos desfavoráveis na viabilidade de outras instituições que não houvessem cometido erros técnicos na avaliação de seus próprios riscos.

As externalidades também são abundantes quando se procura delimitar as responsabilidades, para saber onde devem recair os custos. Mais uma vez, no quadro teórico puramente competitivo que foi esboçado acima, no qual todos os protagonistas econômicos chegam a suas decisões de maneira independente, os custos deveriam ser absorvidos em sua totalidade pelos emprestadores ineficientes, uma vez que, com base em avaliações do risco, eles cobraram por esse conceito prêmios que deveriam ser efetivados quando os riscos se concretizassem. Entretanto, no mundo real, as coisas não são tão simples assim. Como já foi assinalado, em virtude das externalidades, a incidência das perdas não se limita unicamente aos bancos que agem com critérios inadequados. Mais do que isso, entretanto, a avaliação do risco nos anos 1970, por parte dos credores, não foi feita de maneira independente. Na realidade, os governos dos países da OCDE deram um forte estímulo aos bancos para que estes fizessem empréstimos aos países em desenvolvimento, tanto de maneira direta — exortando-os a recircular os petrodólares — quanto de maneira indireta, como resultado de: (i) uma política fiscal e monetária expansionista, que produziu um excesso de liquidez no sistema bancário; (ii) a discrepância entre a regulamentação rígida dos mercados financeiros internos e a ausência de controle dos mercados internacionais; e (iii) a demora em apoiar as instituições creditícias internacionais, como o Banco Mundial, o

Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional etc., que poderiam ter oferecido uma alternativa melhor para se efetuar a reciclagem.

A estrutura dos mercados financeiros gerou, por si só, outras externalidades negativas. Como já foi dito, o sistema bancário constitui-se de dois grupos diferentes: os grandes bancos internacionais, que exploram novos mercados e avaliam os riscos, e os bancos médios e pequenos, que proporcionam uma parcela importante das verbas e que, ao concederem seus créditos, baseiam-se, em larga medida, nas avaliações feitas pelos grandes bancos. Além disso, os grandes bancos internacionais estão inseridos numa estrutura oligopolista e não tomam decisões creditícias sem levar em conta o que seus competidores esperam que eles façam.

Por fim, ao examinar o problema do ponto de vista dos devedores, convém lembrar que, durante a década de 1970, os países da América Latina se endividaram conforme suas próprias necessidades e decisões, mas atendendo também ao estímulo de alguns argumentos que estavam em voga em importantes círculos técnicos internacionais, no sentido de que os créditos bancários eram “baratos” em termos reais e de que o endividamento externo era “um bom negócio”.

Em resumo, portanto, o que se coloca é um grande “problema público”. Tanto em função das causas da crise quanto de sua própria natureza, os bancos, seus governos e os países tomadores de empréstimos estão unidos por importantes relações de interdependência, que condicionam todas as soluções para a crise e sugerem a conveniência de repartir os custos.

b) Um problema público exige uma solução coletiva

Uma condição imprescindível para se conseguir um ajuste eficiente na América Latina e uma solução duradoura para a crise é a coordenação de esforços por parte dos governos da OCDE, a fim de reativar suas economias e reduzir as taxas de juros a seus níveis históricos. Se a relação dos preços de intercâmbio da América Latina houvesse permanecido num nível semelhante ao de 1980 (25% mais alto), e se, ao mesmo tempo, as taxas de juros reais fossem equiparáveis às vigentes na época em que foi contraída

a maior parte da dívida (4 pontos a menos), a região contaria com 25 bilhões de dólares a mais, o que seria suficiente para servir a dívida sem uma compressão radical das importações e, portanto, do crescimento econômico. Convém lembrar que, nesse aspecto, os devedores, os credores e seus governos têm fortes interesses em comum: a recuperação econômica reduziria o desemprego e as tensões sociais, tanto no Norte quanto no Sul, ao passo que a redução das taxas de juros promoveria a recuperação, e o pagamento normal da dívida seria retomado, sem comprometer os lucros das instituições emprestadoras.

Na falta de uma recuperação forte e sustentada da OCDE, o serviço da dívida obscurecerá as perspectivas de crescimento da América Latina e, no contexto de um reescalonamento de horizontes muito limitados, continuará a ocupar uma parte desproporcional do tempo dos banqueiros e das autoridades dos países em desenvolvimento. Não obstante, há propostas abundantes para aliviar esse problema, através da gestão pública conjunta multilateral. Um resumo do conteúdo de algumas das propostas é apresentado na Tabela 20. Além dessas idéias gerais, têm-se sugerido, com frequência, medidas concretas para reformar a estrutura financeira internacional. Entre elas figuram as seguintes:²

a) aumentar o financiamento a longo prazo do Banco Mundial, através de uma mudança do coeficiente ativo/capital dessa instituição;

b) autorizar o Fundo Monetário Internacional a ter acesso direto aos mercados privados de capitais e aos créditos deles, nas avaliações realizadas pelos grandes bancos. Ademais, os grandes bancos internacionais estão inseridos numa estrutura oligopolista e não tomam decisões creditícias sem levar em conta o que seus concorrentes esperam que eles façam;

c) promover o co-financiamento entre o Banco Mundial e os bancos privados;

d) eliminar o conceito de graduação para os países de renda média;

e) modificar o sistema de condicionalidade do Fundo Monetário Internacional;

f) aumentar a importância dos empréstimos para programas no Banco Mundial.

²Ver Comissão Brandt, *North-South: A Programme for Survival*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1980.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 20
RESUMO DE PROPOSTAS SELECIONADAS PARA ALIVIAR A
CRISE DO ENDIVIDAMENTO

Governo do México ^a	Uma nova janela no Fundo Monetário Internacional para fornecer financiamentos de baixa condicionalidade aos países que estiverem enfrentando pagamentos de juros superiores a 2% reais. Representa uma ampliação do conceito em que se baseia o atual serviço de financiamento compensatório do Fundo.
Kenen ^b	Segundo essa Proposta, os bancos privados trocariam seus empréstimos aos países em desenvolvimento por títulos de 10-15 anos, que seriam emitidos por uma nova organização internacional apoiada pela OCDE. Os empréstimos seriam trocados com desconto de 10%, e a desvalorização dos ativos dos bancos permitiria à nova instituição reescalonar os empréstimos dos países em desenvolvimento em condições mais favoráveis.
Weinert ^c	Os bancos privados trocariam seus empréstimos aos países em desenvolvimento por títulos que seriam emitidos pelo Banco Mundial, e este, por sua vez, reprogramaria os empréstimos em melhores condições. A troca seria feita pelo valor nominal, mas os títulos renderiam uma taxa de juros menor; isso distribuiria as perdas num período mais dilatado do que no plano Kenen, com sua desvalorização imediata de 10% sobre o valor dos ativos.
Zombanakis ^d	O Fundo Monetário Internacional estenderia seus programas de ajuste para 10-15 anos. Em seguida, os bancos privados reprogramariam seus empréstimos, de tal modo que eles fossem compatíveis com os referidos programas de ajuste mais longos, e, por sua vez, receberiam do Fundo Monetário Internacional uma garantia quanto aos vencimentos posteriores da reprogramação.
Bolin e del Canto ^e	Propõe o estabelecimento de uma nova instituição pública, para conceder empréstimos que preencham a lacuna existente entre os empréstimos de curto prazo, concedidos pelos bancos privados, e os de prazo mais longo, dos emprestadores multilaterais. Prevê também uma função financeira ampliada para os órgãos de crédito de exportação da OCDE. No que se refere à flutuação das taxas de juros, os autores sugerem que o Banco Mundial forneça um financiamento residual que garanta, efetivamente, uma taxa de juros máxima para os países devedores.
Lever ^f	Com base numa avaliação sobre o que constitui um déficit razoável na conta corrente, deveria ser colocado à disposição dos países um valor máximo de financiamento. Essa avaliação seria feita junto com o Fundo Monetário Internacional. Os empréstimos bancários nesse programa também desfrutariam de garantias oferecidas pelos governos da OCDE.
Avramovic ^g e Massad ^h	Ambos propõem aumentos da liquidez dos países em desenvolvimento, mediante novas concessões de direitos especiais de saque.

Fonte: Informação baseada em dados de M. Guerguil, "La crisis financiera internacional: diagnósticos y rescripciones", *Revista de la CEPAL*, n° 24, dezembro de 1984.

^a "Facilidad para el financiamiento del déficit de balanza de pagos provocado por las altas tasas de interés" (texto mimeografado), agosto de 1983.

^b P. Kenen, "A bail-out for the banks", *New York Times*, 6 de março de 1983.

^c R. Weinert, "Banks and bankruptcy", *Foreign Policy*, n° 50, 1983, pp. 138-149.

^d M. Zombanakis, "The international debt threat: a way to avoid a crash", *The Economist*, 30 de abril de 1983, pp. 11-14.

^e W. Bolin e J. del Canto, "LDC debt: beyond crisis management", *Foreign Affairs*, Terceiro trimestre, 1983, pp. 1099-1112.

^f H. Lever, "The international debt threat: a concerted way out", *The Economist*, 9 de julho de 1983, pp. 18-20.

^g D. Avramovic, "The debt problem of developing countries at end-1982", *Aussenwirtschaft*, março de 1983, pp. 65-86.

^h C. Massad, "La deuda externa y los problemas financieros de América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 20, agosto de 1983, pp. 153-167.

No plano regional, há também muitas propostas para ajudar a América Latina a superar a crise. Entre elas figuram as seguintes:³

a) congelar o nível de protecionismo e buscar a expansão do comércio regional e dos sistemas de preferência;

b) ampliar e vincular entre si os diversos programas financeiros inter-regionais, tais como os mecanismos de pagamentos multilaterais,⁴ os sistemas de apoio ao balanço de pagamentos,⁵ os planos de seguro de créditos à importação⁶ e as instituições dedicadas ao financiamento de projetos;⁷

c) ampliar as funções do Banco Interamericano de Desenvolvimento; e

d) conseguir um intercâmbio efetivo, direto e confidencial das informações sobre as condições em que são efetuados o refinanciamento e a reprogramação da dívida externa dos referidos países.⁸

Todas essas propostas estão bem encaminhadas, em seu espírito e suas intenções: de fato, os problemas públicos exigem soluções públicas. Entretanto, sua eficácia é reduzida pelo já mencionado fator temporal: a maioria das propostas, na melhor das hipóteses, consiste em proposições de médio prazo. Convém lembrar que um sistema econômico baseado em mercados privados tende a gerar um número de soluções públicas abaixo do ótimo. Além disso, as pressões para se chegar a uma solução pública costumam ser mínimas, enquanto os custos externalizados de um problema não são internalizados pelos principais agentes do sistema.

Até aqui, a habilidade dos bancos, no sentido de reprogramarem as dívidas com êxito, em termos que lhes são altamente favoráveis, tem permitido aos países exportadores de capital manter externalizados os custos da crise do endividamento, isto é, os países devedores tiveram que assumi-los,

³Uma resenha completa dessa matéria consta em C. Alzamora e E. Iglesias, "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", *Revista de la CEPAL*, n° 20, agosto de 1983, pp. 17-47; e Conferencia Económica Latinoamericana, *op. cit.*

⁴Câmara de Compensação Centro-americana, Sistema de Compensação Multilateral de Pagamentos do Caribe e Sistema de Compensação de Saldos e Créditos Recíprocos da ALADI.

⁵Acordo de Santo Domingo, Fundo Centro-americano de Estabilização Monetária e Fundo para Financiamento de Saldos Devedores na Câmara de Compensação Centro-americana.

⁶Banco Latino-americano de Exportações, Sistema Andino de Financiamento do Comércio e Associação Latino-americana de Órgãos de Seguros de Crédito à Exportação.

⁷Banco Centro-americano de Integração Econômica, Banco de Desenvolvimento do Caribe, Corporação Andina de Fomento e Fundo Financeiro da Bacia do Prata.

⁸Ver Conferencia Económica Latinoamericana, *op. cit.*, e Alzamora e Iglesias, *op. cit.*

enquanto os benefícios foram parar, em sua grande maioria, na mão dos credores.⁹

As soluções no plano regional também esbarram em obstáculos importantes. A principal diferença, no entanto, é que os custos da crise já foram internalizados por parte dos agentes econômicos mais importantes da região, com isso dando maior impulso às soluções regionais. De qualquer modo, o tempo continua a ser um fator importante, e não devemos esperar dos acordos regionais nenhum alívio imediato para a crise do endividamento.

3. UMA SOLUÇÃO ALTERNATIVA:

UM ACORDO BILATERAL COMPATÍVEL COM O AJUSTE POSITIVO

Embora seja inteiramente aconselhável uma solução pública para a crise e haja uma urgente necessidade dela, isso não parece viável no futuro próximo. Desse modo, reduz-se o campo de ação no plano nacional, no qual a resposta poderia ser um acordo bilateral entre o país tomador do empréstimo e os bancos credores, que implicasse uma reprogramação da dívida que fosse compatível com um processo de ajuste positivo.

Já foi assinalado que a América Latina precisa reduzir sua vulnerabilidade externa, reestruturando suas relações com os credores estrangeiros e adotando novas estratégias mais eficientes de desenvolvimento e endividamento. Não obstante, a região provavelmente buscará e precisará de financiamento externo no futuro. O mérito de um acordo bilateral que implique uma reprogramação compatível com um processo de ajuste positivo repousa no fato de ele ser menos conflitante do que a ação unilateral e, portanto, poder evitar repercussões negativas graves no acesso futuro ao crédito. Esse acordo deve respeitar os termos e as condições acertados na Conferência Econômica Latino-Americana realizada em Quito, em janeiro de 1984.

⁹Um estudo recente de A. Fishlow assinala que os nove maiores bancos estadunidenses obtiveram, ao todo, lucros extraordinários entre 70 e 130 milhões de dólares em 1983, graças às renegociações feitas no Terceiro Mundo. Ver *El Mercurio* (Chile), 16 de janeiro de 1984. Essas estimativas certamente subestimam os lucros extraordinários, uma vez que a referência correta para calculá-los consiste em utilizar como base as perdas que teriam sido produzidas num mercado competitivo sem oportunidades de reprogramar as dívidas.

*a) As condições de um acordo dentro dos critérios do
Plano de Ação de Quito*

Na suposição de que os efeitos da atual recuperação econômica mundial na América Latina sejam mais gradativos do que normalmente se observou no pós-guerra, e supondo também que, no futuro próximo, as taxas reais e nominais de juros permaneçam em níveis extraordinariamente altos, pode-se estimar em linhas gerais que, para que a América Latina cresça a uma média de 5% no triênio 1984-1986, e para que comece a haver um pequeno aumento em suas reservas internacionais, ela terá que reprogramar todos os seus pagamentos de amortização e refinanciar, em média, 80% de seus pagamentos de juros.

Para conseguir esses objetivos, os banqueiros e os países devedores devem conceber uma reprogramação que cubra, minimamente, o triênio 1984-1986, embora o ideal seja que ambos procurem reestruturar o valor total da dívida com os bancos. É absolutamente indispensável eliminar os exercícios traumatizantes de reprogramação anual, que fazem com que as autoridades governamentais e os banqueiros percam tempo, além de gerarem incerteza e inibirem o restabelecimento de um ambiente normal de crédito para a América Latina. É preciso, portanto, estabelecer um esquema de reprogramação da dívida que realmente signifique um alívio dos pagamentos futuros. Esse novo esquema poderia coincidir com os programas ampliados de ajuste do Fundo Monetário Internacional, dando assim aos banqueiros o respaldo da condicionalidade do FMI.

Entretanto, o problema não está realmente na amortização da dívida, uma vez que os banqueiros manifestaram sua disposição de reprogramá-la. O ponto nevrálgico da recuperação, no qual a atenção deve ser concentrada, é o pagamento dos juros. Como já foi visto, os bancos vêm refinanciando cerca de 40 ou 50% desses pagamentos. Mesmo assim, o produto interno bruto continua a diminuir, porque os países têm que gerar grandes superávits no comércio exterior — enfrentando restrições externas para o desenvolvimento das exportações —, a fim de cobrir o saldo dos juros, que é volumoso, em vista do nível extraordinário que foi atingido pelas taxas de juros nominais. Assim, a menos que outros fatores se modifiquem, é preciso encontrar fórmulas para reduzir a parte dos pagamentos de juros que não é financiada por novos empréstimos.

Portanto, como parte integrante do acordo de reprogramação, os credores deverão fornecer uma garantia *ex-ante* de refinanciar 80% dos pagamentos de juros¹⁰ durante o período de 1984-1986. Tal garantia poderia expressar-se numa escala decrescente, como, por exemplo, 90% em 1984, 80% em 1985 e 70% em 1986, para levar em conta a possibilidade de uma recuperação paulatina da economia mundial e taxas de juros internacionais um pouco mais baixas. Também se poderia incluir no acordo um instrumento historicamente útil, chamado cláusula de vantagem [cláusula *bisque*], que disponibilizaria um grau menor de refinanciamento automático quando se produzisse uma melhora considerável e imprevista na economia mundial ou quando houvesse uma queda súbita das taxas de juros.¹¹

A reprogramação dos pagamentos de amortização e o refinanciamento dos pagamentos de juros devem efetuar-se de acordo com um plano que chegue quase ao limite do que se considera uma transação comercial. Já se sabe que o prazo deveria ser de pelo menos 10 a 12 anos (com um período de carência de 6 anos), uma vez que, na segunda rodada da reprogramação mexicana, concordou-se com um período de amortização de 10 anos (6 de carência) e, no caso da Nicarágua, em 1980, o prazo foi de 12 anos, tudo isso sem repercussões negativas ou sanções por parte das superintendências bancárias locais dos credores. Todavia, uma meta ainda mais aceitável seria o prazo de 15 anos (com um período de carência de 6 anos), plano de vencimentos este que os bancos concediam com certa freqüência na década de 1970.¹² Por outro lado, propôs-se nos foros latino-americanos um prazo de amortização de 20 anos, o que, no entanto, possivelmente reduziria o limite de tolerância das superintendências bancárias dos países centrais, já que representa um prazo tradicionalmente fora da alçada comercial dos banqueiros e entra na jurisdição dos

¹⁰Essa garantia se vincularia, evidentemente, ao cumprimento das metas do ajuste, que poderiam ser menos severas, uma vez que os países disporem de um financiamento maior em decorrência do adiamento dos juros.

¹¹As cláusulas *bisque* foram empregadas pelo governo dos Estados Unidos em alguns dos empréstimos do pós-guerra. Em 1945, por exemplo, esse governo fez um empréstimo de 4 bilhões de dólares ao Reino Unido, a ser amortizado em 50 anos, mas no qual uma cláusula *bisque* permitia que o calendário de amortização fosse adaptado às condições econômicas do devedor. Ver G. Abbot, "The case for cancellation", *Inter-Economics*, n° 7, julho de 1975, pp. 217-221.

¹²Nas primeiras etapas da expansão da atividade dos bancos nos países em desenvolvimento, isto é, na primeira metade da década de 1970, eram comuns os empréstimos por 15 anos. Ver Banco Mundial, *Borrowing in international capital markets*, Suplemento EC 181, Washington, D.C., agosto de 1976.

investidores institucionais. Embora as garantias por parte dos governos da OCDE, em relação a estes últimos vencimentos, pudessem contornar esse inconveniente, a solução ficaria fora dos limites de um acordo bilateral, tal como no-los impusemos aqui.

As margens sobre a LIBOR que prevaleceriam para a dívida reprogramada e os pagamentos de juros refinanciados — outro dos elementos que determinam um custo negociado do crédito — devem ser tão baixas quanto possível, desde que se cumpram os requisitos da prática comercial. Isso implicaria margens bem inferiores às aplicadas na primeira rodada de reprogramações e, na maioria dos casos, também abaixo das originalmente acordadas. A rigor, essa margem não pode ser teoricamente precisada, uma vez que a relação entre os bancos e o país devedor tem as características de um monopólio bilateral, no qual o preço que se estabelece em definitivo depende do poder relativo de negociação do conjunto dos bancos, de um lado, e do país, de outro.

Até na própria comunidade bancária, entretanto, surgiram propostas no sentido de que, se é certo que o banco não pode aceitar uma taxa de juros inferior ao custo marginal dos fundos (isto é, a LIBOR), não é menos certo que seria viável, como medida temporária,¹³ uma margem de 1% sobre a taxa LIBOR. Uma solução ainda melhor, entretanto, seria o restabelecimento da carga de 1% ou da margem originalmente pactuada para a dívida a ser reprogramada ou refinanciada — a que fosse menor. Isso permitiria que países como o México, com uma excelente imagem tradicional de solvência, tornassem a se aproximar de um custo pactuado de crédito normal inferior a 1%; por sua vez, a maioria dos demais países teria encargos um pouco abaixo dos originalmente combinados. Existe até um precedente, uma vez que, na exitosa reestruturação bancária das dívidas de diversas empresas estadunidenses e canadenses, aplicaram-se taxas de juros comerciais especiais, mais baixas. É importante sublinhar que alguns especialistas dos países da OCDE recomendaram que essa estratégia, empregada com os devedores duvidosos nos mercados internos, seja aplicada no plano internacional.¹⁴

¹³Ver P. P. Kuczynski, "Latin American Debt: Act Two", *Foreign Affairs*, terceiro trimestre, 1983. Por outro lado, Robert Roosa — sócio do banco de investimentos Brown Brothers Harriman e antigo alto funcionário do Tesouro dos Estados Unidos — declarou que as taxas de juros para as reprogramações devem aproximar-se da LIBOR. Ver "Robert Roosa delivers Sturc Memorial Lecture emphasizing a broader role for the Fund & Bank", *IMF Survey*, 15 de dezembro de 1984, p. 374.

¹⁴Ver R. Roosa, *IMF Survey* (15 de dezembro de 1984), *op. cit.*, e R. Weinert, "Banks and Bankruptcy", *Foreign Policy*, n° 5, segundo trimestre, 1983.

Quanto às comissões, elas não devem, em princípio, ser incluídas num conjunto de reprogramação ou refinanciamento, pois trata-se da administração de uma dívida pela qual, no momento apropriado, as comissões foram pagas. Entretanto, de acordo com as práticas bancárias normais, não há nenhum motivo que impeça que se chegue a um acordo quanto a seu pagamento, em troca de uma margem na taxa de juros um pouco menor do que a proposta aqui.

b) A cooperação entre os países devedores

Conseguir as condições de reprogramação aqui expostas é uma questão de poder de negociação. Como foi assinalado anteriormente, a capacidade que o banco tem de impor condições pode ter-se reduzido, em parte, em virtude das reações negativas de alguns círculos influentes do centro e da periferia diante de seus encargos excessivamente onerosos sobre as reprogramações.

Os países latino-americanos poderiam exercer uma pressão adicional. A medida mais simples e menos controvertida seria a troca de informações entre os vários países sobre as táticas de negociação dos bancos. Essa idéia, proposta pelos secretários executivos da CEPAL e pelo SELA no Plano de Ação que eles apresentaram ao presidente Hurtado, do Equador, em 1983,¹⁵ ajudaria a contrabalançar as vantagens de que gozam os bancos, que trocam informações através do comitê bancário, bem como do novo instituto recentemente organizado por eles em Washington, D.C. Na primeira rodada de reprogramação, os países tomadores de empréstimos negociaram num clima de relativa confidencialidade, o que, a rigor, não lhes trouxe nenhum benefício, a julgar pela grande semelhança entre os acordos conseguidos pelos diferentes países. A instauração de um sistema de informações de crédito numa instituição regional estabelecida poderia constituir um meio fácil de melhorar o poder de negociação dos países latino-americanos.

¹⁵Ver Alzamora e Iglesias, *op. cit.*

c) Estabilização dos pagamentos de juros

O refinanciamento, em média, de 80% dos pagamentos de juros significa que os pagamentos feitos aos bancos em dinheiro representariam uma pequena percentagem da dívida, o que não deixa de ser razoável, já que, mesmo que esses pagamentos equivalessem a uma taxa de juros real "normal" de 2%, eles representariam um ônus pesado nas condições econômicas anormais desta conjuntura. Por conseguinte, é razoável presumir que, na medida em que se pretenda conseguir nem que seja um ritmo moderado de crescimento econômico, os pagamentos de juros em espécie devem ficar muito abaixo dos 2% reais. Não obstante, como proposta para o futuro, desde que a economia mundial recupere um certo dinamismo, seria útil estabelecer para os empréstimos bancários um teto da taxa de juros em torno de uma taxa "normal" — por exemplo, 2% reais —, de tal modo que aquilo que a ultrapassar possa ser capitalizado com juros pelos credores.¹⁶ Isso daria uma certa estabilidade aos pagamentos de juros por parte dos devedores. Ademais, os mercados financeiros internacionais contariam, então, com um mecanismo "automático" para refinarçar os pagamentos de juros e, desse modo, evitar o trauma e as incertezas que as taxas de juros excessivamente altas provocam nos mercados financeiros, por seus efeitos negativos e transitórios na capacidade de os devedores arcarem com o serviço de sua dívida.

4. OUTRAS AÇÕES

Recentemente, foram apresentadas e analisadas, em meios políticos e acadêmicos, duas soluções unilaterais para o problema da dívida: a moratória e a conversão unilateral da dívida em títulos de longo prazo. Na verdade, as duas são muito semelhantes, uma vez que quem propõe a moratória não está sugerindo repudiar a dívida, mas declarar uma suspensão temporária dos pagamentos comerciais e sua substituição por programas de serviço da dívida a prazo muito longo. Nesse caso, também não haveria necessidade

¹⁶Nos anos 1960, os bancos estabeleceram com frequência uma taxa máxima e mínima para os empréstimos com taxa de juros flutuante; entretanto, não houve um mecanismo de capitalização e, por conseguinte, o sistema deixou de ser atraente para os bancos.

de os países se submeterem a programas de ajuste com o Fundo Monetário Internacional.

Embora as condições exatas de amortização variem de acordo com os proponentes desses planos, elas são, em princípio, muito semelhantes. O pagamento de juros e de capital seria suspenso por um prazo de 2 a 5 anos, sendo esse capital reembolsado num período de 20 a 30 anos. No que concerne às taxas de juros, as propostas variam desde valores inferiores às taxas de mercado até 2% reais.¹⁷

Os proponentes dessas teses assinalam as seguintes vantagens:

- i) elas proporcionariam um alívio considerável e imediato do peso da dívida;
- ii) dariam lugar a um programa de amortização bem mais compatível com o desenvolvimento do que qualquer esquema comercial que pudesse ser aceito pelos bancos; e
- iii) eliminariam a necessidade de se fazerem inúmeras reprogramações múltiplas, com as conseqüentes perdas de tempo e de recursos.

Outro benefício potencial, freqüentemente citado pelos proponentes da reconversão unilateral da dívida em títulos, é que essa emissão poderia ajudar a criar um mercado secundário para os títulos da dívida da América Latina. Por um lado, isso permitiria que os bancos se livrassem dos ativos indesejados, colocando-os nesse mercado. Por outro, os países poderiam obter informações valiosas sobre sua imagem de solvência, através das oscilações no valor de mercado desses títulos. Do mesmo modo, qualquer desvalorização abrupta do valor dos ativos no mercado poderia dar origem a um alívio potencial da dívida, através da oportunidade de se readquirirem as obrigações por valores mais baixos.

Os proponentes dessa solução, entretanto, não podem ignorar que existem custos muito significativos. O primeiro se relaciona com o que aconteceria com o banco e com o futuro acesso ao crédito. Uma conversão generalizada da dívida em títulos, ou uma moratória, obrigaria o banco a punir os países em desenvolvimento numa parte considerável do valor de seus empréstimos. Isso implicaria grandes perdas contábeis para o banco. Ademais, as perdas

¹⁷O que não se mencionou, e que seria ainda mais apropriado, seria uma taxa de juros real, calculada não com base na inflação internacional, mas com base na relação dos preços de intercâmbio do devedor.

recairiam desproporcionalmente sobre as grandes instituições credoras dos Estados Unidos, que são as menos diversificadas no que diz respeito à dívida latino-americana.¹⁸

Essas perdas provavelmente comprometeriam o futuro acesso dos países ao crédito bancário. Por um lado, elas representariam um grave perigo para a solvência de muitas das maiores instituições financeiras do mundo. As incertezas paralisariam os mercados de crédito e provocariam uma alta rápida e acentuada nas taxas de juros, acima de seus já exagerados níveis atuais.

Com isso, de acordo com alguns analistas, a crise da dívida se estenderia aos mercados do Norte, impedindo a recuperação econômica na OCDE,¹⁹ e, por conseguinte, seria muito mais difícil a recuperação da imagem de solvência da América Latina.

Por outro lado, os credores lembram-se por muito tempo das perdas contábeis, como mostra a recusa dos investidores institucionais a entrarem novamente no mercado de títulos dos países em desenvolvimento, depois de sua desastrosa experiência na primeira metade deste século. Num sistema bancário moderno, essas repercussões negativas se intensificam. Em primeiro lugar, existem as externalidades negativas já mencionadas, que fazem com que a crise chegue a todos os cantos da rede financeira mundial. Por outro lado, as perdas ficariam desproporcionalmente concentradas nos grandes bancos, que são os que mais se voltam para o exterior e os que, em grande medida, são responsáveis pela canalização do crédito proveniente de centenas de bancos pequenos, voltados para o mercado interno, que fornecem uma parcela considerável dos fundos para o crédito comercial. Além disso, os grandes bancos também detêm um certo controle dos mercados de títulos, uma vez que freqüentemente organizam a emissão desses instrumentos.²⁰

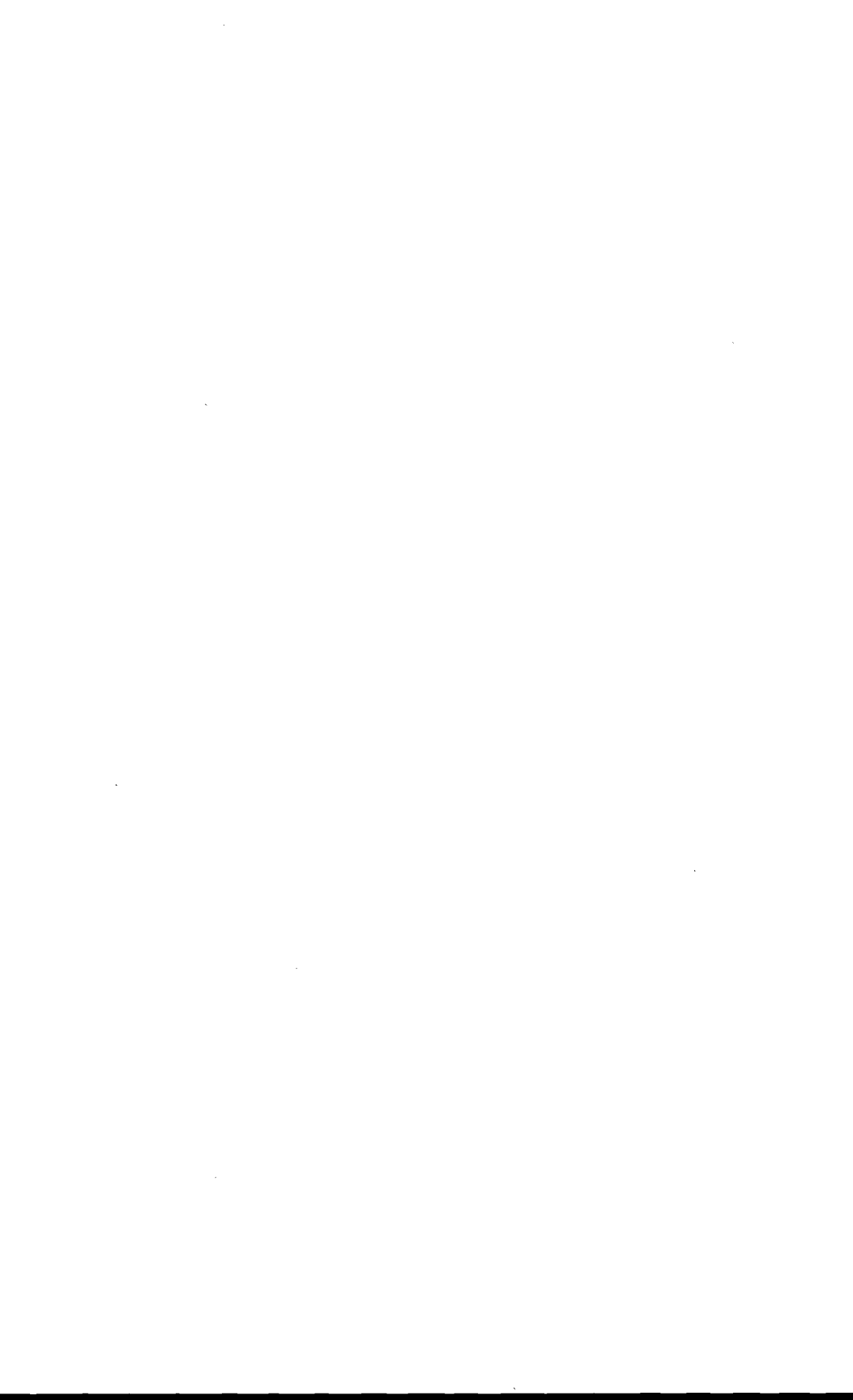
Também é problemática a possibilidade de aproveitar os benefícios de um mercado secundário. Em primeiro lugar, seria preciso saber quem compraria

¹⁸Ver D. Wyss e R. Napier, "The World Debt Crisis and the U.S. Economy", *Data Resources U.S. Review*, setembro de 1983, pp. 1.24-1.29.

¹⁹Idem.

²⁰Existe, evidentemente, a possibilidade de se emitirem títulos sobre a dívida com bancos que considerem aceitável esse arranjo, como é o caso dos bancos de pequeno porte dos Estados Unidos e da Europa, que se acham pouco expostos na América Latina. Mas essa possibilidade teórica não pode materializar-se, em virtude das cláusulas de descumprimento recíproco que colocam todos os bancos efetivamente no mesmo barco. Ademais, esse barco é pilotado pelas grandes instituições dos Estados Unidos.

os títulos. Por outro lado, uma emissão unilateral de títulos por parte de um ou mais devedores pequenos envolveria valores muito baixos para sustentar um mercado secundário eficiente. Mesmo que uma certa gestão por parte de um grande devedor, ou de diversos devedores pequenos, pudesse dar origem a valores suficientes para formar um mercado secundário, as perdas impostas ao sistema bancário poderiam ser tão vultosas e imediatas que, provavelmente, transtornariam os mercados primário e secundário por um longo prazo, prejudicando o acesso ao crédito e a reconversão da dívida antiga.



APÊNDICE

ASPECTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS DE AJUSTE

1. AJUSTE E FINANCIAMENTO

A necessidade de dar início a um processo de ajuste surge quando a economia enfrenta, na conta corrente de seu balanço de pagamentos, um déficit que lhe é impossível financiar de maneira sustentada. Dito de outra maneira, o ajuste é inevitável quando a diferença entre o gasto interno e a receita — que, por definição, equivale ao déficit da conta corrente — ultrapassa a magnitude máxima que a economia é capaz de financiar, seja através da captação líquida de empréstimos e investimentos estrangeiros, seja através da utilização das reservas internacionais. Nessas circunstâncias, o processo de ajuste adquire um caráter inevitável, que deriva, em última instância, de uma restrição orçamentária fundamental: a impossibilidade de que a economia gaste (“absorva”) mais recursos do que aqueles de que dispõe, entre os próprios e os emprestados.

O desequilíbrio externo a ser corrigido pelas políticas de ajuste pode ter origens em fatores internos — como uma expansão exagerada da demanda agregada ou a manutenção de uma taxa de câmbio geral muito baixa — ou em fatores externos. Estes últimos, por sua vez, podem ser de natureza transitória — por exemplo, uma alta passageira nas taxas internacionais de juros ou

uma queda cíclica na relação dos preços de intercâmbio — ou de caráter permanente, como, por exemplo, uma deterioração do poder de compra das exportações, causada pela substituição (parcial ou total) de um produto de exportação do mercado mundial por similares mais eficientes ou mais baratos.

Essas distinções são importantes, uma vez que, em princípio, as políticas de ajuste devem limitar-se a corrigir os déficits de origem interna e os que se devem a causas externas de caráter permanente. Em contrapartida, os saldos negativos da conta corrente originados em fatores externos transitórios não devem ser eliminados mediante o ajuste da economia, mas financiados através de recurso às reservas internacionais ou ao endividamento externo. Na prática, naturalmente, quando não se conta com um volume adequado de reservas ou quando não se consegue obter o financiamento necessário no exterior, é preciso aplicar também políticas de ajuste para cobrir pelo menos uma parte do saldo negativo causado por fatores externos transitórios.

2. AS POLÍTICAS BÁSICAS DE AJUSTE

Em essência, as políticas de ajuste são de dois tipos: as que reduzem o nível (ou o ritmo de crescimento) da demanda interna e as que elevam os preços relativos dos bens internacionalmente negociáveis (isto é, os exportados ou exportáveis, os importados e aqueles que substituem as importações) em relação aos preços dos produtos não negociáveis.

Como veremos adiante, ambos os grupos de políticas são necessários para que o processo de ajuste não apenas atinja seu objetivo fundamental de reduzir o desequilíbrio externo a um nível financiável, mas que também consiga esse resultado de maneira eficiente.

As políticas de controle da demanda agregada — tipicamente, as políticas fiscal, monetária e de renda — contribuem para restabelecer o equilíbrio externo através de três mecanismos básicos. Por um lado, ao restringir o nível de gasto interno, elas reduzem diretamente as importações e deixam disponíveis para a exportação bens que previamente eram absorvidos pela demanda interna de consumo ou investimento. Por outro lado, ao reduzir também o gasto interno em bens não negociáveis, elas liberam recursos reais, que podem ser utilizados para ampliar a produção de exportações e de substitutos de impor-

tações. Por último, ao elevar a taxa interna de juros, as políticas monetárias restritivas tendem a induzir uma maior captação líquida de financiamento externo e, por conseguinte, reduzem o valor do desequilíbrio externo que é preciso eliminar.

Por sua vez, políticas como as do aumento da taxa de câmbio, de subsídios e promoção das exportações e de elevação das tarifas, que aumentam os preços relativos de todos os produtos negociáveis ou de uma parte deles, complementam os efeitos das políticas de controle da demanda agregada, pelas mudanças que geram na composição do gasto interno e na estrutura da produção.

Assim, por exemplo, uma desvalorização, ao aumentar o preço em moeda nacional das exportações, das importações e dos substitutos das importações, tende, em primeiro lugar, a reduzir a demanda interna de todos esses bens. Com isso, ela contribui para acentuar a expansão das exportações e a queda das importações provocada pela redução do gasto interno, trazida pelas políticas de restrição da demanda agregada. Além disso, o aumento do preço relativo dos produtos negociáveis, provocado pela desvalorização, eleva a rentabilidade das atividades que os produzem e, por conseguinte, incentiva uma produção maior de exportações e de bens que concorrem com as importações. Naturalmente, a desvalorização gera efeitos exatamente opostos na demanda e na oferta de produtos não negociáveis: ao reduzir o preço relativo destes, por um lado ela estimula seu consumo e, por outro, desestimula sua produção. Esta última mudança reforça a que é acarretada pela redução do gasto interno global, causada pelas políticas de controle da demanda, e tende, portanto, a facilitar a realocação de recursos da produção de bens não negociáveis para as atividades exportadoras e de substituição de importações. A primeira mudança, ao contrário, leva a neutralizar os efeitos do declínio da demanda interna global e, por conseguinte, contribui para atenuar a consequente queda dos níveis de atividade e emprego dos setores produtores de bens e serviços não negociáveis.

Em suma, a aplicação simultânea de políticas de controle da demanda e de alterações nos preços relativos permite reduzir a magnitude do desequilíbrio externo pela diminuição da demanda interna total, mediante um ajuste na composição dos gastos (passando dos bens negociáveis para os não negociáveis) e mediante ajustes na estrutura da produção (passando da de artigos não

negociáveis para a de produtos negociáveis). Em tese, além disso, essa combinação de políticas permitiria alcançar o objetivo de restabelecer o equilíbrio externo, mantendo o nível global de emprego.

Naturalmente, para que este último objetivo seja atingido, é necessário que ocorra um processo de realocação de recursos das atividades produtoras de bens não negociáveis para as que produzem exportações e substitutos de importações. Em função do caráter relativamente específico que os recursos têm, sobretudo no curto prazo, e em função também da necessidade de ampliar a capacidade instalada dos setores produtores de bens negociáveis, o referido processo de realocação vai requerer tempo e novos investimentos. Daí o fato de, na prática, o processo de ajuste só poder ser satisfatoriamente levado a termo num contexto dinâmico de crescimento econômico. E daí também ser necessário, para conseguir isso, complementar as políticas de restrição da demanda e de mudanças nos preços relativos com outras que se voltem para a promoção do investimento nas atividades de exportação e de substituição de importações, e para a facilitação da mobilidade e da readaptação da mão-de-obra.

3. OS CUSTOS DO AJUSTE

Como já foi expresso, o caráter imperativo do ajuste provém da impossibilidade de se continuar a financiar o déficit da conta corrente. Quando isso ocorre, deve-se forçosamente reduzir a diferença entre o gasto interno e a receita a um valor compatível com o fluxo efetivo de financiamentos externos. Nessas circunstâncias, a questão central não é saber se é possível evitar o processo de ajuste — pois, quando as reservas internacionais caem abaixo do nível mínimo necessário para permitir uma operação fluente do comércio internacional, e quando não é possível obter um novo financiamento externo, a necessidade de equilibrar o balanço de pagamentos torna-se incontornável —, mas como minimizar seu custo. Por conseguinte, reduzir o déficit da conta corrente a um valor que se possa financiar e conseguir fazê-lo com o menor custo possível são os dois objetivos fundamentais do processo de ajuste.

A rigor, é o cumprimento mais ou menos cabal desta última condição que permite estabelecer uma distinção entre processos de ajuste mais ou me-

nos eficientes. Com efeito, a consecução do primeiro dos objetivos aqui mencionados — a redução do desequilíbrio externo — implica, necessariamente, um custo para a sociedade, pelo menos em termos relativos: para conseguí-la, é preciso ampliar as exportações, contrair as importações, ou fazer as duas coisas ao mesmo tempo.

Em qualquer dos três casos, há um resultado comum e fundamental que é preciso sublinhar: a diminuição do volume dos bens que permanecem disponíveis no mercado interno para atender aos gastos de consumo e investimento. Do ponto de vista social, é precisamente essa baixa real dos bens disponíveis (ou de seu ritmo de crescimento) que constitui o custo inevitável do ajuste a um desequilíbrio externo. Certamente, na medida em que se disponha de maior financiamento externo, esse custo pode ser diferentemente distribuído ao longo do tempo, o que, como veremos mais adiante, pode ser crucial, especialmente do ponto de vista da viabilidade político-social dos programas do ajuste. Todavia, mais cedo ou mais tarde, o custo tem que ser pago.

Entretanto, é preciso distinguir com clareza esse custo intrínseco dos processos de correção de desequilíbrios externos de um outro custo social que freqüentemente acompanha, na prática, as políticas de ajuste: a queda do produto interno bruto. Com efeito, diferentemente da diminuição do *gasto* interno — e de sua contrapartida, *os produtos disponíveis* —, a contração da *produção* interna *não* constitui uma conseqüência inevitável das políticas de ajuste. Como já foi explicado, estas exigem que se reduza a relação entre a despesa e a receita, objetivo cuja consecução — na medida em que se restrinja a despesa — é facilitada pelo aumento da produção interna e dificultada por sua queda.

Isso se mostra ainda mais evidente quando se leva em conta que, para diminuir o desequilíbrio externo, normalmente é preciso, além de reduzir as importações, aumentar as exportações. Certamente, a maneira eficiente de alcançar esses dois resultados é aumentar a produção, tanto de exportações quanto de substitutos das importações. Dependendo do grau de utilização dos recursos existentes e da facilidade e rapidez com que eles possam ser deslocados de um setor para outro, tais aumentos da produção podem tornar necessária uma queda da produção de bens não negociáveis; nesse caso, o nível global da atividade econômica nem mesmo teria por que diminuir, já que, em tese, a menor produção de bens não negociáveis poderia e deveria ser compensada pelo aumento da produção das exportações e substitutos de importações.

Por conseguinte, uma política de ajuste que reduza não apenas o gasto interno, mas também a produção interna, dá margem a um sacrifício exagerado e deve ser qualificada de ineficiente, já que à inevitável diminuição do volume de bens disponíveis, exigida pela correção do desequilíbrio externo, vem somar-se uma queda desnecessária, e sem dúvida contraproducente, da produção de bens negociáveis.

O ajuste ideal a um desequilíbrio externo caracteriza-se, portanto, por elevar as exportações, substituir parte das importações de bens intermediários pela produção interna e eliminar as importações prescindíveis, ou substituí-las por produtos locais, na eventualidade de existir esta última possibilidade. Menos desejável, inversamente, é o ajuste que reduz mas não substitui as importações de produtos intermediários necessários: nesse caso, a correção do desequilíbrio externo é obtida à custa de um declínio da atividade econômica e do emprego.

Este último tipo de ajuste tem como vantagem a rapidez. Por intermédio dele, de fato, pode-se provocar a curto prazo uma contração muito drástica das importações, desde que se aceite arcar com os conseqüentes custos recessivos. Inversamente, o ajuste ideal é mais lento; como já foi explicado, ele precisa de mudanças estruturais na oferta, para as quais também se devem produzir, necessariamente, modificações na esfera da produção e da comercialização.

Em princípio, é claro que, quando existe uma capacidade ociosa, ou quando se trata apenas de desviar para o exterior a parte da produção liberada pela restrição ao gasto interno, a resposta produtiva pode ser rápida. Entretanto, é provável que, na prática, ela seja limitada pela necessidade de adequar a qualidade e o tipo dos bens produzidos aos requisitos dos mercados externos, e também pelos prazos relativamente longos exigidos pela comercialização nesses mercados. Na verdade, ainda que os bens sejam internacionalmente competitivos, em termos de preço, qualidade e financiamento, sua colocação nos mercados externos exige tempo e esforço, pois também é indispensável garantir aos compradores a estabilidade e a continuidade do abastecimento. A penetração em novos mercados é ainda mais lenta e difícil quando a economia internacional encontra-se estagnada ou em declínio, pois, nessas circunstâncias, é necessário afastar outros concorrentes, que provavelmente também não terão alternativas melhores de colocação de sua produção.

Por conseguinte, quanto maior for o tempo disponível para pôr em prática essas mudanças, maior será também a probabilidade de que o ajuste e a correção do desequilíbrio externo sejam efetuados mediante modificações na estrutura da oferta e, mais especificamente, mediante uma produção maior de bens negociáveis, e não através de reduções recessivas da demanda, com o conseqüente efeito negativo no nível global da atividade econômica.

Daf se depreende, do mesmo modo, a importância de contar com um financiamento externo mais abundante: isso permite que se disponha do tempo necessário para levar a cabo a realocação de recursos para a produção de bens negociáveis, que é indispensável para um processo eficiente de ajuste.

Nesse sentido, a recente experiência da região latino-americana ilustra claramente as conseqüências negativas exercidas no processo de ajuste pela insuficiência do financiamento externo. De fato, como já se explicou, durante o período de 1982-1983, a receita líquida de capitais sofreu uma contração espetacular. Em parte por isso, e em parte pelo declínio simultaneamente registrado no comércio internacional, o processo de ajuste foi necessariamente muito brusco e levou a uma grande queda das importações e a um aumento muito pequeno das exportações. Como a contração das importações afetou não apenas as compras de produtos finais prescindíveis, mas também as de produtos intermediários indispensáveis à manutenção dos níveis da atividade interna, ela contribuiu para provocar um declínio considerável no produto interno bruto.

4. AJUSTE E INFLAÇÃO

É freqüente o desequilíbrio externo coexistir com a inflação, especialmente quando sua causa principal é a expansão exagerada do gasto interno. De fato, quando este cresce com excessiva velocidade, também tendem a subir com rapidez tanto os preços quanto as importações. A política econômica depara-se então com um desafio duplo e complexo: corrigir o desequilíbrio externo através dos processos de ajuste e reduzir ou eliminar uma forma de desequilíbrio interno — a inflação — através de políticas de estabilização.

Mesmo que esses dois problemas e as políticas voltadas para sua superação guardem uma estreita relação entre si, convém inicialmente separá-los, já que também existem entre eles diferenças analíticas e práticas significativas.

Uma primeira diferença de peso é a variadíssima possibilidade que existe de postergar sua solução. Na verdade, e por razões que já foram mencionadas, quando o *déficit* da conta corrente do balanço de pagamentos atinge um valor que não pode ser financiado pela entrada líquida de capitais ou pela redução das reservas, torna-se inevitável a aplicação de medidas de ajuste. Ao contrário — e como demonstra abundantemente a experiência latino-americana —, os países podem tolerar processos inflacionários de uma certa magnitude durante períodos relativamente prolongados.

Outra diferença significativa diz respeito ao custo social das políticas de estabilização e dos processos de ajuste. Como já foi explicado, estes últimos têm, necessariamente, um custo real, já que a correção do desequilíbrio externo exige a redução do volume (ou do ritmo de crescimento) dos bens que ficam internamente disponíveis para atender às demandas de consumo e investimento. Em contrapartida, o controle do processo inflacionário não implica, pelo menos do ponto de vista teórico, um custo real inevitável. Em tese, na verdade, não há razão por que a redução da inflação deva significar, necessariamente, uma queda da atividade econômica. Em essência, o que uma política eficiente de estabilização deve conseguir é desacelerar, simultaneamente, os ritmos de mudança dos valores nominais de variáveis fundamentais, como a oferta monetária, a taxa de câmbio, os salários, os lucros e as taxas de juros, o que, em princípio, pode ser conseguido sem que se afete a esfera real da economia.

Não obstante, sabemos que, na prática, as políticas de estabilização costumam ser acompanhadas por quedas na atividade econômica e no emprego. Uma causa fundamental disso é, precisamente, a falta de simultaneidade na redução do ritmo de aumento das variáveis mencionadas. De fato, como ocorre em muitos casos, quando a desaceleração do crescimento dos salários e da oferta de capital é anterior à dos juros e dos preços, ou mais pronunciada, a política de estabilização tende a provocar uma contração da atividade econômica real.

Uma terceira diferença importante entre os processos de ajuste e estabilização está ligada à rapidez ou intensidade com que eles podem ser levados a cabo. No caso do primeiro, é claramente preferível um processo gradativo; como já se viu, a maneira ideal de corrigir um desequilíbrio externo exige mudanças na estrutura da produção, com a conseqüente realocação de recursos, providências estas que requerem tempo. Inversamente, o controle da inflação precisa, sobretudo, de ajustes pelo lado da demanda, e ainda que, para isso, seja necessária uma política coordenada, que permita desacelerar ao mesmo tempo as mudanças nominais de uma série de variáveis chave, não é indispensável uma modificação significativa da estrutura da produção. Daí, em princípio, o fato de a redução da inflação poder ser rápida. Na prática, entretanto, costuma ser lento o avanço dos processos de estabilização. E a razão fundamental é que eles são decisivamente condicionados pela rapidez com que se possa modificar as expectativas inflacionárias dos agentes econômicos. A rigor, é a relativa rigidez dessas expectativas que torna preferíveis, na prática, as políticas de estabilização de tipo gradual: quando, com o intuito de diminuir bruscamente a inflação, a política econômica estabelece, em matéria de aumento do nível de preços, metas muito inferiores às expectativas inflacionárias dos principais agentes econômicos, o nível da produção cai, juntamente com o ritmo da inflação. Daí a importância de que a política de estabilização estabeleça metas que não careçam de credibilidade no contexto das expectativas inflacionárias existentes. Daí também que, em razão da lentidão com que estas últimas se modificam, freqüentemente convenha que a política de estabilização seja gradativa.

Entretanto, quando o contexto de credibilidade para a redução da inflação é muito pequeno, e sobretudo quando o ritmo da inflação existente é muito acelerado, sua redução paulatina pode implicar um período tão longo que, na prática, não seja plausível, justamente, que o governo persista em sua política pelo tempo necessário. Nessas circunstâncias, talvez seja preferível um tratamento de choque, baseado numa política de renda que ajuste, simultânea e drasticamente, os preços, os salários, os juros, a taxa de câmbio, os aluguéis etc., e que seja acompanhada por reduções consideráveis do déficit fiscal e da expansão monetária. Todavia, também nesse caso, é vital que as medidas sejam adotadas ao mesmo tempo em relação a todas essas variáveis. Quando, como já ocorreu no passado, o tratamento de choque consiste em frear bruscamente

o aumento de algumas variáveis — tipicamente, a oferta monetária e os salários —, enquanto as demais continuam livres, tende-se a gerar efeitos distributivos indesejáveis e desnecessários, bem como quedas no nível da produção, que são igualmente inconvenientes e evitáveis.

5. AJUSTE, ESTABILIZAÇÃO E REATIVAÇÃO

Como foi assinalado, a aplicação simultânea de políticas de ajuste — voltadas para reduzir o desequilíbrio externo — e de políticas de estabilização — voltadas para diminuir o ritmo da inflação — implica uma tarefa bem mais complexa que a de enfrentar unicamente uma dessas duas situações. De fato, quando é preciso diminuir ao mesmo tempo o déficit da conta corrente e a intensidade do processo inflacionário, é mais provável que a política econômica, em vez de reduzir apenas o gasto interno e o ritmo de aumento do nível de preços, reduza também, sem que se proponha a isso, a produção e o emprego.

Não obstante, na medida em que exista um segundo desequilíbrio interno de peso, na forma de uma capacidade produtiva ociosa significativa em todos os setores, torna-se mais provável uma *política expansiva de ajuste e estabilização*. Sem dúvida, essa opção depende também, decisivamente, da possibilidade de aumentar o volume das importações e, em especial, as de produtos intermediários, já que, em circunstâncias como as descritas, a escassez de insumos importados constitui a principal restrição que se opõe à elevação do nível de atividade econômica.

Como é fácil perceber, esse é o cenário hipotético que reflete, numa boa medida, a realidade vivida atualmente por um bom número de economias da América Latina. É por isso que o fortalecimento da recuperação da economia mundial é tão fundamental para essa região, já que, por seus efeitos favoráveis no volume e no preço das exportações, ele permitiria financiar um volume maior de importações. Se isso acontecesse, e se fossem ainda aplicadas políticas econômicas coerentes, seria possível conseguir, ao mesmo tempo, tanto um ritmo moderado de crescimento econômico quanto reduções no montante do desequilíbrio externo e na intensidade do processo inflacionário. Naturalmente, o avanço simultâneo nessas três áreas fundamentais seria muito

TEXTOS SELECIONADOS

maior, caso se obtivessem condições menos onerosas para o serviço da dívida externa nas negociações com os bancos internacionais, e caso houvesse uma diminuição das taxas de juros nos principais mercados financeiros mundiais, uma vez que, nesse caso, seria possível aumentar com mais rapidez o volume das importações (que, como foi assinalado, constitui atualmente a principal restrição a que se consiga um crescimento econômico mais intenso), sem que esse aumento redundasse numa ampliação insustentável do déficit da conta corrente.



TRANSFORMAÇÃO E CRISE NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 1950-1984*

CEPAL

*Seções 3, 4, 5 e 6 (páginas 19 a 39) do capítulo I, "Estilos de desarrollo del capitalismo periférico latinoamericano desde la pos-guerra hasta la crisis", in *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (LC/L.332 [Sem. 22/3]), vol. 1, Santiago do Chile, abril de 1985.

3. DOS ANOS 1960 EM DIANTE. O AUGE DO COMÉRCIO EXTERIOR E A CRISE DO PETRÓLEO

a) O processo econômico

Desde meados dos anos 1960, a evolução do comércio mundial, tanto por seu dinamismo quanto por sua maior abertura para o abastecimento de produtos da América Latina, foi ampliando paulatinamente as possibilidades dessa região. O potencial de diversificação e expansão, que não existira na década de 1950, alterou um dos elementos decisivos que havia caracterizado o estilo de desenvolvimento de alguns países desde os anos 1930.

As mudanças comerciais e políticas externas derivaram da recuperação da Europa, do surgimento do Japão, do aparecimento de uma multipolaridade incipiente e de um grau maior de distensão depois da Guerra Fria. A nova situação trazia, aliada a um maior dinamismo e capacidade de acesso ao comércio mundial, uma ampliação potencial do grau de ação política dos países em desenvolvimento e um interesse maior dos investimentos estrangeiros em participarem da atividade econômica latino-americana.

Ao mesmo tempo, o mercado de capitais externos começou a se mudar para a América Latina. As economias européias, que haviam absorvido uma percentagem apreciável dos capitais no pós-guerra, liberaram uma parte deles, e a transnacionalização das empresas adquiriu um forte impulso. Com isso, juntamente com a maior disponibilidade de fundos, surgiu um agente de comportamento muito agressivo, o que evidenciou que as mudanças

externas, embora trouxessem oportunidades, acarretavam também pressões e, vez por outra, restrições às alternativas possíveis.

Também não devemos esquecer que a vitória da revolução cubana significou uma mudança radical no estilo de desenvolvimento de um dos países da região. Já em 1961, os Estados Unidos retrucaram, em Punta del Este, com um novo projeto de modernização, mediante o qual a região seria mais plenamente incorporada no sistema econômico mundial e no qual o capital estrangeiro desempenharia um novo e decisivo papel.

Em conseqüência desses fenômenos e das dificuldades econômicas e políticas de caráter interno descritas anteriormente, em meados dos anos 1960 começaram a ser geradas algumas mudanças nas políticas destinadas a alterar o estilo anterior de desenvolvimento econômico. Essa primeira intenção de mudança de estilo teve que ser dada por encerrada quando a crise desencadeada em 1973 e as importantes mudanças introduzidas no cenário internacional, a partir de 1974, obrigaram a novas mudanças qualitativas nos estilos de desenvolvimento.

Nessa primeira etapa, que vai de meados dos anos 1960 até a crise de 1973-1974, os países foram alterando paulatinamente suas políticas econômicas, num esforço destinado a tirar proveito do dinamismo do comércio exterior e do surgimento de novos pólos de demanda. Fomentaram-se esquemas de integração ou cooperação nos planos regional, sub-regional e bilateral, procurando outorgar aos mercados externos um papel mais importante do que na etapa anterior; tentou-se enquadrar a industrialização em mercados mais amplos e estender o avanço do progresso técnico à agricultura, a fim de tirar proveito das novas condições externas; atribuiu-se um papel importante ao estímulo às exportações; e, ao mesmo tempo, à medida que foram melhorando a renda corrente e a renda de capital do balanço de pagamentos, foram exploradas as liberalizações das importações e houve uma tendência a uniformizar as taxas cambiais. Tudo isso com o objetivo de eliminar as distorções do passado e criar condições para uma incorporação mais plena na economia capitalista central.

Também houve reformas nas legislações concernentes ao capital estrangeiro, com a dupla finalidade de captar maiores volumes de investimento externo direto e de ceder às pressões externas. Nesse campo, houve uma grande diversidade de atitudes. Em alguns países, a ação limitou-se a alguns

setores, impondo-se quotas aos rendimentos do capital, ao passo que em outros países adotou-se uma atitude mais liberal. Em linhas gerais, primou nessa etapa o critério de atribuir um papel complementar ao capital estrangeiro, restringindo sua ação aos setores produtivos e limitando seu acesso ao setor financeiro. Não obstante, nos setores de demanda mais dinâmica e tecnologia mais avançada, a penetração do capital estrangeiro foi significativa. Por outro lado, no que concerne aos recursos naturais, excluída a agricultura, houve uma tendência generalizada para a sua nacionalização, o que permitiu aos países manterem ou recuperarem o controle de sua atividade mineradora e energética.

As mudanças externas vieram acompanhadas de mudanças nas políticas internas. A transformação produtiva constituiu mais uma mudança de ênfase do que de direção. A industrialização continuou a ser seu eixo central, mas os projetos passaram a considerar não apenas o mercado interno, como também procuraram complementá-lo com os mercados sub-regionais, regionais ou mundiais. Em alguns casos, isso pressupôs uma elevação do grau de elaboração dos recursos naturais que eram exportados, fossem eles tradicionais ou novos. Em outros casos, exigiu a incorporação de novos ramos destinados ao consumo durável, aos insumos intermediários básicos ou aos bens de capital.

Em diversos países, também se procurou implantar reformas no setor agrário. Em tese, buscava-se ao mesmo tempo uma ampliação do mercado interno, através da incorporação, nos mercados monetários, de grupos até então marginalizados, de uma exploração mais intensa dos recursos naturais pouco aproveitados e de uma penetração maior do progresso técnico. A indústria não apenas supriu essa transformação, como também tirou proveito da expansão interna dos mercados.

Nos países centro-americanos, a moderna expansão agrícola diversificou a oferta no plano nacional — havendo uma inclusão de produtos como o algodão, o açúcar e a carne em países que não os exportavam — e orientou-a para o mercado norte-americano. Dadas as dificuldades de expansão da fronteira agrícola, o crescimento significou, em alguns países, uma pressão sobre as terras já ocupadas e o deslocamento de lavradores dedicados a cultivos tradicionais ou ainda de pequenos agricultores.

Por outro lado, não se questionou o papel da indústria nessa transformação, mas ela foi associada a mercados mais amplos e tecnicamente integrada em outros setores, tanto internos quanto sub-regionais. Nos países grandes e médios, nos quais o comércio exterior havia-se restringido a percentagens reduzidas da produção, o novo enfoque produtivo aspirou a flexibilizar a oferta, mas não pretendeu que ficasse a critério dos mercados externos impor o rumo dessa transformação.

As novas condições externas ofereciam oportunidades, mas o aproveitamento delas estava longe de ser fácil no contexto do estilo vigente até então. Era imprescindível que houvesse uma mudança nas funções do Estado e que se estabelecessem relações de outra natureza com as empresas multinacionais, bem como condições diferentes de funcionamento para o comércio e o financiamento exteriores. Naturalmente, essas mudanças eram função das condições específicas de cada país e, em especial, da etapa em que se encontrava seu processo de transformação produtiva e de sua dotação de recursos. Em alguns casos, exigia-se uma forte ampliação do papel das empresas públicas; em outros, o apoio a grupos privados nacionais aos quais coubesse modernizar algum setor, e, por toda parte, uma capacidade maior de manobra para as empresas transnacionais, uma ampliação das tarefas do governo em seus diferentes níveis e reformas das políticas econômicas. Como veremos mais adiante, os países reagiram de formas dessemelhantes e, por sua vez, obtiveram resultados muito diferentes.

Muitos países efetuaram modificações importantes na estrutura institucional de suas economias. Paulatinamente, os governos avançaram no planejamento de suas atividades, tanto de curto quanto de longo prazo. Embora nem sempre se tenha conseguido enquadrar sua ação no quadro de referência de um plano formal, a atividade pública realmente adquiriu coerência e clareza de objetivos. A capacitação crescente das burocracias e das tecnocracias públicas permitiu que se levassem adiante importantes investimentos, tanto na infra-estrutura quanto em setores industriais, e que se implantassem políticas econômicas capazes de executar estratégias de longo prazo e de buscar uma adaptação às condições externas mutáveis.

Também houve um avanço, embora com maior disparidade, nas reformas tributárias, administrativas e agrárias. Naturalmente, essas reformas, especial-

mente a agrária, despertaram maiores reações do que o resto, de modo que os resultados diferiram dos objetivos que tinham sido propostos.

Os mercados financeiros foram organizados, promovendo-se mudanças no processo de acumulação e uma inserção maior no âmbito internacional. Aos poucos, foram introduzidos nesses mercados alguns mecanismos de ajuste da inflação, o que significou atenuar as distorções do passado e acrescentar um novo instrumento para o manejo de situações inflacionárias.

Como veremos mais adiante, as mudanças de estilo no plano político diferiram amplamente entre os países. Em alguns deles, em consonância com as mudanças econômicas e até como pré-condição delas, recompôs-se a base econômica e social dos governos. Deu-se maior acolhida às empresas multinacionais, às forças armadas, às tecnocracias e burocracias representativas dos grupos médios em ascensão, e se excluíram os grupos populares urbanos, que tinham sido um dos pilares do populismo. Noutros países, procurou-se ampliar a base dos regimes populistas e desenvolvimentistas, incorporando cada vez mais nos processos eleitorais os grandes grupos urbanos e rurais. Em geral, os governos surgidos destes últimos processos enfrentaram contradições crescentes, em decorrência das pressões para o atendimento de demandas que se ampliavam com rapidez. Por último, em outros países, as alianças de governo conseguiram consolidar o funcionamento político e limitar e absorver as demandas dos grupos econômicos e sociais que as sustentavam.

Os resultados econômicos desse período podem ser sintetizados, no tocante ao conjunto da região, num aumento notável do dinamismo econômico e numa visível ampliação do papel do comércio exterior na transformação produtiva. Essa síntese, entretanto, esconde um amplo leque de resultados.

Entre meados dos anos 1960 e o ano de 1974, o dinamismo econômico da região superou os 6,5% anuais e, entre 1970 e 1974, superou 7%. A aceleração do crescimento foi comum à grande maioria dos países. Em alguns países primo-exportadores de petróleo, especialmente na Venezuela, o menor aumento da produção foi acompanhado por um efeito positivo na relação de intercâmbio e por um dinamismo apreciável da renda nacional (ver novamente a Tabela 4).

Os dois países de maior dimensão econômica e demográfica tiveram uma aceleração notável no crescimento econômico, muito especialmente o Brasil, cujas taxas médias beiraram os 10% anuais. Esse crescimento foi apoiado num forte processo de industrialização e num crescente aproveitamento dos recursos naturais, que incluiu a expansão da fronteira agrícola.

Outros países pequenos, como a Bolívia, a Costa Rica, o Equador e a República Dominicana, combinaram a incorporação dinâmica de novos recursos naturais em seus produtos de exportação com o avanço nas primeiras etapas da industrialização, pois haviam iniciado o período com avanços limitados nesse processo. Com isso, conseguiram altas taxas de crescimento econômico. A modernização agrícola e industrial também permitiu que a Guatemala e a Colômbia tivessem um crescimento acelerado.

Em contraste com esses sucessos, os países do Cone Sul, que tinham estado na vanguarda da região em seus processos de transformação econômica e social, só conseguiram crescimentos moderados ou até muito reduzidos. Também diminuiu o ritmo de crescimento noutros países em que a industrialização tinha avançado pouco, e em razão disso eles não conseguiram enfrentar com sucesso os problemas relativos aos mercados externos restritos e à incorporação no comércio regional e internacional.

A disparidade de resultados verificada no dinamismo econômico também foi observada no comércio exterior. As mudanças nas políticas econômicas e as novas condições do comércio exterior permitiram que, no período de 1965-1974, o crescimento anual do volume das exportações atingisse ou superasse 7% em sete países e 10% em quatro deles, ao passo que o poder de compra das exportações ultrapassou 7% em oito países e 8% em seis deles. (Ver novamente as Tabelas 1 e 2.) Inversamente, em alguns países, como os do Cone Sul, o crescimento do volume das exportações não atingiu 2% da média anual. Diferenças similares podem ser estabelecidas entre os países no que diz respeito à capacidade de captação de investimentos estrangeiros diretos ou de financiamento externo.

Como resultado desses comportamentos, a capacidade de importação sofreu modificações apreciáveis em relação ao período do pós-guerra que analisamos anteriormente. Alguns países que haviam comprimido intensamente seus coeficientes de importação, como o Brasil e o México, promoveram um

TEXTOS SELECIONADOS

crescimento acelerado de suas importações e deram maior flexibilidade à oferta. O primeiro desses países constituiu-se num caso notável, ao alcançar uma taxa média anual de 19% de crescimento do volume de suas importações, as quais, embora possam ter-se destinado parcialmente à acumulação de estoques, facilitaram a transformação industrial e o crescimento econômico obtido durante o período.

Ao contrário, alguns dos países pequenos e médios viram reduzir-se o ritmo de crescimento de suas importações, fato que teve uma repercussão negativa em seu dinamismo econômico; as importações do Peru e dos países centro-americanos, excetuada a Costa Rica, cresceram a taxas anuais de 3 e 4%, muito inferiores às do período anterior.

TABELA 1
AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO* DO PODER
DE COMPRA DAS EXPORTAÇÕES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	1,9	7,3	6,8
Argentina	3,1	3,9	8,1
Bolívia	0,4	8,1	0,2
Brasil	-0,9	11,9	5,6
Chile	3,2	2,4	6,2
Colômbia	0,9	6,5	9,8
Costa Rica	3,6	8,8	7,3
Equador	3,4	14,5	6,6
El Salvador	4,5	3,2	7,1
Guatemala	4,2	4,9	8,9
Haiti	-8,4	3,8	11,3
Honduras	2,8	1,6	10,7
México	1,8	7,0	16,2
Nicarágua	5,6	3,5	-4,5
Panamá	5,3	7,2	1,2
Paraguai	2,3	6,2	12,2
Peru	6,9	3,4	7,8
República Dominicana	3,0	13,2	-2,1
Uruguai	-2,3	2,5	10,0
Venezuela	2,2	8,1	0,7

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

* Percentagens obtidas mediante regressão.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

TABELA 2

AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO* DAS EXPORTAÇÕES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	4,7	3,6	6,4
Argentina	2,9	1,3	11,8
Bolívia	-1,7	7,0	-1,1
Brasil	2,8	10,6	9,5
Chile	3,0	1,6	13,7
Colômbia	3,6	5,8	3,9
Costa Rica	4,9	11,9	1,9
Equador	7,1	10,4	2,7
El Salvador	8,0	4,2	2,7
Guatemala	7,8	8,6	2,9
Haiti	-14,2	3,7	9,7
Honduras	3,6	4,5	8,4
México	4,4	5,4	12,6
Nicarágua	8,7	4,6	-4,8
Panamá	6,5	6,9	6,7
Paraguai	3,9	4,7	12,1
Peru	8,7	-0,4	9,4
República Dominicana	3,4	11,5	1,3
Uruguai	0,5	-1,7	9,4
Venezuela	6,0	-0,1	-4,0

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

* Percentagens obtidas mediante regressão.

b) O processo político e os grupos sociais

Em termos políticos, este período mostra mudanças importantes. A transformação da situação externa pareceu dar respaldo econômico e político a alianças desenvolvimentistas que conseguiram conciliar os interesses de grupos muito díspares, através de reformas moderadas e do dinamismo econômico. Em alguns casos, como no dos países que planejaram o Pacto Andino, tais alianças tentaram apoiar-se num contexto sub-regional, através da criação de instituições sociais, econômicas e políticas que refletissem, num contexto mais amplo, os acordos nacionais. Não obstante, somente num grupo muito reduzido desses países foi que esse projeto conseguiu avançar, pois, de um modo geral, as citadas alianças se dissolveram e os mecanismos

democráticos em que elas se apoiavam foram desarticulados por regimes autoritários.

A incorporação dos grupos rurais, através da reforma agrária, deparou com resistências sociais mais fortes do que o previsto, especialmente quando seu custo econômico competiu com gastos públicos de consumo e acumulação que beneficiavam outros grupos mais poderosos.

A ampliação da base econômica do setor industrial trouxe consigo a necessidade de abarcar novas etapas. Enfrentando esse desafio, o empresariado industrial vinculado aos setores exportador e financeiro, tanto nacional quanto estrangeiro, viu estes últimos como sócios mais seguros, na nova situação, do que aqueles que faziam parte da aliança desenvolvimentista, e aumentaram suas críticas contra um Estado que passaram a perceber como um empresário ineficiente.

Os setores médios também se sentiram ameaçados pelo crescimento da demanda popular, pois consideravam que ela reduzia suas possibilidades, especialmente quando essa demanda foi atendida através da inflação.

As mudanças de comportamento eram um reflexo de tensões potenciais que os regimes mal conseguiam esconder. A rápida ampliação do setor urbano não encontrava respaldo na capacidade da economia de absorvê-la, em grau e nível suficientes, como força de trabalho. A estrutura agrária, em crescente contraste com a urbana, elevava o status político de seus problemas populacionais e de posse da terra. O peso crescente dos grupos juvenis na população exigia que se canalizassem inquietações que geravam tensão nos sistemas educacionais e ocupacionais e nos próprios valores que sustentavam as alianças políticas. É interessante observar que, muitas vezes, essas tensões se manifestaram mais no interior da coalizão que estava no poder do que como uma expressão independente dos setores afetados.

Para seu funcionamento, o sistema político requeria equilíbrios complexos, que somente um contexto social e econômico muito favorável tornaria possível. Na medida em que as conjunturas econômicas e sociais, internas ou externas, eram adversas, esse equilíbrio tendia a se desarticular, em virtude da enorme dificuldade de gerar políticas de autocorreção; qualquer mudança na situação de alguns grupos afetava todos os demais, porque o equilíbrio tinha uma margem de liberdade muito estreita. Sua manutenção baseava-se na capacidade de o Estado conjugar as demandas dos

grupos que o sustentavam com a corrente de recursos que ele era capaz de gerar ou captar.

Nesses países, o delicado equilíbrio interno resistia com dificuldade aos problemas internos e sucumbiu quando teve que enfrentar ao mesmo tempo os embates do sistema internacional. Nessas circunstâncias, o complexo equilíbrio das diversas classes foi substituído por uma elite que concentrou o poder e procurou não apenas reordenar as relações econômicas, mas também reformular o sistema de relações sociais e políticas. Essa elite acreditava que a solução da crise deveria apoiar-se num reforço dos laços políticos e econômicos com os centros. Sendo assim, ela propunha reorganizar a própria estrutura do sistema produtivo, bem como o caráter do Estado e da sociedade civil. Essa alternativa obrigava à contenção dos salários e dos gastos públicos, à ênfase das economias exportadoras baseadas nas vantagens comparativas e ao abandono de um setor industrial atrasado, a fim de vislumbrar, num futuro possível, uma nova economia industrial seletiva e altamente modernizada. Era inevitável que esse projeto entrasse em confronto com a demanda popular antagonista.

A solução desse antagonismo acabou sendo encontrada, em alguns casos, à custa da democracia e da participação. Entretanto, os aspectos econômicos do projeto nem sempre avançaram pelos rumos previstos por seus proponentes.

c) A situação até o final do período

Ao se aproximar o final do período em exame, era evidente que as bases econômicas, sociais e políticas do estilo de desenvolvimento haviam sofrido mudanças expressivas.

No campo econômico, tais mudanças estavam relacionadas com a ligação entre a industrialização, os mercados e o comércio exterior. A industrialização continuava a ser o esteio da transformação econômica e de seu dinamismo. Paulatinamente, porém, aparecia vinculada a mercados internos relativamente mais restritos e se ligava muito mais aos mercados externos, regionais e mundiais, como um reflexo das novas alianças de governo e das novas condições externas. O dinamismo econômico variava largamente entre os países, pois dependia do grau de solidez do respaldo social do governo, de

quão favorável e consolidada era sua inserção internacional e da medida em que se havia fortalecido o processo de acumulação de capital.

No campo social e político, um grupo de países havia enfrentado o desafio mantendo o sistema democrático, enquanto, noutros, predominavam elites nas quais os setores militares tinham uma importância crescente.

No início dos anos 1970, contudo, as tentativas de estabelecer um novo estilo vinham sendo delineadas. As mudanças econômicas ainda não estavam suficientemente consolidadas para sustentar com estabilidade os novos esquemas políticos. O equilíbrio entre uma acumulação acelerada, a estabilidade dos novos mercados e a busca de uma via de transformação produtiva viável a médio e longo prazos ainda não tinha sido obtido.

Os dois países de maiores dimensões econômicas e demográficas pareciam avançar melhor e aumentar sua distância dos demais; entretanto, os de tamanho menor, inclusive os que haviam alcançado um maior dinamismo, ainda tinham uma estrutura produtiva industrialmente incipiente e dependiam, em caráter decisivo, dos mercados externos. Seus mercados internos, pequenos e em geral concentrados, não permitiam por si mesmos garantir uma via estável para a transformação produtiva. Em alguns casos, sobretudo na América Central, o grau de exclusão e empobrecimento do campo era muito elevado, e não se haviam estabelecido no meio urbano grupos médios de tamanho comparável ao dos países grandes, médios e até pequenos, como a Costa Rica e o Uruguai. À medida que piorava a situação dos grupos excluídos e que os grupos médios não encontravam um espaço adequado para suas demandas, foram-se criando condições para um questionamento global do estilo de desenvolvimento, o qual se tornou violento em algumas ocasiões.

Os países exportadores de petróleo pareciam ter maiores possibilidades de estabilizar seus processos, graças a sua ligação privilegiada com a economia mundial, enquanto, nos países do Cone Sul, as mudanças políticas e as tentativas de reorientação surgiram por volta do final do período, quando começou novamente a haver mudanças nas condições internacionais.

Os anos seguintes viriam demonstrar quão instável e dependente das condições externas era aquilo que se havia alcançado, e evidenciariam as falhas dos novos estilos de desenvolvimento que se tentara implantar.

4. INVASÃO DOS BANCOS TRANSNACIONAIS, ENDIVIDAMENTO EXTERNO E CRISE

Os países latino-americanos vinham empreendendo esforços para modificar seus estilos de desenvolvimento e, como já foi dito, um dos aspectos centrais disso era adequá-los às novas condições externas. Com respeito a isso, o grosso do esforço havia-se concentrado nos aspectos comerciais e no papel das empresas transnacionais não financeiras.

Desde meados dos anos 1970, foram-se gerando mudanças da maior importância na economia internacional. Houve uma expansão notável no papel dos bancos transnacionais. Aumentou significativamente a oferta de recursos financeiros para os países em desenvolvimento e, muito especialmente, para a América Latina. Acelerou-se a inflação mundial e subiram as taxas de juros.

As mudanças dos preços internacionais ocorridas a partir de 1973 deram origem a importantes alterações na situação do balanço de pagamentos dos países latino-americanos. As fontes de abastecimento da energia comercial evoluíram, na América Latina, num sentido semelhante ao da economia mundial. Em 1950, os hidrocarbonetos supriam pouco mais de um terço do consumo mundial de energia comercial, proporção esta que se elevou para mais de dois terços em 1975, relegando o carvão a um nível secundário. A América Latina registrou percentagens ainda mais elevadas, graças ao acesso barato ao petróleo e às restrições de uso impostas pela má qualidade do carvão.

A política generalizada de consumo não condizia nem com a distribuição espacial da produção, no plano dos países, nem tampouco, de um modo geral, com as reservas de hidrocarbonetos. Assim, ao haver uma mudança radical nos preços entre 1973 e 1980, os países da região enfrentaram situações muito dessemelhantes. Os exportadores líquidos de petróleo tiveram um expressivo aumento de suas receitas e, por alguns anos, desfrutaram de superávits importantes em sua balança comercial. Uns poucos países tinham e mantiveram um certo equilíbrio entre a produção e o consumo, porém a maioria enfrentou fortes desequilíbrios, que se manifestaram em grandes déficits no balanço de pagamentos.

As notáveis diferenças de comportamento que essa situação induziu foram anuladas, em boa parte, pela influência dos bancos transnacionais. Com

efeito, a atração do endividamento fácil refletiu-se no fato de que todos os países, quase sem exceção, incorreram num endividamento acentuado. Dito de outra maneira, mais cedo ou mais tarde, no período de 1974-1980, as economias acabaram alterando suas políticas econômicas para ganhar acesso aos abundantes recursos financeiros ou para permitir sua entrada.

A irrupção econômica e política dos bancos transnacionais nos estilos de desenvolvimento deu origem a formas muito diversificadas de transformação econômica e social na região.

Num dos extremos, os dois países de maior dimensão econômica e demográfica utilizaram o endividamento externo para levar adiante novas etapas de seus processos de industrialização.

O Brasil, que iniciou o período com um importante déficit comercial, não utilizou o endividamento para fomentar uma política liberal de importações. Ao contrário, deu início a um conjunto de grandes projetos, destinados, simultaneamente, a substituir as importações e expandir as exportações. Tratava-se da infra-estrutura energética e industrial e da indústria de bens de capital. Desse modo, o endividamento, a despeito dos erros e dos excessos de consumo em que possa ter incorrido, serviu, numa boa medida, para transformar um período potencial de recessão num período de expansão da capacidade produtiva. Nesse sentido, cabe destacar que o volume das importações brasileiras cresceu a uma média anual de 1% entre 1974 e 1980, ao mesmo tempo que o volume das exportações aumentou em cerca de 10% ao ano, cabendo ainda acrescentar que as exportações de origem industrial tiveram uma participação elevada nesses números (ver novamente as Tabelas 2 e 3).

O México, durante esse período, fez um grande esforço para expandir sua produção de petróleo, o que lhe permitiria, nos anos 1980, transformar-se num dos principais exportadores de petróleo do mundo. O volume de suas importações cresceu a taxas próximas de 12%, em grande parte porque o país ainda não tinha uma capacidade produtiva interna que lhe permitisse realizar planos mais ambiciosos, recorrendo, preferencialmente, a sua capacidade produtiva.

O Equador e o Paraguai também tiveram um crescimento acelerado nesse período, apoiando-se em seus recursos energéticos. O Equador, que tinha uma estrutura industrial muito pouco avançada, concentrou os esforços nesse setor. No Paraguai, a expansão associou-se principalmente à construção da grande represa de Itaipu, mas também se verificou um elevado dinamismo industrial.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Nesses países, e muito especialmente no Brasil e no México, esse período não significou mudanças notáveis no estilo existente. O setor estatal fortaleceu-se, com a expansão das empresas públicas. O sistema político não sofreu modificações profundas, muito embora o poder dos bancos transnacionais tenha-se fortalecido, à medida que aumentava o endividamento. Em ambos os casos, a expansão real e potencial das exportações continuou a reforçar a intenção desses países de se incorporar como uma semiperiferia na economia internacional. No setor produtivo, continuaram vigentes, em relação às empresas transnacionais não financeiras, regras que permitiam visualizar um estilo no qual os setores internos conservavam uma quota apreciável de poder na aliança do governo.

TABELA 3

AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO^a DAS IMPORTAÇÕES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	2,0	9,1	6,5
Argentina	2,6	4,9	10,3
Bolívia	2,8	2,5	3,3
Brasil	-1,5	19,5	0,7
Chile	5,2	5,7	9,6
Colômbia	1,6	6,5	9,0
Costa Rica	7,0	8,8	7,7
Equador	5,1	12,0	10,1
El Salvador	6,4	3,0	4,7
Guatemala	5,5	4,2	9,5
Haiti	-1,9	3,1	12,6
Honduras	4,8	3,1	7,9
México	2,2	8,6	11,9
Nicarágua	7,5	3,7	-6,1
Panamá	6,9	8,2	-1,0
Paraguai	4,5	3,8	16,0
Peru	6,0	3,7	-6,9
República Dominicana	5,5	11,9	2,4
Uruguai	-2,7	7,0	12,5
Venezuela	1,4	6,0	10,4

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

^a Percentagens obtidas mediante regressão.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 4
AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO* DO
PRODUTO INTERNO BRUTO, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	5,2	6,7	5,1
Argentina	3,1	4,4	1,8
Bolívia	1,5	5,6	4,2
Brasil	6,4	10,0	6,1
Chile	4,0	3,1	5,6
Colômbia	4,7	6,4	4,5
Costa Rica	5,8	6,9	5,4
Equador	4,9	8,7	6,7
El Salvador	5,4	4,5	2,4
Guatemala	4,4	6,1	5,4
Haiti	-2,6	3,5	4,2
Honduras	3,7	4,5	6,4
México	5,9	6,6	6,3
Nicarágua	6,0	4,2	-3,1
Panamá	6,6	7,4	5,0
Paraguai	3,2	5,3	10,2
Peru	5,4	3,9	1,9
República Dominicana	5,0	8,3	4,6
Uruguai	2,1	1,5	4,9
Venezuela	5,9	3,2	2,9

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

* Percentagens obtidas mediante regressão.

No extremo oposto, os países do Cone Sul implantaram uma mudança radical em suas políticas econômicas. Tratava-se de pôr em prática um estilo neoliberal de inserção na economia internacional. Com esse objetivo, liberalizaram-se as políticas comerciais e financeiras externas, reduzindo-se as tarifas alfandegárias a níveis muito baixos, pelo menos na Argentina e no Chile. Também se concedeu grande facilidade de acesso às empresas transnacionais, bancárias e não financeiras.

No início, a ênfase pareceu situar-se na promoção das exportações. Entretanto, o dinamismo explosivo das importações criou déficits comerciais e de conta corrente que, pouco a pouco, tornaram imprescindível a utilização de novos financiamentos externos. Por isso, a política econômica concentrou-se nos aspectos financeiros, chegando-se a privilegiar a manutenção de uma taxa

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

de juros real elevada e de taxas de câmbio subvalorizadas. Com isso, passou a haver uma contradição entre as políticas de promoção das exportações e as de captação de novos financiamentos externos. A situação adotada demonstrou o poder que haviam adquirido os setores financeiros internos e externos. As importações cresceram, nos países do Cone Sul, a taxas próximas de 10% ao ano, no período de 1974-1980, e, ao serem reduzidas as tarifas e subvalorizada a taxa de câmbio, muitos ramos industriais foram submetidos a uma concorrência que não tinham meios de enfrentar. Esse fenômeno levou muitos empresários a substituírem a atividade industrial pela comercial, dada a sua maior rentabilidade e menor risco, e, em consequência disso, a participação da produção do setor manufatureiro no total reduziu-se, na Argentina, de 30% para 27% e, no Chile, de 19% para 16% (ver a Tabela 5).

TABELA 5
AMÉRICA LATINA: PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NO
PRODUTO INTERNO BRUTO
(Porcentagens)

	1950-1952	1964-1966	1973-1974	1974-1980
América Latina	16,5	20,7	24,1	24,3
Argentina	22,3	27,6	30,5	27,4
Bolívia	10,8	11,1	12,9	13,7
Brasil	20,6	26,7	30,7	31,0
Chile	15,5	18,7	19,2	15,8
Colômbia	13,7	16,9	19,5	17,2
Costa Rica	10,5	12,4	15,7	16,9
Equador	12,7	13,3	11,5	14,6
El Salvador	12,7	16,0	17,6	17,0
Guatemala	11,4	13,6	15,3	16,0
Haiti	10,1	10,2	13,5	13,8
Honduras	9,9	13,4	14,9	16,5
México	16,1	18,9	21,6	22,3
Nicarágua	11,8	16,5	20,9	22,1
Panamá	8,5	13,2	13,5	11,9
Paraguai	15,2	15,5	17,4	16,2
Peru	15,6	20,7	22,4	21,4
República Dominicana	13,8	14,8	18,7	18,8
Uruguai	23,8	24,3	25,7	25,9
Venezuela	7,7	12,1	14,3	16,7

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 6

AMÉRICA LATINA: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO^a DA
PRODUÇÃO DE BENS NÃO AGRÍCOLAS, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	6,2	7,1	5,0
Argentina	4,0	6,1	1,3
Bolívia	0,3	6,7	2,7
Brasil	7,5	11,8	6,8
Chile	4,4	2,4	3,0
Colômbia	5,9	7,4	1,9
Costa Rica	7,0	9,3	7,2
Equador	6,0	15,7	6,1
El Salvador	6,5	4,9	1,9
Guatemala	4,6	6,9	8,9
Haiti	-3,9	7,9	4,3
Honduras	3,0	5,7	7,1
México	6,9	7,9	7,2
Nicarágua	8,9	6,8	-5,3
Panamá	9,7	8,2	3,6
Paraguai	3,7	6,9	13,9
Peru	7,1	4,5	1,7
República Dominicana	5,5	14,0	4,5
Uruguai	1,4	2,3	6,9
Venezuela	6,5	1,0	0,8

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais.

^a Percentagens obtidas mediante regressão.

Nesses países, o esquema neoliberal não conseguiu elevar a taxa de acumulação, nem tampouco dar um sentido claro à transformação produtiva. Somente no Uruguai, país em que não foram substancialmente reduzidas as tarifas, mantiveram-se os investimentos públicos, os investimentos externos foram canalizados para bens de raiz, e o crescimento econômico foi elevado, conseguindo-se um crescimento anual próximo de 7% nos produtos não agrícolas (ver Tabela 6).

No caso chileno, o crescimento global anual de 5,6% foi conseguido com uma taxa reduzida de aumento do valor agregado gerado nos setores produtores de bens não agrícolas (3%), havendo-se originado, basicamente, no aumento anual superior a 10% no setor de comércio e finanças. Este último esteve intimamente associado à expansão das importações e ao endividamento externo.

Entre esses casos extremos de utilização do endividamento externo situa-se o restante dos países da região. De qualquer modo, verificou-se uma queda evidente dos ritmos de crescimento do setor industrial e, em geral, a participação desse setor na produção tendeu a se reduzir. O endividamento externo foi utilizado, na maioria dos casos, para sustentar um crescimento maior do consumo que da produção. As tentativas de encontrar um novo estilo não descobriram uma saída econômica que permitisse acelerar a acumulação e dar respaldo à transformação produtiva, muito embora, durante parte desse período (1976-1980), a maioria dos países tenha conseguido aumentar o valor de suas exportações em taxas muito elevadas, em alguns casos através de altas nos preços e, em outros, através de incrementos nos volumes.

A falta de dinamismo econômico de muitos países pode levar a pensar em economias que sofreram poucas mudanças em sua forma de funcionamento. A realidade mostra exatamente o inverso. O endividamento externo e a crescente participação interna dos bancos transnacionais alteraram profundamente as relações de poder internas e a direção da acumulação e da política econômica. À medida que os países foram-se endividando, alteraram-se as relações entre o setor produtivo não financeiro e o setor financeiro. Admitiu-se e se promoveu um mercado de capitais que acabou fortalecendo o capitalismo financeiro.

A separação entre as funções produtivas empresariais e as funções capitalistas financeiras ganhou um impulso especial ao se permitir a emissão de títulos não diretamente associados a empresas produtivas, mas a sociedades de investimento. A revalorização desses títulos pode depender de operações especulativas, tanto em seu lançamento quanto na circulação dos mercados financeiros de valores. Torna-se então possível concentrar uma parcela importante da poupança sob a forma de capital financeiro, que não se transforma necessariamente numa inversão de capital físico, mas pode favorecer a concentração do patrimônio previamente acumulado nas mãos daqueles que dominam o capital financeiro. Simultaneamente, o sistema de crédito pode transformar parte da poupança em consumo, especialmente quando o endividamento externo permite, por intermédio das importações, enfrentar a pressão exercida sobre o balanço de pagamentos. Com isso, tendem a se acentuar

o aspecto monopolista do capitalismo e seu caráter especulativo, bem como a subordinação do setor produtivo.

Nos países em que mais se permitiu esse tipo de operações, o setor público foi perdendo o controle do processo financeiro. Através de uma política creditícia em que surgiram novas e diversas formas de quase-moeda, a política monetária perdeu parte de seus efeitos, e o Estado, sua capacidade de controle. O mesmo aconteceu com as possibilidades de endividamento com o exterior acessíveis ao setor privado, sem que ele passasse pelo controle do setor público. Nos casos em que essa prática se disseminou, o setor público perdeu parte do controle sobre o balanço de pagamentos, só vindo a recuperá-lo na crise, nas ocasiões em que foi pressionado a avalizar essas dívidas. Por sua vez, as políticas cambiais produziam efeitos patrimoniais e operativos em todos os setores endividados.

Desse modo, os setores produtivos endividados passaram a depender não apenas da política monetária e creditícia interna, mas também das taxas internacionais de juros e da situação do balanço de pagamentos.

À medida que essas mudanças financeiras iam-se extremado, o sistema produtivo perdia uma parcela apreciável de seu poder econômico e político. Com isso se inaugurou um novo eixo de ordenação das economias nacionais. Num nível extremo, poderíamos afirmar que os mecanismos de controle da economia nacional tenderam a se reduzir, uma vez que a composição de algumas normas de funcionamento do sistema econômico internacional restringia o âmbito e a capacidade decisória autônoma dos grupos locais.

Os grupos dominantes empenharam-se na reorganização do sistema interno, para facilitar a implantação de uma nova modalidade de dependência. Para assegurar sua participação no poder, como já dissemos, foi necessário, vez por outra, que eles modificassem seu centro de atividade, passando do sistema produtivo para o sistema financeiro.

Na medida em que o crescimento se reduziu e as demandas se concentraram nos grupos de alta renda, tornou-se impossível atender satisfatoriamente às demandas das massas. A política de contenção salarial, aplicada com frequência, muitas vezes impôs a necessidade de se empregarem práticas repressoras nas organizações sindicais.

Com a piora das condições econômicas, somente os países que mantiveram um regime democrático puderam negociar soluções sem restringir a participação. Nos regimes autoritários, foi preciso levar a extremos as medidas repressivas. Com o decorrer do tempo, aumentaram as demandas de democratização, como um mecanismo capaz de canalizar as demandas de participação. Noutros países, nos quais a própria modernização agudizou os conflitos, surgiram movimentos que buscavam reformas revolucionárias do estilo de desenvolvimento, no seio dos quais desencadearam-se lutas que, num ou noutro caso, chegaram à guerra civil. Convém recordar que o conflito dos setores populares, e particularmente dos grupos trabalhadores, não constitui, necessariamente, apenas um protesto pela deterioração da situação econômica; os grupos trabalhadores de maior tradição sindical também costumam reivindicar melhores condições de trabalho e um certo grau de participação, não apenas no nível da empresa, mas também no nível da sociedade. Nas sociedades em que esse tipo de conflito não encontra um "interlocutor válido", o problema pode adquirir uma dimensão política geral, através da associação com outros grupos cujos problemas também se enraízam na falta de canais de participação.

No início dos anos 1980, era possível constatar que as tentativas de configurar um novo estilo de desenvolvimento estavam em pior situação do que em meados dos anos 1970. As mudanças externas acabaram por desarticular, em muitos países, os esquemas de política econômica construídos com a finalidade de tirar proveito do dinamismo comercial. A transformação produtiva acabou sendo freada pela própria abundância de recursos financeiros. A renda dos bancos transnacionais e a criação de um mercado financeiro conspiraram, em alguns casos, contra a acumulação de capital fixo, estimulando um consumo que era atendido pelas importações. No plano político, a falta de dinamismo econômico levou a um endurecimento do sistema, cerceando a democracia e a participação. Esse esquema foi contestado em alguns países, através de uma demanda de democratização; noutros, surgiram conflitos armados. Naturalmente, somadas à ausência de um projeto de transformação econômica a longo prazo, essas situações tiraram o impulso da acumulação de capital. Em alguns países, inversamente, a aliança de governo pautada na democracia demonstrou vitalidade e ajudou a

encontrar soluções negociadas para as conjunturas críticas. Por último, os dois países de maior porte ingressaram no comércio e nas finanças mundiais com maior força e em melhores condições. Seu comércio exterior, em estreita vinculação com seus mercados internos e com sua transformação produtiva, deu a impressão de estar começando a se conformar a um novo estilo de desenvolvimento, baseado em uma nova forma de inserção internacional.

5. O DESENCADEAMENTO E A NATUREZA DA CRISE

Durante 1981, os países latino-americanos, de um modo geral, mergulharam numa crise econômica e financeira que pode ser considerada a mais profunda e prolongada desde a crise mundial dos anos 1930. Nela se combinaram, cumulativamente, vários fatores negativos de origem externa e interna.

Desde meados dos anos 1960, o dinamismo do comércio internacional e o crescimento econômico de muitos países da região haviam posto em dúvida as afirmações que postulavam a necessidade de transformar as relações econômicas nos planos internacional, regional e nacional. Desde meados dos anos 1970, o abundante financiamento externo acentuara, em muitos grupos, a convicção de que a melhor solução para o desequilíbrio externo seria a liberalização das relações econômicas externas, uma vez que a orientação da atividade produtiva deveria atribuir uma importância crescente aos sinais provenientes dos mercados mundiais.

Já se vinha gerando, ou havia uma intenção de reimplantar, uma política de crescimento econômico baseada nos princípios liberais das relações econômicas nacionais e internacionais. Ela se pautava numa visão particular do funcionamento da economia internacional, na validade dos sinais do mercado e num prognóstico da evolução do mundo desenvolvido.

No plano teórico, atribuíam-se à promoção de relações externas mais amplas um papel de maior significação no processo de desenvolvimento do que o papel que ela tivera no passado. Apesar disso, nos diferentes países e grupos de opinião, divergia-se quanto à função que deveria ser desempe-

nhada por essas relações exteriores. Para alguns, o comércio exterior deveria ser o motor fundamental do crescimento. Outros lhe atribuíam o papel de um complemento imprescindível, numa transformação produtiva fundamentalmente orientada pelo mercado interno. Em qualquer desses casos, aspirava-se a aumentar a participação do comércio exterior no processo econômico nacional.

Era freqüente considerar-se que a futura evolução da produção dos países desenvolvidos e do comércio mundial seriam relativamente favoráveis. A recessão do biênio 1974-1975 nos países industrializados foi atribuída, numa medida significativa, aos efeitos da alta nos preços dos combustíveis, embora não se desconhecêsse a atuação de outros fatores. Uma certa recuperação das taxas de crescimento de alguns países desenvolvidos, no período de 1974-1979 (mais de 4% nos Estados Unidos e 5% no Japão), levou a crer que a crise dos combustíveis seria paulatinamente superada, e que esse crescimento logo se aceleraria. Assim, o comércio mundial voltaria a desempenhar um papel muito ativo na região. Esse otimismo era insuflado pelo dinamismo exibido pelas exportações latino-americanas, pois se considerava que, se tais resultados podiam ser alcançados num período medíocre da economia mundial, era de esperar que se mantivessem ou aumentassem ainda mais no futuro próximo.

A postura teórica e as expectativas conjugaram-se no sentido de orientar políticas de expansão e diversificação das exportações e de aceitar os déficits comerciais externos, que se supunham transitórios. Os exportadores líquidos de petróleo esperavam uma melhora lenta mas estável nos preços reais dos combustíveis, e os importadores confiavam nos planos de substituição e preservação, bem como no desenvolvimento de fontes próprias de energia. Outros viam nos aumentos dos preços do petróleo a esperança de uma melhora nos preços das matérias-primas e confiavam em que uma liberalização das relações externas tornaria operacional o antigo esquema das vantagens comparativas e traria consigo um incremento sustentado do valor das exportações.

A evolução do comércio exterior e do financiamento externo, durante o período de 1976-1980, serviu, em muitos países, para sustentar a convicção de que, ao acompanhar os sinais do mercado, eles estavam superando com

um crescimento moderado um forte período de crise. Durante esse período, as exportações cresceram, em volume e valor, nos ritmos mais acelerados do pós-guerra. As importações também aumentaram e, em alguns desses anos, fizeram-no em ritmo surpreendente nos países do Cone Sul e em alguns países exportadores líquidos de petróleo. Ao mesmo tempo, na maioria dos casos e dos anos, manteve-se o déficit na balança comercial de bens e serviços. Com isso, deu-se a situação, pouco freqüente no desenvolvimento do pós-guerra, de um comércio exterior muito dinâmico e, ao mesmo tempo, permanentemente deficitário a médio prazo.

· O rápido crescimento do valor das exportações teve origens díspares. Nos países exportadores de petróleo ou combustíveis, originou-se nos aumentos de preços, combinando-se, em alguns casos, com reduções dos volumes exportados e, noutros, com aumentos da exportação. Nos demais países, verificaram-se situações distintas: desvios da produção previamente destinada ao mercado interno, diversificação da produção de matérias-primas, maior transformação industrial das matérias-primas exportadas e ampliação das exportações de manufaturados. Neste último caso, aproveitou-se a capacidade previamente instalada e não utilizada ou em período de amadurecimento, bem como a rápida ampliação que tivera o setor industrial em alguns países. A evolução dos preços foi muito variada, razão por que o esforço interno que acompanhou o crescimento do valor das exportações foi também muito diferenciado.

O crescimento das importações, do mesmo modo, teve também motivações e estruturas muito distintas. Em alguns casos, deu margem, essencialmente, a um intenso processo de investimentos, ao passo que, noutros, sustentou o crescimento do consumo e a luta antiinflacionária. Em geral, as importações viram elevar-se simultaneamente seu volume e seus preços, sendo estes últimos mais estáveis em seus aumentos periódicos.

Nessas circunstâncias, a norma foi um déficit comercial externo nas transações de bens e serviços. Esse déficit encontrou sustentação, quando não explicação, na afluência ou na disponibilidade de financiamentos externos, que foram abundantemente oferecidos a quase todos os países, canalizados pelos bancos transnacionais e concedidos, numa primeira etapa, com juros reais baixos. Paulatinamente, porém, os prazos médios

de vencimento foram sendo reduzidos e houve um aumento das taxas de juros.

O financiamento externo foi crescendo expressivamente, para atender aos déficits do balanço comercial e aos crescentes compromissos derivados do investimento direto e da dívida externa, em consequência do que o valor dos juros foi aumentando, em cifras absolutas e relativas, pela dupla via dos aumentos da dívida e da elevação das taxas de juros.

Esta breve descrição da evolução do comércio e do financiamento externo mostra a existência simultânea de três fatores comuns à maioria dos países: dinamismo comercial, déficit no balanço de bens e serviços e abundante financiamento líquido externo.

Esses fatores parecem também entrelaçar-se por relações causais que sustentam sua coexistência. Com efeito, na medida em que se utiliza a relação entre a dívida e o valor das exportações como um dos indicadores mais significativos da capacidade de pagamentos externos de um país, o crescimento elevado desta última variável tende a sustentar um maior endividamento. Durante o período de 1976-1980, as exportações cresceram em valores próximos de 20% e a taxa de juros nominal se manteve em valores próximos de 10%. Nessa situação, mesmo no caso dos países em que a relação anteriormente citada tinha valores elevados, era possível justificar o maior endividamento, quando se raciocinava com base em certas premissas. Assim, por exemplo, quando a relação se aproximava de três, como já aconteceu em alguns países, ela podia ser mantida nesse nível, desde que tanto a dívida quanto o valor das exportações crescessem 20%; a metade do novo endividamento permitiria financiar os juros nominais de 10%, enquanto os outros 10%, que representavam 30% das exportações, permitiriam sustentar um importante déficit comercial e um aumento das reservas monetárias.

Assim, na medida em que se supunha estável uma situação de rápido crescimento do valor das exportações e de taxas nominais bem menores, era possível aumentar o endividamento externo sem incorrer em riscos em termos da capacidade de pagamentos externos e, ao mesmo tempo, manter grandes déficits comerciais e ampliar as reservas. Essa evolução proporcionava um grau de liberdade apreciável no campo da política econômica e do próprio manejo

político dos governos. Em muitos casos, de fato, as políticas cambiais, creditícias, tributárias e de reservas internacionais contribuíram para estimular o gasto interno, o que produziu um auge transitório que estimulou as necessidades de financiamento externo.

Lamentavelmente, por trás dessa forma de raciocínio havia inúmeros pressupostos que, se não fossem corretos, poderiam trazer graves problemas. Por isso, já em 1977, a Secretaria da CEPAL, em seus estudos de perspectiva, chamou a atenção para a vulnerabilidade acarretada pelo nível de endividamento a que se estava chegando.

Não parecia razoável supor, simultaneamente, a médio prazo, um aumento de 20% no valor das exportações e taxas nominais de juros de 10%. Por trás desses 20% conjugavam-se, como já foi dito, situações muito diferentes. Era previsível que o crescimento muito acelerado do volume não pudesse sustentar-se a longo prazo e, quanto aos produtos primários, eram bem conhecidos o baixo crescimento de sua demanda mundial e o ressurgimento do protecionismo nos países desenvolvidos, quando as exportações dos países em desenvolvimento conseguiam reduzir parcelas significativas de seus mercados.

Por outro lado, para que fosse possível manter, a médio prazo, valores elevados e significativos das exportações, com base em produtos manufaturados, havia uma necessidade de políticas de industrialização que poucos países latino-americanos estavam empregando. Além disso, o recrudescimento das políticas protecionistas, que também começava a ser observado nesse campo, significava um grave obstáculo a uma expansão duradoura do valor das exportações. Com relação aos preços, não havia dúvida de que parte do crescimento do valor das exportações apoiava-se numa inflação mundial que se vinha acelerando. Essa aceleração tornava difícil manter as taxas mundiais de juros, que pressupunham taxas reais muito reduzidas ou até negativas.

Em relação ao déficit comercial de bens e serviços, também não parecia razoável tratá-lo independentemente das políticas internas e da relação dos preços de intercâmbio. A persistência do déficit comercial ocultava perigosas relações com a economia interna. Em muitos casos, o crescimento acelerado das exportações era conseguido mediante custos internos importantes, que

não seriam fáceis de aumentar, caso se produzisse uma nova situação conjuntural indesejável. Por outro lado, o aumento elevado das importações revelava-se vital para a manutenção de políticas de crescimento econômico e liberalização das economias ou de políticas antiinflacionárias. Como se sabe, os déficits comerciais dependem, por seu turno, da relação dos preços de intercâmbio. Durante o período de 1976-1980, como já foi dito, os governos agiram com base em perspectivas de uma melhora ou, na pior das hipóteses, de uma estabilização da relação dos preços de intercâmbio. Uma situação conjuntural desfavorável, fosse da demanda externa, fosse da relação dos preços de intercâmbio, ou de uma combinação de ambos, seria o bastante para que o déficit aumentasse além do previsto ou para que a economia nacional sofresse intensamente.

Por último, esse raciocínio trazia implícita a pressuposição de que “as dívidas não são pagas, mas renovadas”. A renovação, portanto, era vista como um mecanismo relativamente automático. Quando o prazo médio da dívida é estendido, o que se renova, efetivamente, representa percentagens retiradas das exportações. Com dez anos de prazo médio e uma relação de três entre a dívida e o valor das exportações, o que se tem que renovar representa 30% do valor das exportações. Quando o prazo médio é menor, quando é reduzido ano a ano ou, o que é mais grave, quando a dívida em menos de um ano representa uma percentagem apreciável do total, a proporção a ser renovada pode facilmente representar valores próximo de 100% do montante das exportações. Neste último caso, qualquer situação conjuntural desfavorável pode tornar no mínimo duvidoso o caráter automático da renovação.

A partir de 1981, a realidade afastou-se dos pressupostos otimistas postulados pelas políticas de relacionamento econômico e financeiro exteriores. Na maioria dos casos, houve uma piora simultânea da situação dos diversos fatores considerados, o que levou a uma profunda crise do balanço de pagamentos e da modalidade de crescimento.

A confiança na recuperação da economia dos países desenvolvidos foi abalada pela redução do crescimento em 1981 e, logo em seguida, por uma queda em 1982. O comércio mundial tendeu a se estagnar e as tendências protecionistas das economias centrais foram exacerbadas.

A inflação mundial diminuiu, numa certa medida, e a taxa nominal de juros cresceu em níveis reais desconhecidos no pós-guerra. A relação de intercâmbio piorou para a grande maioria dos países.

Em consequência desses fatos, já em 1981 o valor das exportações da região em seu conjunto cresceu com taxas muito menores; os juros da dívida tiveram uma elevação substancial; o valor das importações não teve seu crescimento reduzido em relação ao ano anterior e, com isso, gerou-se na região um déficit em conta corrente superior a 40 bilhões de dólares. Esse déficit era 45% mais alto que o de 1980 e o dobro do de 1979, tendo sido mais alto nestes dois últimos anos do que nos anteriores. Os novos financiamentos foram concedidos por prazos muito mais curtos, razão por que a dívida em prazos inferiores a um ano passou a representar, já no final de 1981, mais de 65% do valor das exportações (excluindo-se desse cálculo o Panamá e as Bahamas) e, nos países de grande porte econômico e demográfico, superou os 70%.

Em 1982, a situação piorou ainda mais. A queda dos preços de muitos produtos primários acabou por desequilibrar a relação dos preços de intercâmbio, ao mesmo tempo que eram mantidas ou aumentadas as taxas reais de juros. O valor das exportações caiu pela primeira vez em muitos anos, e a relação entre a dívida e as exportações atingiu valores sem precedentes em quase todos os países, com índices próximo de quatro nos três países mais endividados; ao mesmo tempo, a dívida em menos de um ano superou, num desses países, o valor das exportações, e crescia rapidamente nos demais. A renovação automática foi-se tornando utópica. Além disso, era evidente que os mecanismos de ajuste representados pela redução das importações, ou pelo grau de utilização ou pelo próprio nível das reservas, eram insuficientes em si mesmos para pagar os juros da dívida. Tornou-se imprescindível renegociar a dívida, e os bancos deveriam trazer um financiamento líquido externo e aumentar seus riscos. Assim se iniciou, em 1981 em alguns países, e em 1982 nos demais, o processo de renegociação.

6. AS POLÍTICAS DE AJUSTE ECONÔMICO E FINANCEIRO

A evolução do comércio mundial e do protecionismo já havia tornado evidente, no final de 1981, que, pelo menos a curto prazo, a maior parte do problema da dívida teria que ser resolvida no campo financeiro.

Para muitos países, era evidente que o problema mais grave no campo do endividamento situava-se na renovação dos créditos, especialmente os de curto prazo. Estes, em alguns casos, aproximavam-se do valor total das exportações e, evidentemente, ultrapassavam qualquer capacidade de pagamento. Ao mesmo tempo, os juros a ser cancelados ultrapassavam as possibilidades de superávit no balanço comercial de bens e serviços ou de diminuição das reservas. Portanto, não se tratava apenas de renovar os vencimentos ou uma parte deles, mas, ao contrário, era imprescindível conseguir novos créditos. Os credores, por sua vez, procuravam reduzir ao mínimo os novos financiamentos líquidos a serem concedidos.

A partir de 1981, a maioria dos países deu início a um processo de renegociação, que foi acompanhado de políticas de ajuste interno, destinadas a atender às exigências de um determinado programa de balanço de pagamentos. Nesses processos, houve uma participação ativa dos governos da região, dos bancos transnacionais e do Fundo Monetário Internacional. Os bancos transnacionais não reconheceram sua co-responsabilidade na situação e, como é natural em quem adota essa postura, envidaram maiores esforços internos no sentido de garantir uma capacidade maior de pagamentos externos. Por isso, condicionaram a renegociação da dívida à assinatura de convênios com o Fundo, convênios estes que incorporaram as conhecidas regras de condicionalidade das políticas internas.

Alguns países procuraram negociar essa condicionalidade a partir de suas próprias estratégias e políticas nacionais e, em alguns casos, observaram-se, nesse sentido, desvios consideráveis do que tinham sido os ajustes tradicionais.

Os princípios gerais da condicionalidade tradicional são amplamente conhecidos. Com relação à orientação geral do desenvolvimento, eles reafirmam as supostas vantagens da liberalização das economias, da redução

do setor público e da ampliação do setor privado, e sublinham a importância do papel que deve ter o comércio internacional como orientador da alocação de recursos. Quanto à interpretação da crise, eles insistem no excesso dos gastos públicos e na inadequação do sistema de preços em vigor diante das novas circunstâncias e, muito especialmente, da taxa de câmbio. Por conseguinte, diante das pressões inflacionárias ou de déficits agudos do balanço de pagamentos, as políticas nacionais teriam que conseguir a redução do déficit fiscal e público, o ajuste dos salários reais, a limitação do crédito interno e do endividamento do setor público, o aumento da receita fiscal e dos preços controlados, a eliminação dos subsídios e um superávit na conta comercial externa.

Em termos gerais, comparados com os convênios de outras épocas, destacou-se então uma mudança de ênfase, ao se insistir na conta comercial externa e se aceitar uma flexibilidade maior nos limites que costumavam ser estabelecidos para algumas metas internas, como as relativas à inflação.

A natureza desses acordos e suas finalidades foi objeto de discussões e formulações encontradas durante todo o pós-guerra. Entretanto, nas circunstâncias atuais, ela é mais polêmica do que no passado, por vários motivos.

Em particular, questionam-se hoje em dia: (i) o papel central atribuído ao comércio internacional, em circunstâncias em que este perdeu o dinamismo e nas quais se acentuam as pressões protecionistas dos países desenvolvidos; (ii) a eficácia das medidas macroeconômicas globais, numa situação em que a crise tornou mais evidente a heterogeneidade econômica e social das economias da região; e (iii) a limitação da ação do setor público, em momentos em que o setor privado parece ultrapassado pela complexidade dos problemas e pleiteia a intervenção dos governos para enfrentá-los.

Essas dúvidas em torno da eficiência dos acordos, nas circunstâncias atuais, foram confirmadas pelos acontecimentos. Com efeito, os resultados afastaram-se sistematicamente das metas e objetivos originalmente propostos. Pouco tempo depois da assinatura dos acordos, foi necessário submetê-los a revisões importantes ou suspender por algum tempo sua aplicação.

Por outro lado, os resultados em termos econômicos e sociais não se mostraram satisfatórios na totalidade dos casos. As reduções da produção e

do emprego ultrapassaram o que fora originalmente previsto nos orçamentos e, durante 1983, tenderam a se acentuar os sintomas de estagnação, quando não de franca queda da produção. Alguns países, no entanto, conseguiram controlar os efeitos mais imediatos da crise, em particular no que diz respeito a seus problemas do balanço de pagamentos.

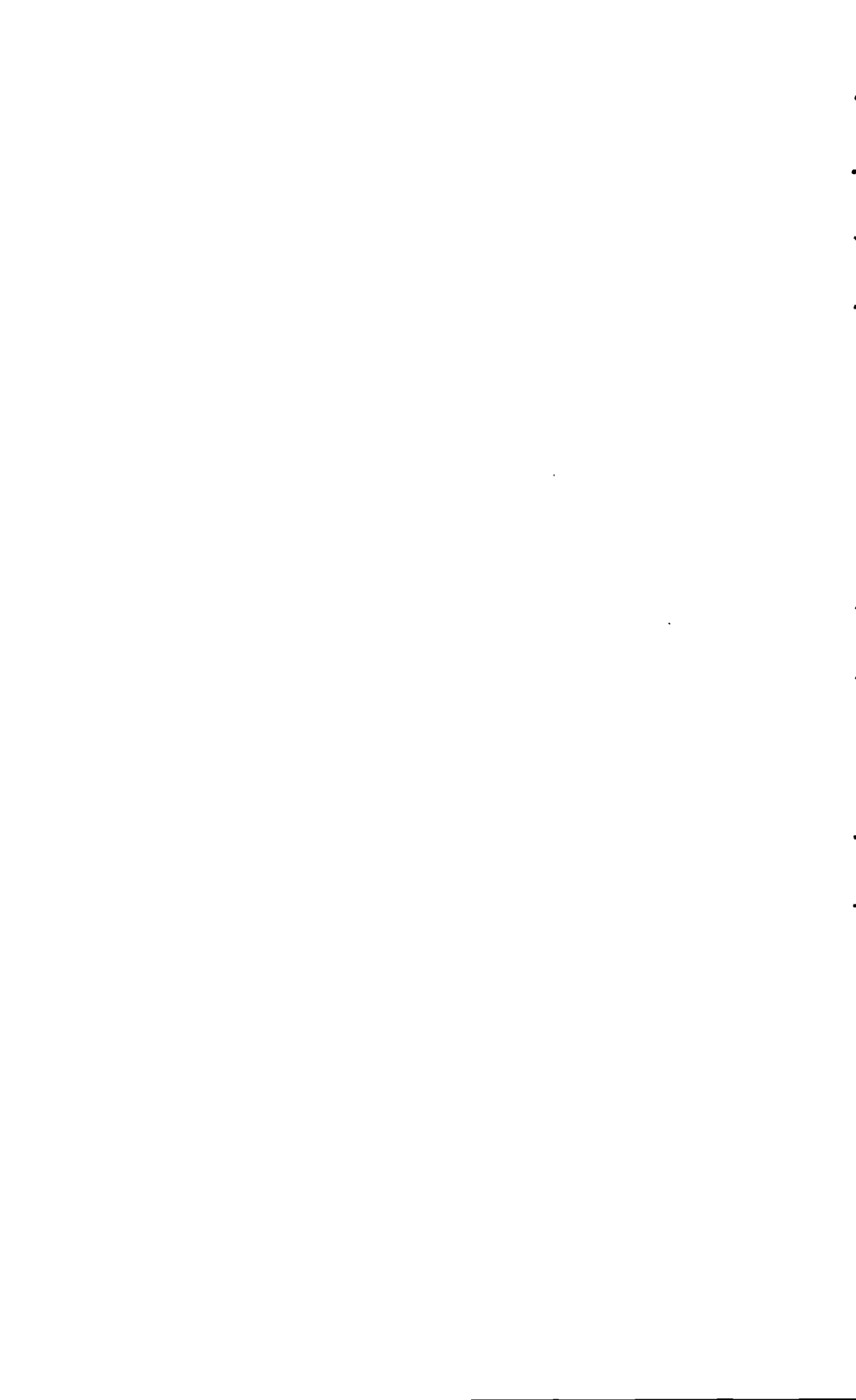
As maiores dúvidas surgem em torno da possível capacidade de as economias latino-americanas suportarem por muito mais tempo o atual estado de recessão, caso as condições da economia mundial não sofram uma mudança rápida. Com efeito, o esforço pertinaz de conseguir um superávit relativamente elevado na balança comercial de bens e serviços, o que, em geral, pressupõe um superávit ainda maior no comércio de bens, deu origem a efeitos que ultrapassam as simples quedas da produção. Vêm-se gerando profundos desequilíbrios no campo do emprego, da inflação e do orçamento e, em alguns casos, começou a haver um desmantelamento das fábricas num processo que ameaça ampliar-se; ao mesmo tempo, propagá-se o desânimo entre os empresários, abandonam-se projetos de ampliação e, com toda a probabilidade, provoca-se o desinvestimento em muitas categorias produtivas.

Do mesmo modo, é evidente que essas políticas distribuam de maneira desigual os custos externos e internos da crise. Externamente, há uma intensa penalização dos países latino-americanos, enquanto os bancos internacionais são favorecidos. As renegociações são levadas a cabo como se a concessão malfeita de empréstimos, nos casos em que ela existiu, ou as elevadas taxas reais de juros tivessem sido da responsabilidade exclusiva dos devedores, e como se não houvesse uma obrigação de dividir os custos. Além disso, nelas se aplicam sobretaxas, multas e custos que elevam ainda mais as taxas de juros e os lucros potenciais dos bancos. Também se impuseram condições de obtenção da garantia do Estado, em créditos que tinham sido concedidos ao setor privado sem essa garantia. No plano interno, grande parte dos custos foi transferida para os setores de menor renda, o que é eloqüentemente comprovado pelos altos índices de desemprego e pela redução dos salários reais.

Em resumo, até o presente, o processo de ajuste, muito embora esteja gerando e até ultrapassando os superávits comerciais buscados, mostrou-se,

TEXTOS SELECIONADOS

em muitos casos, pouco eficiente, destrutivo e injusto, o que obriga a que seja submetido a uma profunda revisão. Para isso, é necessário encontrar soluções comerciais e financeiras externas que distribuam de maneira mais eqüitativa e gradual os custos do ajuste, e que conduzam, no plano interno, a uma reativação rápida e efetiva da economia regional.



INDUSTRIALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: DA “CAIXA-PRETA” AO “CONJUNTO VAZIO”*

Fernando Fajnzylber

*Capítulos I (páginas 11 a 33) e VII (páginas 165 a 167), na série *Cuadernos de la CEPAL*, n.º. 60 (LCI G.1534/Rev.1-P), Santiago do Chile, 1990. Publicação das Nações Unidas, n.º de venda: 89.II.G.5. O subtítulo deste capítulo em espanhol é “de ‘la caja negra’ al ‘casillero vacío’”. A expressão “casillero vacío” tem por referência uma matriz em que na vertical consta crescimento e na horizontal consta distribuição de renda. Na América Latina não há países que simultaneamente foram dinâmicos e tiveram boa distribuição de renda: é o “casillero vacío” ou “conjunto vazio” nessa região.

I. O CONJUNTO VAZIO

1. INDUSTRIALIZAÇÃO, CRESCIMENTO E EQUIDADE NA AMÉRICA LATINA

Definiremos como critério de dinamismo o ritmo de expansão alcançado pelos países avançados nos últimos vinte anos (2,4% anuais do PIB por habitante), e será aceita como definição da equidade a relação entre a renda dos 40% da população com renda mais baixa e os 10% da população com renda mais alta. Essa relação, nos países avançados, atingia uma média de 0,8 no fim da década de 1970 e início da de 1980, isto é, os 40% da população de renda mais baixa tinham uma receita equivalente a 80% da obtida pelos 10% de renda mais alta. Suponhamos que, na América Latina, a linha divisória entre os países que conseguiram maior e menor equidade seja definida por essa mesma relação, mas com um valor de 0,4, isto é, metade do que é observado nos países industrializados (Banco Mundial, 1986a). Ao cruzar as variáveis de crescimento e equidade, aplicando como linha divisória do dinamismo o crescimento médio dos países avançados no período de 1965 a 1984 e, com respeito à equidade, aplicando a relação entre os 40% mais pobres e os 10% mais prósperos (Tabela 1), gera-se uma matriz de entrada dupla em que resta um conjunto vazio: ele corresponde aos países que poderiam ter alcançado, ao mesmo tempo, um crescimento mais acelerado que o dos países avançados e um nível de equidade superior a 0,4. Esse conjunto vazio levanta a pergunta-chave que tentaremos esclarecer neste trabalho.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

TABELA 1
AMÉRICA LATINA:
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: CRESCIMENTO E EQUIDADE

Equidade	40% de renda mais baixa 10% de renda mais alta		(1970-1984)
	<0,4 ^a		>0,4
<2,4% ^b	Bolívia	Costa Rica	Argentina
	Chile	El Salvador	Uruguai
	Peru	Guatemala	
	Venezuela	Honduras	
		Nicarágua	
	Haiti		
Crescimento do PIB/hab. (1965-1984)	(15,9) ^c		(11,5) ^c
>2,4%	Brasil	Panamá	
	Colômbia	Rep. Dominicana	
	Equador		
	México		
	Paraguai		
	(7,6) ^c		

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONU/DI de Indústria e Tecnologia, com base em dados do Banco Mundial.

^a Metade da relação comparável dos países industrializados.

^b Crescimento do PIB/habitante dos países industrializados em 1965-1984.

^c Participação no PIB regional.

Aproximadamente 73% do produto interno bruto regional é gerado em países que poderíamos denominar de dinâmicos desarticulados (Brasil, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai e República Dominicana); 11% correspondem ao extremo oposto: países integrados ou articulados, mas estagnados (Argentina e Uruguai); e os 16% restantes correspondem a países onde ocorrem ao mesmo tempo a desarticulação e a estagnação. Nesta última categoria estariam alguns casos potencialmente explosivos, na medida em que, dada a situação de estagnação e desarticulação social, que se traduz numa distribuição não equitativa da renda, é presumível que apareça uma ampla gama de propostas alternativas que convoquem a sociedade a superar essa realidade insatisfatória.

Até aqui, o conjunto do crescimento com equidade está vazio, pelo menos no que diz respeito aos países sobre os quais se dispõe de informações passíveis de comparação. A situação dos diferentes conjuntos, naturalmente, depende do nível que se defina como divisor de águas. Assim, por exemplo, se o limite da equidade fosse ligeiramente deslocado para baixo, apareceriam no conjunto superior direito países como a Costa Rica, o Chile e a Venezuela; e, se o limite de crescimento fosse deslocado para cima, o número de países dinâmicos se reduziria, sendo mantidos o Brasil, o México, o Equador e a Colômbia.

Seria de imaginar que o conjunto vazio só pudesse ser preenchido por países que houvessem avançado em seu processo de desenvolvimento, mas essa suposição é refutada pelos fatos, ao considerarmos países de outras regiões com níveis de renda e de desenvolvimento equiparáveis aos da América Latina. Há pelo menos seis países de regiões diferentes, inclusive com sistemas socioeconômicos e políticos distintos (Tabela 2), que, segundo as mesmas fontes de informação (Banco Mundial), poderiam ser colocados no conjunto que permanece vazio na América Latina: Coreia do Sul, Espanha, Iugoslávia, Hungria, Israel e Portugal. Trata-se de países que, pelo tamanho de seu território e por sua economia, são comparáveis a diferentes países da América Latina. Eles apresentam características variadas quanto à origem de suas sociedades e sua inserção geopolítica, que atendem a condições de crescimento econômico e equidade. Assim, caberia indagar se é a especificidade do desenvolvimento latino-americano que dá origem ao conjunto vazio.

TABELA 2
 OUTROS PAÍSES: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:
 CRESCIMENTO E EQUIDADE

Equidade	40% de renda mais baixa	(1970-1984)
	10% de renda mais alta	
	<0,4 ^a	>0,4
<2,4% ^b		
Crescimento do PIB/hab. (1965-1984)		
		Coréia do Sul Espanha Iugoslávia Hungria Israel Portugal
≥2,4%		

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONU de Indústria e Tecnologia, com base em dados do Banco Mundial.

^a Metade da relação comparável nos países industrializados.

^b Crescimento do PIB/habitante dos países industrializados em 1965-1984.

Neste trabalho, tentaremos compreender o caso latino-americano, com base no estudo comparado de diferentes países, dentro e fora da região. Para os historiadores, é evidente que, para se compreender uma região como a América Latina, é imprescindível conhecer o resto do mundo; entretanto, essa verdade nem sempre foi levada em conta ao se analisar o tema do desenvolvimento da região.

Para iniciar a exploração, talvez seja interessante comparar a situação relativa da América Latina em diferentes ramos de atividade, com respeito à economia internacional. Constata-se, nesse caso, um fato que talvez sirva como pista inicial: a região contribui mais em termos de população do que de qualquer outro indicador de atividade econômica. Aparece também uma clara tendência a que diminua a participação da região à medida que cresce o valor agregado intelectual: em termos populacionais, 8% correspondem à região; em produto interno bruto, 7%; e em produção industrial, 6%. Quando, no setor manufatureiro, a atenção é concentrada nos bens de capital, a presença da região baixa

bruscamente para 3%; a participação de engenheiros e cientistas é de 2,4%, e os recursos de que dispõem esses engenheiros e cientistas para desenvolver suas atividades representam apenas 1,8%. Por último, no que se refere à representação de autores científicos, com toda a precariedade desse tipo de indicadores, a América Latina supera ligeiramente a marca de 1%.

Uma característica fundamental do desenvolvimento regional, portanto, seria que o conjunto do valor intelectual com os recursos humanos e naturais disponíveis tem sido particularmente exíguo, o que implica, de uma ou outra maneira, que se trata de um desenvolvimento que é mais fruto da imitação do que de um processo de reflexão sobre as carências e potencialidades internas. A inadequação do processo de desenvolvimento, sob diversas formas e dimensões, no que concerne às carências específicas e às potencialidades dos diferentes países da região, será um tema recorrente a que faremos referência ao efetuarmos as comparações internacionais, mais adiante. Ao que parece, portanto, o traço central do processo de desenvolvimento latino-americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico — sua contribuição escassa de um pensamento original, baseado na realidade, para definir o leque de decisões que a transformação econômica e social pressupõe. O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a “caixa-preta” do progresso técnico, tema este no qual incidem a origem das sociedades latino-americanas, suas instituições, o contexto cultural e um conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa, mas indiscutível. Esta avaliação, embora constitua uma hipótese preliminar de trabalho, exerce a função de fio condutor para o argumento que virá a seguir.

O reconhecimento da carência associada ao conjunto vazio é perfeitamente compatível com o reconhecimento das profundas transformações por que passaram a economia e a sociedade latino-americanas nos últimos trinta anos (1950-1981), anos esses que Hirschman (1986) denominou de trintena gloriosa da América Latina, na qual, de fato, a produção foi quintuplicada, com uma população que passou de 155 milhões para quase 400 milhões de habitantes; na qual houve um processo de urbanização acelerado, a ponto de vários países da região, que em 1950 mantinham mais da metade da população na agricultura, já não absorverem nela senão um quarto ou um terço da população; e na qual a educação e as condições de saúde melhoraram, elevando-se consideravelmente a expectativa de vida em todos os países da região, além de se haverem criado instituições que favoreceram sua integração econômica, social, política e cultural.

Assentaram-se inclusive as bases do desenvolvimento tecnológico em ramos importantes, ligados à agricultura, às obras públicas e à energia.

Desde a Segunda Guerra Mundial, o mundo cresceu e se transformou, em termos econômicos, sociais, políticos e culturais, num ritmo que não tem precedentes na história universal; também na América Latina ocorreram muitas dessas transformações, mas o reconhecimento das mudanças positivas produzidas na região não nos deve inspirar autocomplacência.

2. CARACTERÍSTICAS COMUNS DA INDUSTRIALIZAÇÃO LATINO-AMERICANA

Quatro traços definem o padrão de industrialização da América Latina: (a) uma participação no mercado internacional quase que exclusivamente baseada num superávit comercial gerado nos recursos naturais, na agricultura, na energia e na mineração, e um déficit comercial sistemático no setor manufatureiro (com exceção do Brasil, a partir de 1982); (b) estrutura comercial concebida e impulsionada, fundamentalmente, com vistas ao mercado interno; (c) aspiração a reproduzir o estilo de vida dos países avançados, tanto no plano do consumo quanto, em graus variáveis, no da produção interna; e (d) pequena valorização social da função empresarial e liderança precária do empresariado nacional, público e privado, nos setores cujo dinamismo e conteúdo definem o perfil industrial de cada país.

a) A inserção internacional por intermédio das matérias-primas

Depois de mais de quarenta anos de industrialização, e havendo tomado consciência desde cedo da tendência para a deterioração da relação dos preços de intercâmbio no que concerne aos recursos naturais — dos quais, tal como nos Estados Unidos, existe uma abundância —, em comparação com os produtos manufaturados, verifica-se que todos os países da região, sem nenhuma exceção até 1982, apresentavam um saldo comercial positivo somente na agricultura, na energia ou na mineração, conforme o caso, e um déficit no setor manufatureiro (Tabela 3). A partir de 1982, o Brasil registrou um superávit no setor manufatureiro, mas os demais países continuaram na mesma situação anterior. Com respeito ao Brasil, externaram-se várias opiniões sobre o caráter talvez estrutural do superávit do setor manufatureiro; há quem afirme que se trata de uma situação efêmera, ligada à

TEXTOS SELECIONADOS

contração do mercado interno (1980-1983), ao dinamismo das importações dos Estados Unidos em 1984 e à queda relativa da taxa de investimentos internos no primeiro quinquênio dos anos 1980, enquanto outros opinam que o grande esforço de investimentos do Brasil na década de 1970, no setor industrial, teria lançado as bases para a geração de um superávit manufatureiro sólido e crescente (Barros de Castro, 1985). A deterioração do saldo comercial do setor manufatureiro em 1986, associada a um forte aumento da demanda interna, avivou essa polêmica, que sem dúvida interessa ao restante da região.

TABELA 3
AMÉRICA LATINA: BALANÇO COMERCIAL POR SETORES DE
ATIVIDADE ECONÔMICA, 1985
(Milhões de dólares)

	Total dos setores	Agricultura	Indústria manufatureira*	Energia	Mineração	Outros
Total da América Latina	34.541	19.372	-13.649	22.593	6.282	-57
Países exportadores de petróleo	20.241	-285	-11.606	29.566	2.593	-27
Bolívia	-17	-107	-538	371	257	-
Equador	1.258	743	-1.346	1.897	-35	-1
México	9.197	-209	-5.092	14.049	455	-6
Peru	1.084	224	-948	637	1.171	-
Venezuela	8.719	-936	-3.682	12.612	745	-20
Países não exportadores de petróleo	14.300	19.657	-2.043	-6.973	3.689	-30
Argentina	4.581	5.576	-1.113	151	-34	1
Brasil	11.625	8.567	5.791	-4.901	1.822	-14
Colômbia	-559	1.748	-2.271	94	-114	-16
Costa Rica	-159	595	-570	-165	-19	-
Chile	904	887	-1.523	-512	2.052	-
El Salvador	-493	234	-470	-253	-4	-
Guatemala	-305	641	-487	-447	-12	-
Honduras	-171	549	-520	-220	-21	-1
Nicarágua	-799	143	-596	-339	-7	-
Paraguai	-197	237	-286	-142	-6	-
Uruguai	233	480	-2	-239	-10	-

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONU/DI de Indústria e Tecnologia, atualizado com base no Banco de Dados de Comércio Exterior da América Latina e Caribe (BADECEL).

* A indústria manufatureira inclui as seções CUCI 5 a 8, menos o capítulo 68 (Metais não ferrosos).

Quanto à relação dos preços de intercâmbio, constata-se que as apreensões da década de 1940 foram plenamente confirmadas: entre 1950 e 1985, o índice de preços relativos entre a agricultura e a indústria baixou de 168 para 81 (1979-1981 = 100); na mineração, de 124 para 79; e no petróleo, de 26, em 1950, caiu para 13 em 1970, subiu para 107 em 1980, e tornou a cair para 101 em 1985 (Banco Mundial, 1986b).

A região denunciou essas tendências, mas as mudanças de estrutura produtiva não bastaram para neutralizar seus efeitos adversos. Em meados da década de 1970, alguns países da região, à luz dos resultados insatisfatórios desse padrão de industrialização, adotaram políticas que levaram à elevação do déficit do setor manufatureiro, sem trazerem grande modificação para o superávit dos setores de recursos naturais. Graças à liquidez financeira internacional, foi possível amortecer circunstancialmente esse impacto, mas o problema tornou a aflorar, de maneira mais dramática, a partir de 1982, quando o fluxo líquido de recursos financeiros tornou-se negativo e acentuou-se a queda dos termos de intercâmbio (CEPAL, 1986a e b).

Isso é ainda mais grave na medida em que o déficit manufatureiro concentra-se, precisamente, nos setores de maior dinamismo e conteúdo tecnológico: bens de capital, indústria química e indústria automotiva. A região está mal nas rubricas que apresentam um futuro promissor para o comércio internacional e bem naqueles que não o oferecem.

b) A industrialização voltada para o mercado interno

Sejam quais forem as particularidades de cada país, às quais aludiremos mais adiante, em todos eles as exportações industriais representam uma baixa percentagem da produção industrial e, a julgar por sua tecnologia de produtos, processamento e fabricação, ela foi fundamentalmente concebida para abastecer o mercado interno. Essa característica não exclui o fato de ter havido exceções em alguns períodos, setores e países, e de, em meados da década de 1960, terem sido adotadas políticas de promoção das exportações. O dado crucial é que a rentabilidade do mercado interno sempre foi superior à do mercado internacional (Tabela 4).

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 4

AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE EXPORTAÇÃO DE MANUFATURAS^a
(Em percentagens)

	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	2,0	7,0	2,9	3,9	4,5	5,6	4,5	3,8	5,5
Brasil	2,1	2,8	3,0	5,3	6,1	5,0	7,4	17,3	28,4
México	...	2,5	2,2	2,8	2,5	3,7	6,3	6,0	7,1
Bolívia	4,8	2,6	3,5	3,2	2,1	1,6	...	...	...
Colômbia	1,4	2,0	4,9	4,9	5,0	4,5	3,5	3,6	4,6
Chile	1,3	2,2	5,4	6,1	4,4	5,1	5,4	6,0	6,6
Equador	1,8	1,9	5,4	9,8	7,4	6,6	2,4	4,4	...
Paraguai	12,5	9,0	10,6 ^b	...	...	...	...	...	...
Peru	0,6	0,5	0,5	5,1	3,3	3,5	2,5	3,1	...
Uruguai	3,9 ^c	2,3 ^d	4,8	7,8	6,6	7,6	11,3	11,7	10,3
Venezuela	1,2	0,6	0,8	1,0	1,3	1,0	0,7	1,9	5,0
Costa Rica	3,8	9,7	11,5	12,3	18,3	13,5	11,8	...	...
El Salvador	5,0	15,7	17,6	24,3	17,0	15,9	13,2	...	...
Guatemala	26,8 ^e	18,3 ^d	15,8	21,2	17,1	16,4	16,5	14,4	...
Honduras	5,5	10,4 ^d	15,3	13,3	11,6	10,3	9,4	7,6	...
Nicarágua	2,6	9,2	8,9	7,6	5,0	2,7	2,7	1,6	...
Rep. Dominicana	1,8	1,8	7,1	6,7	6,6	3,9	4,9	4,0	...

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONU de Indústria e Tecnologia, com base em dados da ONUDI; Organização das Nações Unidas, *Industrial Statistics Yearbook*, 1983; e CEPAL, *América Latina y el Caribe: exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1982* (LC/L.351), Santiago do Chile, 1985.
^a Definição de manufaturados e semimanufaturados baseada no documento TD/B/C.2/3 do UNCTAD
^b 1974. / ^c 1968. / ^d 1971.

Desde o final da década de 1970, os investimentos voltados para a exportação competiram não apenas com o cômodo e protegido mercado interno, mas também com um atrativo ainda mais sedutor: as inversões no mercado financeiro internacional, com altas taxas de juros em dólares. Para aquilatar a magnitude desse novo fenômeno — que ataca os investimentos produtivos, tanto voltados para a exportação quanto para o mercado interno, e que está ligado, entre outros fatores, ao déficit dos Estados Unidos —, basta assinalar que, apenas no mercado de eurodólares, negocia-se anualmente um volume equivalente a 25 vezes o do comércio internacional de bens e serviços; mesmo que tenha sido considerável a contabilidade dupla

dessas operações, as ordens de grandeza confirmam que surgiu um fenômeno novo e de grande significado potencial.

Até para o Brasil, cujas exportações industriais representam metade das exportações de produtos manufaturados da região e mais de 50% de suas próprias exportações totais, o coeficiente de exportações industriais é baixo e, para a maioria das empresas e setores, o mercado interno continua a ser o objetivo prioritário. Em 1980, o coeficiente de exportações como valor bruto da produção foi de 5,3%, com uma definição estrita dos manufaturados, e de 8,0%, com uma definição ampla. Isso se aplica, sem grandes variações, às firmas privadas nacionais, às estrangeiras e às estatais. Essa situação, num país cujo PIB equivale ao do conjunto da Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia (todos eles voltados para o mercado internacional), agrava-se nos países médios e pequenos da região (com coeficientes de exportação da ordem de 10%). Assim, reproduz-se o esquema estadunidense de concentração da produção no mercado interno, com a ressalva de que o país de maior mercado interno da região (o Brasil) representa hoje 1/13 dos Estados Unidos. Ao término da Segunda Guerra Mundial, representava 1/25 dos Estados Unidos, quando esse país gerava 40% da produção mundial e 60% das exportações mundiais, com uma população equivalente a 6% do total mundial.

A peculiaridade da região, no entanto, não está em ela haver adotado uma política de substituição de importações — o mesmo fez o mundo inteiro, com exceção da Inglaterra, no final do século XVIII e no início do século XIX —, mas na modalidade econômica que ela empregou. A substituição de importações foi parte integrante de um padrão de industrialização caracterizado por um conjunto de elementos que se apóiam e se reforçam mutuamente; isolar qualquer desses componentes e concentrar nele a atenção revela-se mais simples, mas é impropriedade, quando se trata de conceber estratégias diferentes de industrialização. Todavia, convém destacar que uma região na qual o custo horário do setor manufatureiro oscila entre 1/7 e 1/20 do que prevalece nos países desenvolvidos, com uma carga tributária inferior, com níveis de produtividade que não atingiriam 50% do que vigora nos países desenvolvidos, e com acesso a tecnologias similares, dificilmente poderia manter de maneira passiva um protecionismo elevado e indiscriminado. A experiência internacional ensina que também não convém uma abertura radical e franca, mas que será preciso definir, em caráter setorial e temporário, uma trajetória de aprendizagem tecnológica interna que leve a uma colocação segura no mercado internacional.

c) *O padrão de consumo*

A ânsia de reproduzir o estilo de vida dos países avançados, e em particular o dos Estados Unidos, é comum ao conjunto dos países da região, e é ainda uma ânsia aparentemente compartilhada pela esmagadora maioria da população mundial, sejam quais forem seus níveis de desenvolvimento, seus sistemas socioeconômicos e suas origens étnicas. O que há de específico na região é a modalidade pela qual esta se incorpora na demanda e na oferta industrial, na plataforma energética, na comercialização, nas comunicações e no financiamento do consumo. O grau com que se disseminam os diferentes objetos, desde o auge até a base da pirâmide de renda, varia de acordo com o preço unitário. Nos produtos baratos (bebidas, artigos de vestuário e alguns eletrodomésticos), a disseminação atinge até mesmo os setores rurais; se incluímos a eletrônica de consumo, ela atinge os setores populares urbanos e, no caso do automóvel (o produto que simboliza, em certa medida, esse padrão de consumo), a penetração chega aos setores médios. O estilo de vida de referência foi gerado dentro de um país em que a renda *per capita* equivale, na atualidade, a mais de sete vezes a renda *per capita* da América Latina, e cuja dimensão econômica equivale praticamente a cinco vezes a do conjunto dos países latino-americanos. Além disso, o próprio país de origem assinalou, recentemente, que se trata de um estilo de vida tão caro, que nem mesmo lá os recursos internos são suficientes para sustentá-lo, razão por que os Estados Unidos passaram, recentemente, para a categoria de devedor líquido, com a única diferença de que eles emitem a moeda na qual sua dívida é contabilizada. Para recuperar a capacidade de concorrência internacional e evitar o atraso em termos de crescimento e produtividade, o país teve que recorrer à desvalorização, para reduzir o nível relativo das remunerações internas.

Na América Latina, os objetos físicos foram transplantados numa medida maior do que os conhecimentos e as instituições necessários para projetá-los, produzi-los e adaptá-los às condições locais. A ânsia de ter esses objetos nas mãos tem sido maior do que a paixão de assimilar a modernidade dos conhecimentos e das relações interpessoais com base nos quais eles foram concebidos.

Admitindo como dado fundamental que o estilo de vida dos Estados Unidos faz parte de um ideal coletivo, o desafio consiste em compatibilizar esse dado com a busca da articulação econômica social interna e de uma inserção sólida na economia internacional. Na América Latina, a aspiração de reproduzir o estilo de vida dos Estados Unidos tem predominado na parte da pirâmide de

renda que pode arcar com os preços dos diferentes produtos, superando os objetivos de articulação nacional e de uma sólida inserção internacional. Esse fato pode ser aquilatado, por exemplo, na densidade de consumo de certos objetos dispendiosos (o automóvel), que é muito maior do que em outros países de industrialização tardia com um nível de renda comparável; além disso, diversamente de outros países e regiões, estabeleceu-se uma produção local desses objetos para o mercado nacional, com um grande número de fábricas de escala reduzida, que são estruturalmente incompatíveis, na maioria dos países, com as exigências do mercado internacional. O acesso a esses bens foi facilitado, mediante uma reprodução dos mecanismos de crédito ao consumo que vigoram nos países de origem, com as inevitáveis conseqüências sobre a poupança das famílias e a disponibilidade de recursos para investimento.

Num país avançado como o Japão, também de industrialização tardia, e no qual a renda *per capita* representa quase 80% da dos Estados Unidos, a densidade de automóveis equivale a 40% da deste último país, e a disponibilidade de crédito para o consumo equivale, em relação ao PIB, à sétima parte. O curioso é que o Japão é o primeiro fornecedor estrangeiro de automóveis aos Estados Unidos. Vários dos países nórdicos, com níveis de renda *per capita* comparáveis aos dos Estados Unidos e com mercados, em termos do PIB, maiores que os dos países médios da região, apresentam uma densidade elevada de consumo de automóveis, mas não instalaram uma produção interna. A Coréia do Sul, com renda *per capita* semelhante à dos maiores países da região, com uma produção equivalente a um terço da do Brasil e à metade da do México, e que atualmente exporta automóveis para o Canadá e para os Estados Unidos a partir de empresas nacionais, tem uma densidade de automóveis que equivale a uma cifra entre 1/5 e 1/10 da que prevalece nos países da região latino-americana.

No setor alimentício, observa-se um claro descaso para com os produtos básicos voltados para o mercado interno, no Brasil e no México. Na última década, houve um aumento significativo da produção agrícola para exportação e da produção de cana-de-açúcar para substituir o petróleo no Brasil, juntamente com uma queda da produção de cereais *per capita*; o coeficiente de importação de cereais foi-se elevando sistematicamente nos dois países, até atingir, no início dos anos 1980, um nível aproximado de 20%. Na Argentina, esses produtos coincidem com as principais rubricas de exportação.

Na Argentina e na Coréia — na primeira, pela dotação generosa de recursos naturais, e na segunda, pela valorização de estratégias de auto-suficiência

em matéria de alimentação —, o problema dos alimentos básicos para o consumo interno foi resolvido (o consumo de calorias por habitante na Argentina é semelhante ao dos Estados Unidos e superior ao da Europa e do Japão).

Quanto ao conteúdo da dieta, observa-se (Tabela 5) um nítido contraste entre um país que busca a adequação das carências e potencialidades internas (Coréia do Sul) e os países da América Latina, que tentam reproduzir, no topo da pirâmide de renda, o padrão alimentar dos Estados Unidos, com uma proporção maior de alimentos de origem animal, especialmente carne de boi, enquanto, na Coréia, predominam os cereais e o pescado. Embora o teor de calorias e proteínas seja comparável, a composição é muito diferente. Na América Latina, a configuração resulta da superposição da dieta dos setores urbanos médios e altos, cujo teor é muito semelhante ao dos Estados Unidos, à dieta dos setores camponeses e populares urbanos, a qual, em níveis absolutos e em teor de carne e leite, é patentemente inferior.

Um contraste adicional entre os regimes alimentares considerados é o que diz respeito à eficiência energética (entendendo-se por isso a energia biológica ou comercial necessária por unidade de caloria alimentar ingerida por um consumidor médio) entre eles. Basta recordar as perdas de eficiência pressupostas pela transformação dos grãos em alimentos de origem animal e as estimativas referentes ao sistema alimentar norte-americano — que é o padrão que se tende a imitar —, que indicam que são necessárias cerca de nove calorias de energia fóssil para cada caloria disponível “no prato do consumidor” (Steihart e Steihart, 1985). O modelo de consumo japonês e, com mais razão, o da Coréia exigiriam, muito provavelmente, menos de metade da cifra indicada. Somente a grande desigualdade dos padrões de consumo de alimentos na América Latina permite que, no topo da escala, o padrão de referência vigore plenamente, pois, segundo Schejtman, “no caso específico da América do Sul, seria preciso empregar duas vezes o total de seu consumo atual de petróleo bruto (1980), caso se generalizassem os padrões de produção e as modalidades de consumo do modelo que se tende a imitar” (Schejtman, 1985, p. 53).

No Japão e na Coréia também houve uma tendência a se evoluir para o estilo de vida norte-americano, tanto no que se refere aos veículos quanto no que diz respeito à dieta, mas essa tendência, de caráter mundial, foi moderada, de maneira a proteger o dinamismo, a competitividade internacional e as normas mínimas de equidade, favorecendo o processo de integração social.

TABELA 5

AMÉRICA LATINA E REPÚBLICA DA CORÉIA: DIETA ALIMENTAR

	CONSUMO				CALORIAS				PROTEÍNAS			
	América Latina		Coréia		América Latina		Coréia		América Latina		Coréia	
	kg/ano (1979-1981)	%	kg/ano (1975)	%	Valor (1979-1981)	%	Valor (1975)	%	Gramas (1979-1981)	%	Gramas (1975)	%
ORIGEM VEGETAL	459,9	76,1	364,4	88,6	2,184	83,3	2,282	93,2	39,6	59,2	53	75,7
Arroz	39,7	6,6	126,0	29,8	265	10,1	1,243	50,8	5,3	7,9	23	32,9
Trigo	58,1	9,6	40,9	9,7	400	15,3	408	16,6	11,8	17,7	12	17,1
Milho	37,7	6,2	-	-	337	12,8	-	-	5,	412,6	-	-
Outros cereais	3,7	0,6	48,6	11,5	26	1,0	472	19,3	0,8	1,1	11	15,7
TOTAL DE CEREAIS	139,2	23,0	215,5	51,0	1,028	39,2	2,123	86,7	26,3	39,3	46	65,7
Frutas	102,7	17,0	15,2	3,6	144	5,5	24	1,0	1,6	2,4	1	1,4
Verduras	37,6	6,2	105,1	24,9	30	1,2	40	1,6	1,3	1,9	3	4,3
Sucos	-	-	27,6	8,9	-	-	86	3,5	-	-	2	2,9
TOTAL DE FRUTAS E VERDURAS	140,3	23,2	147,9	37,4	174	6,7	150	6,1	2,9	4,3	6	8,6
OUTROS DE ORIGEM VEGETAL	171,4	38,4	-	-	897	34,2	-	-	4,2	6,3	-	-
Leguminosas	9,0	1,5	1,0	0,2	85	3,2	9	0,4	6,2	9,3	1	1,4
ORIGEM ANIMAL	144,8	23,9	48,2	11,3	437	16,7	166	6,8	27,0	40,8	17	24,3
Carne bovina	16,6	2,7	1,9	0,4	97	3,7	9	0,4	6,3	9,5	1	1,4
Porco	6,1	1,0	4,7	1,1	34	1,3	48	2,0	1,9	2,9	2	2,9
Frango	7,0	1,2	1,9	0,4	29	1,1	6	0,2	2,1	3,2	1	1,4
Peixes e mariscos	13,5	2,2	24,9	5,9	24	0,9	68	2,8	3,4	5,1	11	15,7
Outras carnes	5,4	0,9	-	-	18	0,7	-	-	2,4	3,7	-	-
TOTAL DE CARNES E PESCADOS	48,6	8,0	33,4	7,8	202	7,7	131	5,4	16,1	24,4	15	21,5
Leite	87,4	14,5	11,3	2,7	155	5,9	19	0,8	9,2	13,8	1	1,4
Ovos	6,2	1,0	3,5	0,8	23	0,8	16	0,6	1,7	2,6	1	1,4
Azeites e gorduras animais	2,6	0,4	-	-	57	2,2	-	-	-	-	-	-
TOTAL	604,7	100,0	412,6	99,9	2,621	100,0	2,448	100,0	66,6	100,0	70	100,0

Fonte: Divisão CEPAL/FAO e Banco Mundial.

d) Pequena valorização social e liderança precária do empresariado nacional

A liderança dos setores industriais mais dinâmicos (indústria automotiva, indústria química, bens de capital) portadores do progresso técnico, que definem o perfil produtivo nacional, não tem sido exercida, na maioria dos casos, pelas empresas privadas nacionais; no conjunto das maiores empresas de cada país, as grandes indústrias privadas nacionais ocupam um modesto terceiro lugar, atrás das empresas públicas e das transnacionais (Fajnzylber, no prelo); ao comparar a situação dos países da região, no que se refere à presença e ao peso das empresas pequenas e médias, que, por definição, são empresas privadas nacionais, observa-se que elas têm muito menos importância do que nos países avançados e de industrialização tardia de outras regiões (Itália, Japão, Índia e Espanha).

O peso acentuado que têm as indústrias pequenas e médias e a atenção crescente que elas recebem nos países avançados, em diversos setores, todos expostos à concorrência internacional, sugerem certos reparos no tocante ao determinismo com que comumente se examina o tamanho reduzido dos mercados internos. Com esse fator, costuma-se justificar tanto a ausência de oportunidades de investimento quanto a necessidade de uma proteção elevada e permanente. Além disso, tem-se confirmado empiricamente, nos países avançados, desde meados da década de 1970, o dinamismo muito maior dessas empresas não apenas quanto ao emprego, mas também quanto à flexibilidade e à inovação tecnológica. Por último, quando se analisa a parcela que corresponde ao setor privado nacional nas atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, verifica-se que, até nos países mais adiantados da região, essa participação é marginal.

Acrescentam-se a isso dois fatos que, embora difíceis de quantificar, não deixam de ter importância: a função empresarial, seja qual for o regime de propriedade, goza de uma baixa valorização social na América Latina, mas o tema da propriedade, profundamente ideologizado, desperta grande interesse no debate público. Enquanto, nos aspectos do padrão de consumo, da orientação preferencial para o mercado interno e da inserção internacional por intermédio dos recursos naturais, mantém-se a semelhança

com os Estados Unidos, neste quarto aspecto a diferença não poderia ser maior. Essa, além disso, é uma das características que diferenciam a região dos países de industrialização tardia que conseguiram competir com êxito nos mercados internacionais. A valorização social e a capacidade criativa do empresário, seja qual for o tamanho da empresa ou o regime de propriedade, são uma condição inelutável para que se supere a modernidade de fachada a que vimos aludindo. A complexidade desse tema transcende o âmbito da política comercial, fiscal ou monetária, e não pode ser submetida a posições doutrinárias passíveis de imposição por decreto. Os instrumentos da política econômica e os decretos podem favorecer ou prejudicar, mas não bastam por si mesmos. Trata-se de uma dimensão cultural e axiológica, na qual representam um papel inescapável o debate político pautado na realidade, o pacto social, a transparência na transmissão de informações, os meios de comunicação de massa e o processo educacional.

Nesse aspecto, verificam-se várias diferenças básicas entre a Coreia do Sul e os países da América Latina. No primeiro caso, uma característica dominante, mais acentuada ainda do que no Japão, é a estreita vinculação entre o Estado e um conjunto de conglomerados nacionais que se concentram particularmente no setor manufatureiro, mas que mostram um grau elevado de diversificação. Os dez conglomerados principais (Tabela 6) geram quase um quarto do produto nacional bruto, e os 46 conglomerados principais originam 43% do PIB. Os conglomerados privados nacionais da América Latina não atingem nem de longe esse peso, e sua vinculação orgânica com o Estado é muito menor. Por outro lado, enquanto, na Coreia, o setor público exerceu uma função determinante na intermediação financeira, na América Latina os bancos públicos de desenvolvimento, apesar de relativamente importantes, coexistem com um setor bancário privado que é majoritário na intermediação financeira de curto prazo (*Asian Development Review*, 1984).

A importância relativa das filiais de empresas transnacionais é muito menor na Coreia do Sul do que nos países da América Latina, onde elas exercem a liderança e se concentram no mercado interno.

TABELA 6
PESO DOS DIFERENTES AGENTES EMPRESARIAIS

	Argentina			Brasil			México			Coréia do Sul	
Investimentos estrangeiros: volume de investimentos estrangeiros (final da década de 1970) (milhões de dólares) ^a	5.489 (1983)			13.005			3.868			737	
Participação das empresas transnacionais no valor da produção industrial manufatureira ^a	31 (1972)			44 (1977)			39 (1970)			11 (1975)	
Participação das empresas transnacionais na exportação de manufaturados ^a	>30 (1969)			43 (1969)			34 (1974)			27 (1978)	
Empresas públicas: participação no total de investimentos fixos ^b (1974-1977)	20			23 (1978-1980)			29 (1980)			25 (1978)	
Contribuição para o PIB por conglomerados nacionais privados (1978):											
10 maiores										23,4	
46 maiores										(43,0)	
Empresas estatais (I)											
Empresas nacionais privadas (II)											
Empresas transnacionais (III)											
Estrutura percentual no total de vendas (1983) ^c	I	II	III	I	II	III	I	II	III	...	
10 maiores empresas	45,1	7,1	47,8	59,3	11,2	29,5	83,7	14,2	2,1	...	
50 maiores empresas	37,1	24,5	38,4	47,4	20,8	31,8	65,9	24,5	9,6	...	

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONU/DI de Indústria e Tecnologia.

^a Centro de Empresas Transnacionais, *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tercer estudio*, Nova York, 1983.

^b J. Sachs, *External Debts and Microeconomic Performance in Latin America and East Asia*, Brookings Papers on Economic Activity n.º 219, 1985; e K. S. Kim, *Industrial Policy and Industrialization in South Korea*, Kellogg Institute Working Paper n.º 39, 1985.

^c Divisão Conjunta CEPAL/ONU/DI de Indústria e Tecnologia, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe n.º 1, Santiago do Chile, setembro de 1985; e CEPAL, *Las empresas transnacionales en Argentina*, Estudios e Informes de la CEPAL, n.º 56, Santiago do Chile, publicação das Nações Unidas, n.º de venda: 5.86. II. G.6.

Por último, a participação das empresas públicas no investimento registra um nível superior, na Coreia do Sul, ao da Argentina e do Brasil, e inferior somente em comparação com o México, que sofre uma forte influência do setor petrolífero (PEMEX). Em síntese, enquanto na Coreia do Sul a liderança proviria de um Estado forte e planejador, organicamente articulado com um pequeno número de poderosos conglomerados nacionais e uma participação complementar menor de filiais de empresas transnacionais, em setores pontuais, com forte orientação para as exportações, observa-se na América Latina uma distribuição de funções na qual as empresas transnacionais exercem a liderança nos setores industriais mais dinâmicos, as empresas públicas encarregam-se dos ramos da infra-estrutura, e as empresas privadas nacionais ficam relegadas às atividades industriais de menor dinamismo e complexidade tecnológica e à produção de serviços, inclusive a intermediação financeira (ver novamente a Tabela 6).

e) Relações recíprocas entre as características fundamentais

As quatro características comuns relacionam-se umas com as outras e se reforçam mutuamente. Assim, é difícil entender o transplante da modernidade de fachada e a orientação sistemática para o mercado interno sem a precariedade do empresariado nacional, e vice-versa. A convergência dos três fatores, por seu turno, explica o fato de que, depois de várias décadas de industrialização, persista a inserção internacional por intermédio dos recursos naturais. A disponibilidade desses recursos, por sua vez, influi na modalidade de industrialização adotada.

Do ponto de vista da formulação de novas estratégias de industrialização, o que interessa é presumir a interdependência desses fatores e abordá-los em seu conjunto. Quando, por exemplo, a atenção se volta exclusivamente para a necessidade de abrir os mercados internos, o efeito imediato é intensificar a modernidade de fachada, debilitar ainda mais a frágil base empresarial e acentuar a inserção por intermédio dos recursos naturais. Por outro lado, é arbitrária a intenção de reforçar a base empresarial nacional adotando o expediente, aparentemente eficaz, de transferir a propriedade das empresas já estabelecidas a agentes diferentes (privatização ou estatização), e mantendo constante um padrão de consumo que dificilmente seria compatível com o crescimento,

sobretudo num período em que vêm desaparecendo os fluxos líquidos de capital para a região e são facilitadas as inversões privadas no exterior.

A experiência regional e internacional sugere que, para atingir os objetivos gerais do desenvolvimento, é preciso avançar simultaneamente rumo à articulação econômica social interna e a uma sólida participação na economia internacional. É uma ilusão aspirar a essa participação excluindo parcialmente certos setores sociais e certas regiões, uma vez que as tensões sociais latentes traduzem-se inexoravelmente em incerteza e, em última instância, comprometem o investimento e o crescimento. Por outro lado, concentrar toda a atenção na articulação interna, em detrimento da inserção internacional, mostra-se cada vez mais aleatório, tanto pela crescente eficiência das comunicações e sua conseqüente transmissão de aspirações e padrões de conduta, quanto pelo fato ainda mais concreto de que a elevação do nível de vida da população está ligada ao aumento da produtividade. Isso se associa com o processo de incorporação do progresso técnico, que requer crescimento, e para o qual a inserção internacional é, ao mesmo tempo, uma via de acesso e um estímulo.

O padrão de industrialização caracterizado pela convergência da modernidade de fachada com o cômodo mercado interno, a inserção internacional por meio dos recursos naturais e a precariedade do empresariado nacional reflete a debilidade daquilo que foi definido, num trabalho anterior (Fajnzylber, 1983), como o núcleo endógeno de dinamização tecnológica. Modificar esse padrão implicaria, precisamente, reforçar e articular esse núcleo e os subsistemas de bens e serviços que o integram.

As expressões nacionais desse padrão resultam da combinação dessas características comuns com os traços específicos de cada sociedade e do próprio setor industrial.

3. TRAÇOS DIFERENCIAIS DOS PROCESSOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO NAS SOCIEDADES LATINO-AMERICANAS

O padrão de industrialização descrito anteriormente ocorre em sociedades que apresentam grandes diferenças entre si. Nas peculiaridades do processo de industrialização, no que concerne ao conteúdo, aos resultados, aos desafios para o futuro e às estratégias e políticas necessárias para enfrentá-los, influem

diretamente a interação entre as características comuns do padrão de industrialização e as particularidades que definem as sociedades nacionais. Concentraremos a atenção em alguns aspectos, nos quais as semelhanças e diferenças parecem exercer maior influência: tipo de recursos naturais, características do sistema agrário, momento histórico em que é desencadeada a industrialização, dinâmica populacional, tamanho dos mercados e sistema político predominante.

a) Tipo de recursos naturais

O tipo de recursos naturais que permite o acesso de cada país à economia internacional e a natureza empresarial de sua exploração exercem uma influência diversificada no nível, na evolução e na estabilidade da receita de divisas; na distribuição dessa disponibilidade de divisas entre os diferentes agentes econômicos; no peso econômico relativo do Estado no conjunto da sociedade e no exterior; e nas variações da produtividade. Depreende-se das considerações anteriores que o tipo e a natureza dos recursos naturais, assim como sua modalidade específica de gestão empresarial, influem diretamente nos encadeamentos para trás no setor industrial (matérias-primas, insumos e equipamentos), bem como na demanda de produtos industriais por parte da população.

Nos diferentes países da região latino-americana ocorreram situações muito variadas. Existem enclaves de mineração administrados por empresários estrangeiros, que depois foram transferidos para empresas públicas e que, dessa maneira, passaram a se constituir no esteio das finanças públicas em moeda estrangeira e parcialmente em moeda nacional. Praticou-se uma agricultura na qual predominam os cultivos industriais em grandes explorações empresariais modernas, de propriedade de capitais nacionais, que posteriormente assumiram uma função de protagonistas no desenvolvimento industrial. Houve situações análogas, nas quais a responsabilidade empresarial recaiu sobre empresas que atuam no plano internacional. O impacto diferenciado destas duas últimas situações nas vinculações e no papel posterior do Estado, bem como no estilo de desenvolvimento, está longe de ser marginal. Também ocorrem situações em que os setores agrícolas de exportação coincidem com os de alimentos básicos para consumo interno e em que a propriedade, embora re-

lativamente concentrada, inclui um grande número de proprietários médios e pequenos. Nesse caso, atenua-se a heterogeneidade estrutural, a distribuição da renda torna-se mais favorável e tende a haver um reforço da autonomia relativa da sociedade em relação ao Estado.

Numa tipologia muito simplificada da agricultura latino-americana, talvez se destaque a distinção entre os casos limites da Argentina e do Uruguai, por um lado, e do restante da região, por outro. Os primeiros contam com terras férteis bastante homogêneas, com uma alta disponibilidade por habitante; suas categorias básicas de exportação coincidem com a dieta interna de carnes e cereais, com um forte predomínio das empresas comerciais médias a grandes e pouca importância do campesinato, com uma tecnologia agropecuária avançada e baixa dualidade tecnológica dentro da agricultura e entre ela e o restante da economia. Na agricultura dos demais países, embora existam em alguns deles subsistemas semelhantes ao que foi descrito, e talvez com um peso crescente, predominam os cultivos industriais, a fertilidade desigual da terra, uma forte influência da irrigação, a combinação de grandes explorações modernas com uma importante economia camponesa e uma dependência crescente das importações para abastecer o consumo básico de alimentos (cereais); nesse caso, ocorre uma forte dualidade tecnológica dentro da agricultura e entre ela e o restante da economia.

b) O caráter tardio da industrialização

O momento histórico em que se desencadeou o processo de industrialização também exerce uma influência significativa em seu alcance e conteúdo. Embora se aluda com frequência à "industrialização tardia" da região, na realidade englobam-se nessa apreciação genérica desde os países em que o processo foi iniciado no fim do século passado (a União Industrial da Argentina foi fundada em 1887 e a Sociedade de Fomento Fabril do Chile, em 1883) até outros em que o processo parece haver começado depois da Segunda Guerra Mundial, além de situações intermediárias nas quais a Primeira Guerra Mundial e a crise dos anos 1930 teriam atuado como detonadoras do processo. Poder-se-ia argumentar que, quanto mais tarde um país chega à industrialização, mais avançado é o nível tecnológico a

que ele pode aceder. Entretanto, essa vantagem é contrabalançada pela maior defasagem que passa a existir entre as modalidades de funcionamento da sociedade pré-industrial e as exigências feitas pela introdução da lógica industrial. Quanto mais se prolonga a sociedade pré-industrial, maiores são, talvez, os atrasos e tensões sociais latentes. Soma-se a isso o fato de que a modernização dos serviços de saúde é mais rápida do que o desenvolvimento industrial, com os conseqüentes efeitos na dinâmica populacional. A abundância populacional na América Latina, desde o tédio do campo até o néon urbano, atinge ritmos sem comparação no processo de industrialização dos países desenvolvidos. Antigamente, os excluídos do progresso também o eram da informação e da participação política, situação esta que foi superada desde a aparição do transistor, que fez com que chegasse tanto à população marginalizada urbana quanto à maior parte do campesinato a aspiração coletiva da modernidade, calcada em determinados símbolos de consumo e estilos de vida. As tensões sociais geradas na sociedade pré-industrial são reforçadas, nas fases iniciais da industrialização, pela incorporação dos excluídos na aspiração comum de ingresso na modernidade, nem que seja pela frágil modalidade do contato físico com alguns objetos.

Não se dispõe de antecedentes empíricos confiáveis e comparáveis para avaliar o peso do setor industrial na economia, no conjunto da América Latina, nos últimos anos do século passado. Entretanto, pelo conjunto de fontes disponíveis, parece que a Argentina, o Brasil, o Chile, o México e Cuba teriam chegado à Primeira Guerra Mundial com um certo grau de desenvolvimento industrial, fundamentalmente ligado aos produtos têxteis, vestuário, moinhos, calçados e alguns implementos metálicos. Entre essa ocasião, a crise dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial, desencadeou-se a industrialização na Colômbia, Peru, Costa Rica e Bolívia, sendo ela iniciada depois da Segunda Guerra Mundial na Venezuela, Paraguai, Honduras, Guatemala, Panamá, Equador, Nicarágua, República Dominicana, Haiti e outros países do Caribe. Essa, evidentemente, é uma apreciação grosseira, que tem por objetivo principal acentuar o amplo leque de situações abarcadas pela denominação "industrialização tardia": desde países com mais de um século de industrialização até outros em que a história industrial não passa de três décadas.

c) O tamanho da economia nacional

Logicamente, a dimensão econômica dos países é um fator de diferenciação que incide no processo de industrialização, sobretudo em virtude de que os tamanhos mínimos das fábricas em determinados setores, assim como os dos insumos intermediários de uso muito difundido (cimento, siderurgia, petroquímica) e ainda o setor automotivo e alguns bens de capital seriados, atingem dimensões que dificilmente seriam compatíveis com o tamanho do mercado interno de alguns países. Além disso, algumas obras de infraestrutura (transporte, energia, comunicações) exigem um alto montante fixo de investimentos, que é mais fácil de pagar nos países de maior porte econômico. Em geral, quanto menor é o tamanho do país, mais elevado é o grau de especialização industrial e mais diferenciada é sua configuração no tocante à estrutura setorial.

Quando se cotejam essas considerações com a realidade da estrutura produtiva da região, verifica-se que esse não foi um critério fundamental na concepção das estratégias e políticas industriais. Ademais, em diversos países, por considerações de outra natureza, que dificilmente seriam justificáveis do ponto de vista econômico ou tecnológico, desenvolveram-se setores industriais com escalas mínimas, incompatíveis com a dimensão dos países (siderurgia automotiva), ao mesmo tempo que não se desenvolveram outros para os quais essa incompatibilidade não existia, como, por exemplo, alguns bens de capital não produzidos em série. Além disso, o grau de fragmentação da estrutura produtiva e a elevada margem de capacidade ociosa que ela pressupõe constituíram características de vários setores e de muitos países da região durante períodos prolongados, situação esta que era economicamente possibilitada pelo protecionismo elevado e indiscriminado. No mercado comum centro-americano, a integração compensou em parte a pequenez dos mercados nacionais e, no Grupo Andino, conseguiu-se, muito precariamente, o mesmo objetivo. Em geral, os efeitos limitantes provenientes da pequenez dos mercados internos acentuaram-se em virtude das políticas internas, e, na prática, a compensação dessa limitação, por intermédio da integração, não recebeu atenção suficiente.

d) Os sistemas políticos

A julgar pelos textos constitucionais, os sistemas políticos da região costumam inspirar-se na doutrina liberal europeia do século passado, o que não se coaduna com o fato de que somente uma ínfima proporção da população latino-americana viveu, durante várias décadas sucessivas, no sistema de democracia representativa. Desde o começo da década de 1980, uma maioria da população regional conseguiu incorporar em seu cotidiano essa modalidade de convivência política. A relativa falta de democracia representativa, como um dado estrutural da história política da América Latina, talvez contribua, em parte, para explicar o desenvolvimento insuficiente do processo de integração regional, o qual, à luz da experiência internacional e regional, é favorecido pelo estabelecimento de regimes democráticos. O recente avanço mais significativo foi o acordo entre a Argentina e o Brasil, cujo conteúdo é uma inovação qualitativa com respeito à experiência regional de integração (CEPAL, 1987).

4. A CRISE INDUSTRIAL DOS ANOS 1980

a) Magnitude relativa da crise industrial latino-americana

Por fatores predominantemente externos, mas com a convergência de fatores internos de caráter estrutural e de política econômica, as economias latino-americanas experimentaram, a partir de 1980, uma crise que afetou com particular intensidade o setor industrial. Ao se acentuar a restrição das divisas, o setor produtivo de maior teor de importações e com escassa capacidade de exportação e, por conseguinte, com um forte déficit comercial, tinha que passar por um impacto mais acentuado do que o conjunto da atividade econômica. Pelo lado da demanda, ele foi mais do que proporcionalmente afetado pela queda da renda nacional e, pelo lado da oferta, a restrição das divisas dificultou o acesso aos insumos, às peças de reposição e aos equipamentos, além de os haver encarecido. A falta de experiência e a natureza das fábricas produtivas impediu, com raras exceções nacionais e setoriais, que se compensasse a queda do mercado interno com exportações, havendo-se somado a isso a elevação da taxa de juros e o superendividamento arrastado desde a década de 1970.

Em 1985, o produto manufaturado *per capita* atingia, na América Latina, um índice de 89 (1980 = 100) e o PIB *per capita* era de 93 (1980 = 100). A recuperação industrial de 1984 e 1985 (2,6% e 1,9% no produto manufaturado *per capita*) não bastou para recuperar os níveis de 1980. Em nenhum país da região sobre o qual se disponha de informações comparáveis o produto manufaturado *per capita*, em 1985, superou o de 1980, apesar das notórias diferenças de comportamento entre os diferentes países.

Se abstrairmos o crescimento populacional e concentrarmos a atenção no nível da produção industrial, veremos alguns casos extremos, como os da Colômbia, Equador e Venezuela, em que a produção manufatureira de 1985 superou em 8% a de 1980, e o caso da Bolívia, onde a produção manufatureira equivaleu a 61% da que tinha sido alcançada em 1980 (53% em termos de produto manufaturado *per capita*).

b) Fatores explicativos e evolução da crise industrial

Entre os múltiplos fatores que influem nessa evolução díspar, destacam-se os graus de industrialização e de integração do parque industrial, o volume e a destinação setorial dos investimentos e o crescimento industrial da década anterior, a natureza e a intensidade do impacto negativo externo (relação dos preços de intercâmbio, grau de endividamento, fluxo de capitais, incidência da taxa de juros e evolução do montante das exportações), e as políticas internas macroeconômicas e setoriais adotadas pelos diferentes países durante a crise.

No contexto geral de uma redução do produto industrial *per capita* no período de 1980-1983, com uma recuperação em 1984-1985, houve uma forte influência da evolução do Brasil, que responde por cerca de um terço da produção manufatureira regional. Nesse país, deu-se uma queda contínua até 1983, com uma recuperação sustentada nos anos posteriores, mas isso não ocorreu na maioria dos outros países da região. Em alguns deles, a queda se manteve desde 1980 até hoje (Bolívia, Guatemala, Honduras e Panamá); em outros, desde a queda inicial até 1982-1983-1984, não houve uma recuperação clara nos anos seguintes (Argentina, Uruguai); em outros ainda, a queda inicial foi pequena ou nula no começo, mas se registrou posteriormente

(1982-1983 no México e no Equador). No México, foi formulado e implantado um programa explícito de "defesa da fábrica produtiva", que atenuou e adiou o impacto do ajuste. Numa outra categoria estariam os países que, havendo passado por uma recessão industrial, em momento algum atingiram uma grande magnitude (Colômbia, Venezuela e Paraguai); o nível mais baixo da produção industrial nesses países foi de 96, na Colômbia, em 1982; 98 na Venezuela, em 1981; e 97 no Panamá, em 1983; a produção industrial *per capita* chegou a 91 na Colômbia e na Venezuela em 1983, e a 88 no Panamá em 1985.

O Brasil é um caso excepcional. Ele é o único país da região em que se alcançou, nesse período e pela primeira vez, um superávit comercial no setor industrial. Contribuindo com 50% do total de exportações de produtos industrializados da América Latina, ele registra o maior grau de desenvolvimento relativo do setor de bens de capital, e seu caráter pró-cíclico explica tanto a queda mais rápida do setor industrial, no período de 1980-1983, quanto a expansão contínua dos anos seguintes, que se manteve até 1986; em 1984, quando a economia mundial foi estimulada pelo aumento das importações dos Estados Unidos (27%), as exportações do Brasil para esse país subiram 54%, enquanto as do conjunto da América Latina tiveram apenas um aumento de 7%. As exportações do Sudeste Asiático para os Estados Unidos tiveram um aumento de 34% no mesmo ano. O resultado obtido pelo Brasil foi fruto de um investimento contínuo durante três décadas e, muito particularmente, do investimento feito no segundo quinquênio dos anos 1970, que teria contribuído para a elevação do saldo de divisas do setor industrial, que passou de 3 bilhões de dólares em 1981-1982 para 5 bilhões em 1983 e 7 bilhões em 1984 (ONU, 1985).

Nos países de maior dinamismo industrial na década de 1970, qualquer que tenha sido seu grau de industrialização e o tamanho de seu mercado interno (Brasil, México, Venezuela, Colômbia, Equador, Costa Rica, Panamá, Paraguai e República Dominicana), a evolução foi mais favorável na década de 1980 do que nos demais países (Argentina, Chile, Uruguai e Peru). Nestes últimos, a crise externa superpôs-se a fatores internos anteriores.

TEXTOS SELECIONADOS

c) *Modificações do perfil setorial*

A evolução diferenciada do setor industrial também se projeta no perfil setorial. No período anterior à crise, os setores mais dinâmicos da região eram os materiais de transporte, a indústria química e os bens de capital, e os menos dinâmicos eram os produtos têxteis, os artigos de vestuário e o couro. Esse perfil, semelhante ao dos países avançados, originou-se principalmente nos países industrialmente mais avançados da região. Na Colômbia, por exemplo, cujo bom desempenho econômico já foi assinalado, o setor de alimentos figurou entre os mais dinâmicos no período anterior à crise, o mesmo havendo ocorrido nos países de menor grau de industrialização.

TABELA 7

TAXAS DE CRESCIMENTO DO VALOR AGREGADO POR HABITANTE,^a POR ÁREAS ECONÔMICAS E REGIÕES EM DESENVOLVIMENTO, 1963-1985
(Taxas médias anuais, em percentagens)

	1963/ 1973	1973/ 1980	1981	1982	1983 ^b	1984 ^b	1985 ^c	1980/ 1985
Países desenvolvidos com economia de mercado	46	1,0	-0,1	-2,9	2,4	6,1	2,5	1,6
Países de planejamento central	8,6	6,1	1,9	2,1	3,7	3,	2,7	2,8
Países em desenvolvimento	5,1	3,5	-1,9	-2,0	1,0	7,0	3,7	1,5
África	4,5	2,7	-0,2	-0,9	-2,0	1,3	2,0	0,1
Ásia ocidental	6,2	2,3	-2,0	5,1				
Ásia meridional e oriental	4,6	5,4	3,6	1,0	8,0	9,6	6,2	^d 7,9
América Latina	5,1	2,8	-5,1	-3,9	-5,3	2,6	1,9	-2,0

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia, com base em informações de ONUDI, *World Industry: A Statistical Review, 1985* (UNIDO/Is.590), Viena, 1985.

^a A preços constantes de 1975.

^b Cifras preliminares.

^c Cifras estimativas.

^d 1982-1985.

No período de 1980-1983, três fatos principais se destacaram do ponto de vista da modificação do perfil setorial: o deslocamento dos setores de material de transporte e bens de capital para o grupo dos setores de menor dinamismo,

o que é compreensível por sua função no processo de investimentos e pelo impacto complementar da elevação das taxas de juros e da queda do PIB; a manutenção do setor de química industrial (CIU, 351) como setor dinâmico, antes e durante a crise, o que reflete a grande disseminação desse tipo de produtos no conjunto da atividade produtora (agricultura, mineração, construção civil, consumo de bens não duráveis); e, em terceiro lugar, o fato de que o setor de gêneros alimentícios, cuja expansão está associada às necessidades básicas de sobrevivência, situou-se, a partir de 1980, na categoria de setor de alto dinamismo, em países tão diferentes quanto o Brasil, o México, o Chile, a República Dominicana e a Venezuela.

No conjunto da região, os setores mais dinâmicos no período da crise foram os de alimentos e dois setores de insumos intermediários, a indústria química e a indústria siderúrgica (no caso deste último setor, tiveram influência as exportações do Brasil). No período de recuperação de alguns dos países até 1984 e 1985, observa-se, apesar do caráter fragmentado das informações disponíveis, que o perfil produtivo anterior à crise reconstruiu-se, com uma recuperação acentuada do dinamismo por parte do setor automotivo e, em alguns países, em particular o Brasil, do setor de bens de capital.

Na maioria dos países da região, ainda não se observa um processo de recuperação industrial, e seria prematuro avaliar a modificação que o perfil produtivo sofrerá, embora, seguramente, setores como o automotivo e algumas indústrias que produzem insumos intermediários de uso muito difundido, como a petroquímica e a siderurgia, experimentarão processos de racionalização profunda, além do processo geral de reestruturação industrial que deverá ocorrer.

d) Efeitos sobre as atividades de pesquisa científica e tecnológica

Talvez a característica mais reveladora da indústria latino-americana seja que, em marcante contraste com o que acontece nos países desenvolvidos, os gastos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, estreitamente associados ao orçamento público, tiveram uma queda sistemática, inclusive no Brasil. Essa tendência foi quantificada em relação à Argentina, Brasil, México, Chile, Peru e Venezuela.

Esse fato mostra como é exígua a valorização social e política que esse aspecto merece na região, e como é precário o vínculo entre essas atividades e a produção industrial, voltada para o mercado interno. Nos países que se apóiam no setor industrial para competir no mercado internacional, é inconcebível que, por razões de austeridade orçamentária, sacrifiquem-se os recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, consideradas decisivas para a capacidade de concorrência internacional.

e) Caracterização geral da situação atual

A situação atual do setor industrial da América Latina poderia ser resumida nas seguintes características: margens relativamente elevadas de capacidade ociosa em inúmeros países e em diversos setores; situação financeira precária das empresas, associada com a queda do mercado interno; superendividamento; taxas de juros elevadas; e, em vários países, impacto das desvalorizações sucessivas nas importações e no serviço da dívida externa.

A queda acentuada da taxa de investimentos, que em vários países alcançou apenas limites suficientes para a reposição, aumentou a antiguidade do parque industrial, precisamente num período em que, no plano internacional, acelerava-se a mudança tecnológica no setor de bens de capital, com isso aumentando o grau de obsolescência técnica; a isso veio somar-se a debilitação e, em alguns casos, o desmantelamento de grupos encarregados do *design* em empresas fabris e em empresas de engenharia, e a degradação do nível de preparo da parte da mão-de-obra industrial que, em virtude da paralisação do trabalho, foi deslocada para outras atividades.

No setor público, além da restrição dos recursos destinados ao investimento, concentrou-se a atenção na resolução de problemas de curto prazo, com a inevitável negligência da preparação das estratégias necessárias para dar uma orientação mínima à atividade empresarial. Além disso, a queda das remunerações no setor público e a restrição do quadro de pessoal podem ter contribuído para a eliminação de atividades prescindíveis, mas debilitaram o apoio público em certos setores decisivos, tais como a atividade de desenvolvimento tecnológico. Essa conjunção de fatores desfavoráveis teria afetado com maior intensidade as empresas de menor porte e com ligações políticas mais frágeis com as instâncias governamentais.

Esses não são problemas pontuais que afetem apenas determinados agentes ou setores, e o que fica em questão é todo o sistema industrial, integrado pelos agentes produtivos, financeiros, tecnológicos, privados e públicos, bem como o consenso no tocante à validade das políticas necessárias à industrialização. Ao mesmo tempo, enfrenta-se o desafio de reativar o setor empresarial, reorientar a atividade produtiva, favorecer a articulação da indústria com os recursos naturais e os serviços, idealizar estratégias e políticas, e fortalecer diversas instituições públicas e privadas que influenciam o funcionamento do setor industrial.

VII. CONCLUSÕES

Entre as lições que este exercício exploratório pode ensinar, parece interessante destacarmos as seguintes:

- A solidez da participação no mercado internacional está estreitamente ligada à capacidade que têm os países de somar um valor intelectual a sua dotação natural de recursos. Seria ilusório aspirar a uma posição sólida nos mercados mundiais, sem que os países incorporem o progresso técnico a esses recursos. O fato de se contar com recursos naturais não implica que se abdique da receita que eles podem gerar, mas que é imprescindível que esta seja empregada para transformar e modernizar o setor agrícola e para promover o desenvolvimento de um setor industrial com crescente participação e competitividade nos mercados internacionais.
- A idéia largamente difundida de que existe uma lei de compensações entre o crescimento e a equidade não se sustenta, ao examinarmos a realidade empírica de um amplo leque de situações nacionais. É certo que, no interior da América Latina, esses dois objetivos não convergiram, e que países com maior equidade sofreram uma estagnação, enquanto países com maior dinamismo não tiveram equidade; entretanto, essa apreciação localista da relação entre os dois objetivos é refutada quando se compara o padrão latino-americano com o de outras regiões com sistemas socioeconômicos e graus de desenvolvimento diferentes. Diversamente do crescimento esporádico, o cresci-

mento sustentado exige uma sociedade internamente articulada e eqüitativa, o que cria as condições propícias para um esforço contínuo de incorporação do progresso técnico e de elevação da produtividade e, por conseguinte, para o crescimento.

- Na medida em que a elite das sociedades latino-americanas continuar a resumir suas expectativas na aspiração míope e prosaica de imitar, no topo da pirâmide de renda, o padrão de vida dos países avançados, omitindo o fato de que esse padrão, mesmo nos Estados Unidos, seu país de origem, já é difícil de sustentar, e, além disso, na medida em que ela tentione propagá-lo como uma aspiração coletiva ao resto da sociedade (conformando a esse objetivo a estrutura do uso da terra, da energia, dos transportes e das comunicações), poderemos assistir a uma evolução tal que, onde hoje existe uma coluna vazia, chegue-se amanhã a uma outra situação, de conseqüências imprevisíveis, como seria a de a coluna mais concorrida ser a da estagnação com desarticulação social.

- A abertura da caixa-preta do progresso técnico constitui uma tarefa que transcende o âmbito industrial e empresarial e faz parte de toda uma postura social frente a esse tema. Essa nova atitude, de valorização social da imaginação criativa, ou seja, da busca de fórmulas que atendam às carências e às potencialidades internas, pressupõe uma modificação da elite, da qual nascem os valores e a orientação que se disseminam pelo conjunto da sociedade. Seria difícil compatibilizar uma liderança na qual têm forte peso os setores rentistas e de intermediação financeira, independentemente de eles terem um caráter privado ou público, com a difusão, pelo conjunto da sociedade, de valores em que as carências e potencialidades internas se transformem no eixo condutor da transformação econômica e social. A crescente difusão de produtos modernos na América Latina não modifica em nada a precariedade do caráter tradicional das relações sociais em que esses objetos são inseridos. A modernidade de uma sociedade tem menos a ver com os objetos que nela se difundem do que com a modernidade das instituições e das relações a partir das quais se dá a concepção, a aquisição, a escolha e a avaliação da utilidade desses objetos.

TEXTOS SELECIONADOS

- É difícil conceber como será cumprida a tarefa, enfrentada pelos países da região, de transformar não apenas as estruturas econômicas, mas ainda a concepção das diferentes camadas da sociedade sobre o desafio que elas enfrentam e a maneira de encará-lo, a menos que as forças dessas distintas camadas sociais possam voltar-se, inteira e confiantemente, para a busca de soluções. Sem uma democratização das sociedades latino-americanas, que permita a participação ativa e permanente daqueles que até agora não foram beneficiados pelo padrão de desenvolvimento, é difícil acreditar que se possa produzir uma mudança favorável. Entretanto, não se deve esquecer que também não está garantida a capacidade de legitimação econômica do processo de democratização num contexto como o descrito, nem tampouco sua capacidade de reagir a curto prazo às carências atualmente enfrentadas. Em alguns países da região, a democratização foi, em parte, um reflexo da incapacidade dos regimes autoritários que a precederam de resolver esses problemas, e seria ingênuo supor que os benefícios simbólicos difundidos pela democratização possam suprir, por muito tempo, as soluções concretas que alguns desses problemas exigem com urgência. Por conseguinte, o potencial do processo de democratização a médio e longo prazos entra em choque, a curto prazo, com o estímulo à busca de formas de legitimação em setores fundamentais.

- O que foi dito acima leva, necessariamente, a considerarmos a possibilidade de que haja acesso aos recursos provenientes dos países desenvolvidos para apoiar essa recuperação. Até aqui, destacou-se a importância das transformações internas, e chegou-se até a assinalar que não seria procedente um apoio financeiro do exterior que conduzisse, pura e simplesmente, ao prolongamento do padrão de desenvolvimento anterior. Contudo, a transformação econômica, social, política e cultural requerida na América Latina, que tem como esteio o esforço interno, requer um apoio externo complementar. Se os países dotados de excedentes, isto é, aqueles que têm a possibilidade de canalizar recursos para fora de suas fronteiras (principalmente o Japão e a República Federal da Alemanha), se desinteressarem da situação dos países menos desenvolvidos e continuarem, como nos últimos anos, concentrando sua atenção na possibilidade de resolver os desequilíbrios que surgem entre eles, sobretudo em vista da situação externa e fiscal deficitária dos Estados Unidos, é possível que eles venham a encontrar uma fórmula de convívio civilizado entre

si, virando as costas para o drama crescente que se desenrola no hemisfério sul. O principal país devedor, os Estados Unidos, teria que adotar as medidas necessárias para adequar seu estilo de vida a suas possibilidades, e os países superavitários, em vez de orientarem os recursos para a manutenção do padrão de consumo dos Estados Unidos, deveriam dirigi-los para os países do sul. Seria vital que esses países investissem, no plano endógeno, em transformações econômicas e sociais que lhes permitissem absorver esses recursos, para transformar seu padrão de desenvolvimento, e que esses recursos permitissem compatibilizar os requisitos de curto prazo, associados à crise atual, gerando transformações num sentido tal que fosse possível preencher o conjunto atualmente vazio.

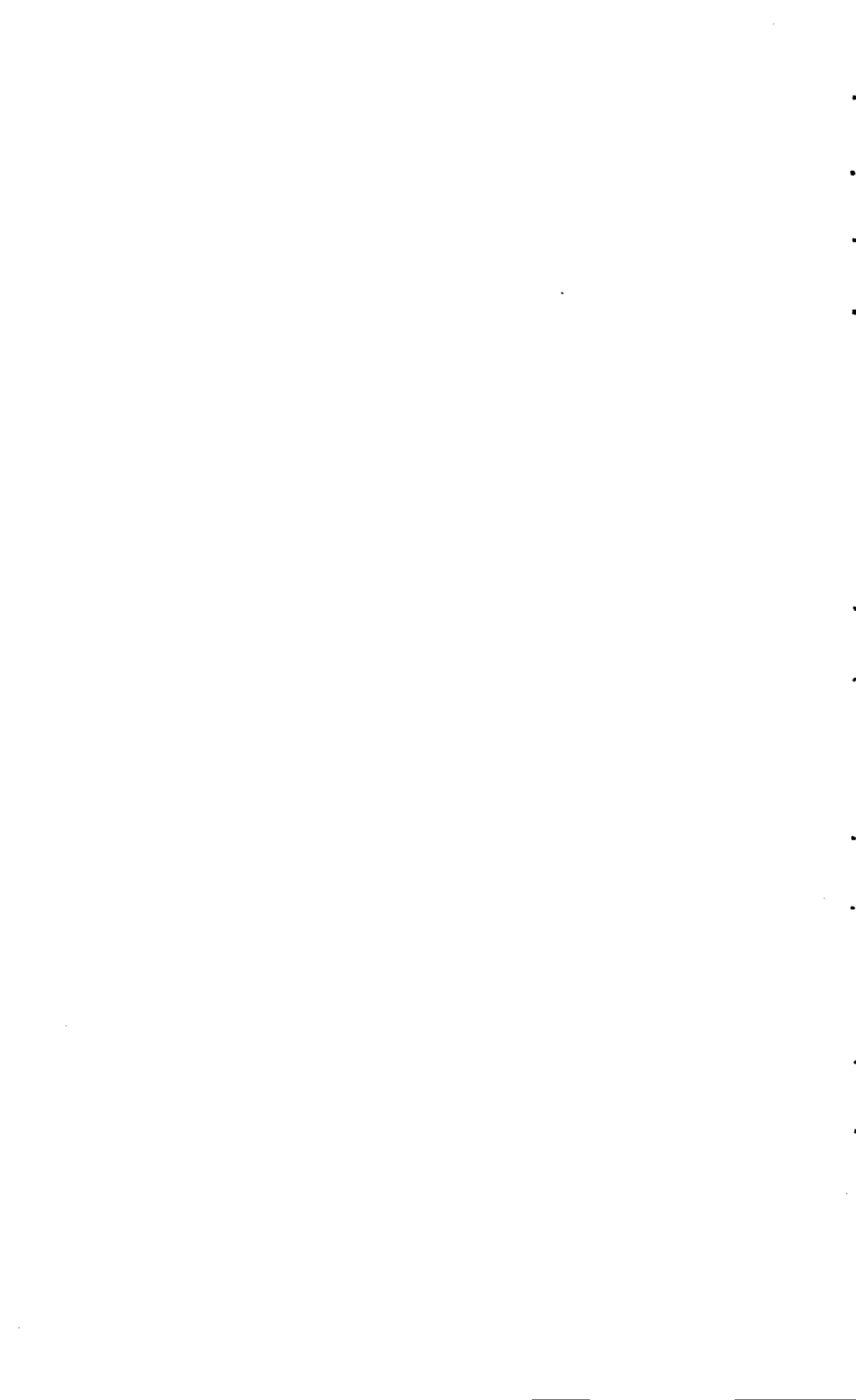
- A seqüência que parece ser depreendida deste estudo é a da eqüidade, austeridade, crescimento e competitividade. Ela difere da teoria que começa pela competitividade e não destaca o conteúdo tecnológico dos produtos exportados, para depois esperar que o crescimento resulte do efeito dinamizador do mercado internacional, que terminaria na incorporação paulatina dos excluídos. Tanto a experiência quanto as considerações internas e externas, políticas e econômicas, mostram que, na América Latina, será cada vez mais difícil adiar o tema da eqüidade, ainda que isso implique colocar em discussão alguns temas ingratos do passado, que pareciam haver caducado com o advento da modernidade.

- Um fator importante na geração de recursos no norte e nas modalidades de utilização desses recursos no sul é a diminuição do gasto com armamentos. No norte, prevalece uma relação inversa entre a competitividade industrial e o esforço bélico, o que sugere que uma diminuição desses gastos facilitaria a desejada recuperação dos equilíbrios comerciais e financeiros internacionais. A isso vem somar-se o impacto que haveria no clima político mundial e suas conseqüências benéficas para a paz social, a modernização democrática e a consolidação dos processos de integração regional no sul e, muito particularmente, na América Latina.

TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQÜIDADE: A TAREFA PRIORITÁRIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE NOS ANOS 1990*

CEPAL

*Capítulo I, "Introdução e síntese" (páginas 11 a 19) e capítulo V, "Contornos de algumas políticas básicas" (páginas 101 a 104), em *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago do Chile, março de 1990. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.90.II.G.6. O documento foi coordenado por Fernando Fajnzylber.



I. INTRODUÇÃO E SÍNTESE

a) O ponto de partida

A experiência latino-americana e caribenha dos anos 1980 foi amplamente explorada em numerosos documentos da Secretaria da CEPAL, nos quais se destaca o retrocesso experimentado pela grande maioria dos países no âmbito econômico e social. Isso pode ser mais bem apreciado na perspectiva dos sucessos materializados nas décadas anteriores, e também, nos anos 1980, em relação a outras regiões do mundo, em particular os países industrializados da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e vários países do Sudeste Asiático.

Nesses documentos, cunhou-se a expressão “década perdida” para ilustrar a magnitude do retrocesso em matéria de desenvolvimento. Aplicando-se unicamente o indicador global da evolução do produto interno bruto por habitante, essa expressão chega a ser insuficiente: o produto real *per capita* no final de 1989 não retrocedeu ao que fora registrado dez anos antes, mas ao nível de treze anos antes, e até mais do que isso, no caso de algumas economias. Por conseguinte, os países da região estão iniciando a década de 1990 com o peso da inércia recessiva dos anos 1980, com o passivo representado por sua dívida externa, e com a presença de uma inadequação fundamental entre as estruturas da demanda internacional e a composição das exportações latino-americanas e caribenhas.

Além disso, vai-se arrastando uma série de insuficiências importantes, entre as quais se destacam os desequilíbrios macroeconômicos não resolvidos, a crescente obsolescência da planta de capital e da infra-estrutura física (associada a níveis de investimento reduzidos), uma distância cada vez maior entre as intensas mudanças tecnológicas que vêm ocorrendo no mundo e sua aplicação na região, o desgaste da capacidade financeira e de gestão dos governos, a frustração de um número crescente de pessoas que tentam incorporar-se no mercado de trabalho, o mau aproveitamento dos recursos naturais e a degradação deles e do meio ambiente.

A década de 1980, entretanto, não foi apenas palco de retrocessos. Também houve alguns avanços: parciais e às vezes precários no campo econômico e consideráveis no político. Nesse sentido, os anos 1980 também foram uma década de "aprendizagem dolorosa". No âmbito político-institucional, numerosos países avançaram rumo a sociedades pluralistas e participativas, e, no final da década, assistiu-se a uma desideologização progressiva do debate político e econômico. Reflexo disso são os esquemas de acordos políticos e sociais que vieram à tona. No campo das relações intra-regionais, em grande parte ficaram para trás as rivalidades entre países vizinhos e, em alguns casos, elas foram substituídas por esquemas criativos de cooperação. Em matéria econômica, confirmou-se plenamente a necessidade inadiável de corrigir a assimetria da inserção internacional da região; também se tomou consciência da importância de manter os equilíbrios macroeconômicos de curto prazo e de complementá-los com políticas setoriais de apoio à transformação. Redobram-se os esforços para aproveitar melhor as potencialidades da integração regional, e se conseguiu superar, numa medida importante, os falsos dilemas referentes à relação indústria/agricultura, mercado interno/mercado externo, Estado/agentes privados e planejamento/mercado.

Também fizeram parte da aprendizagem dolorosa as transformações econômicas nada desprezíveis que se produziram, mesmo no contexto do desenvolvimento precário das economias nos anos 1980. Evidenciou-se a heterogeneidade dos comportamentos na atividade industrial e se confirmou a relativa vitalidade do setor agrícola; do mesmo modo, em muitos países, as grandes concentrações urbanas sofreram um impacto maior do que as cidades de porte médio e a área rural. Elevou-se o coeficiente de exportações numa ampla gama de rubricas; surgiu um número maior de empresários dinâmicos, e a

cobertura de alguns serviços sociais, como a educação, foi mantida, apesar das restrições orçamentárias. Também a demanda de alguns bens e serviços continuou a se expandir: o consumo de eletricidade residencial e a disponibilidade de televisores por habitante mantiveram sua tendência de alta, que é contrária à evolução regressiva dos indicadores econômicos agregados.

Na década de 1980, portanto, houve uma coexistência das tendências observadas. No âmbito institucional, fortaleceu-se a interação política e, ao mesmo tempo, debilitaram-se as instituições públicas. O ajuste teve um custo social elevadíssimo, sobretudo para as camadas médias e os grupos populares. Contudo, os mais afetados criaram, freqüentemente, mecanismos próprios de defesa. As economias caracterizaram-se por uma perda global do dinamismo e por uma deterioração marcante das condições de equidade, ao mesmo tempo que se iniciou um processo de adaptação às mudanças das condições vigentes. Nesse processo, muitas empresas melhoraram sua competitividade internacional, e surgiram exemplos múltiplos de criatividade e originalidade.

Em síntese, a década de 1980 constituiu, em termos históricos, um ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento anterior na América Latina e no Caribe e uma fase ainda não completamente perfilada, mas sem dúvida diferente, que marcará o futuro desenvolvimento da região. Essa década de desenvolvimento perdido e de aprendizagem dolorosa equivaleu, possivelmente, a conjunturas históricas que tiveram que ser vivenciadas em todas as experiências bem-sucedidas de industrialização tardia. Talvez seja essa a base a partir da qual a região poderá retomar o caminho do crescimento, com modalidades distintas quanto às instituições e políticas, desta vez acompanhadas de um esforço contínuo de superação dos atrasos nos âmbitos da competitividade e da equidade internacional e de um contexto sustentável em termos ambientais. Contribuir para essa tarefa é exatamente o propósito deste documento.

b) Os desafios dos anos 1990

Assim, ao se iniciar a década que antecede o novo milênio, a América Latina e o Caribe encontram-se numa encruzilhada. Trata-se de nada menos do que reencontrar o caminho para aceder ao desenvolvimento, um caminho que

parece ter sido perdido na turbulenta década recentemente encerrada. A superação da crise traz implícito um extraordinário acúmulo de exigências. Apenas a título ilustrativo, é preciso, por um lado, fortalecer a democracia e, por outro, ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las numa mudança tecnológica mundial intensificada, modernizar os setores públicos, aumentar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo, e fazer tudo isso no contexto de um desenvolvimento sustentável em termos ambientais.

As economias, sociedades e Estados debilitados dificilmente poderiam seguir um rumo exitoso, diante desse acúmulo de exigências, sem pesar de maneira muito cuidadosa e apoiar consensualmente determinadas possibilidades, preferências e sacrifícios. Além disso, a tarefa que temos pela frente é de tamanha envergadura e complexidade, que não seria possível abordá-la a partir de uma única perspectiva totalizadora, especialmente levando em consideração a enorme diversidade de situações que se observa na região. Existem, ademais, estímulos conjunturais que, até o momento, obrigaram as autoridades a concentrarem sua atenção no âmbito da política econômica de curto prazo, postergando projetos e propostas de prazo mais longo, embora estes sejam indispensáveis para corrigir os desequilíbrios existentes; isso é o que acontece, por exemplo, com o balanço de pagamentos. Nesse sentido, e valendo-nos do horizonte temporal de longo prazo oferecido pelo início da década de 1990, acentuamos neste documento o que é considerado como tarefa primordial e comum a todos os países: a transformação das estruturas produtivas da região num contexto de crescente equidade social.

c) Algumas precondições da transformação produtiva

A orientação e os resultados dos esforços internos para superar a crise dependerão, de maneira não desprezível, da situação externa, que continuará a influir decisivamente no desempenho das economias da região. Entre os diferentes elementos que deverão condicionar esse desempenho destacam-se o grau de abertura que houver no comércio internacional, a maneira de lidar com o excesso de endividamento, que limita tanto a capacidade de importação quanto a capacidade de investimento de numerosas economias

da região, e a possibilidade que houver de aceder a tecnologias e conhecimentos em condições que facilitem uma transformação produtiva baseada na competitividade internacional.

As condições de origem externa mesclam-se com outras de origem interna, e freqüentemente as reforçam. Entre estas últimas, destaca-se a necessidade de corrigir os desequilíbrios macroeconômicos, que foram a marca dominante da década de 1980. Também se coloca, em segundo lugar, uma enorme interrogação sobre como se deverá abordar o financiamento do desenvolvimento, dada a maciça transferência de recursos financeiros para o exterior que foi registrada nos últimos anos. Em terceiro lugar, as diretrizes oferecidas por este texto levam em conta que a manutenção da coesão social estabelece limites claros ao conteúdo das políticas e estratégias econômicas.

d) O esforço interno e a cooperação internacional

Impulsionar a transformação produtiva e abrir caminho para uma maior equidade social são tarefas que precisam de esforços resolutos, persistentes e integrados por parte dos governos e das sociedades civis. Eles só renderão frutos, como já foi indicado, num contexto externo de condições minimamente favoráveis em questões vitais, como o financiamento em geral (e, mais especificamente, o que concerne a uma solução do problema da dívida externa), o intercâmbio comercial e a transferência de tecnologia e conhecimentos. Com isso, formula-se com maior vigor e de maneira mais prioritária o tema da necessidade da cooperação econômica internacional.

Nesse sentido, é cabível esperar que a região enfrente o diálogo e as negociações internacionais a partir de uma posição talvez mais favorável do que no passado. Isso se deve a que, se os países da América Latina e do Caribe adotarem estratégias próprias, que lhes permitam avançar em direção à transformação produtiva, eles ganharão maior legitimidade, credibilidade e eficácia para exigir que os países industrializados assumam sua própria responsabilidade pela ordenação de uma economia mundial vigorosa e capaz de dar um impulso dinâmico a todos os países. Do mesmo modo, a reativação das economias da região, juntamente com um nível maior de acordo intra-regional, fortalecerá o poder de negociação dos países latino-americanos e caribenhos diante de terceiros.

Por outro lado, os próprios países industrializados parecem estar redescobrendo pelo menos algumas das vantagens dos acordos de tipo multilateral. Com base em temas como os do meio ambiente ou dos recursos marítimos, evidenciou-se que os entendimentos bilaterais, muito favorecidos pelas principais economias desenvolvidas nos últimos tempos, revelam-se insuficientes para abordar com eficiência determinados problemas. Assim, é de esperar que essas economias também venham a admitir, num sentido mais específico, que a possibilidade de manter uma expansão ordenada e sustentada da economia mundial em seu conjunto depende, de maneira vital, de que se encontrem formas que signifiquem benefícios tanto para os países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento.

e) As formulações centrais do documento

Ao tecer as considerações que se seguem, partimos de uma convicção: a despeito dos graves obstáculos enfrentados pelos países da região, existem efetivamente vias para superá-los. Essa aproximação atenua, de certo modo, o desalento que costuma ser suscitado pelo panorama da América Latina e do Caribe ao se iniciar a nova década. Ela se apóia nos avanços registrados em outras regiões onde também surgiram dificuldades estruturais e conjunturais, algumas das quais guardam semelhança com as que hoje afetam o desenvolvimento da maioria dos países latino-americanos. Baseia-se também na aprendizagem dolorosa da década anterior e no importante fluxo de ativos acumulados pela região no acidentado desenvolvimento das últimas décadas.

A complexidade e a envergadura da tarefa proposta implicam um período mais ou menos prolongado de aprendizagem e adaptação. Para muitos países, parte do trajeto já foi percorrida, razão por que caberia esperar sucessos concretos nos primeiros anos da década de 1990. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer. Esta afirmação também tem conseqüências no âmbito da cooperação internacional: os países necessitam de uma certa margem de largueza externa para que o esforço surta devidamente os seus efeitos e precisam de tempo para que estes últimos se façam sentir.

Exporemos a seguir os critérios em que se fundamentam a proposta, as diretrizes para a concepção das políticas necessárias para sua instrumentação e a base institucional de apoio de que elas precisam.

I) Critérios principais

A transformação produtiva com equidade deverá ser alcançada no contexto de uma maior competitividade internacional. Essa competitividade deverá apoiar-se mais numa incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico no processo produtivo (com os conseqüentes aumentos de produtividade) e menos na depreciação dos salários reais. A esse respeito, convém reconhecermos a dimensão de aprendizagem e disseminação dos conhecimentos disponíveis no nível internacional, prerrogativa essa que foi insuficientemente utilizada pela região no passado. Procura-se avançar da “renda perecível” dos recursos naturais para a “renda dinâmica” da incorporação do progresso técnico na atividade produtiva.

Enfatiza-se o caráter sistêmico da competitividade. No mercado internacional, concorrem economias nas quais a empresa constitui um fator que, embora crucial, está integrado numa rede de vinculações com o sistema de ensino, a infra-estrutura tecnológica, de energia e de transportes, as relações entre empregados e empregadores, a máquina institucional pública e privada e o sistema financeiro: em outras palavras, a empresa está integrada em todo um sistema socioeconômico. Por essa perspectiva, impulsionar a transformação produtiva exige esforços decididos, persistentes e, principalmente, integrados.

A industrialização constitui o eixo da transformação produtiva, principalmente por ser portadora da incorporação e difusão do progresso técnico, mas também porque, na nova situação, deve ultrapassar o estreito contexto setorial em que foi abordada e se vincular com a exploração de produtos primários e a área de serviços, de maneira a integrar o sistema produtivo e tender para a homogeneização progressiva dos níveis de produtividade. A superação da compartimentalização setorial é uma das chaves da transformação produtiva e da nova fase da industrialização.

As transformações produtivas devem ser compatíveis com a preservação do meio ambiente físico e, por conseguinte, a dimensão ambiental e geográfico-espacial deve incorporar-se plenamente no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, trata-se, por um lado, de reverter as tendências negativas de esgotamento dos recursos naturais, de deterioração crescente pela contaminação e de desequilíbrios globais; por outro lado, trata-se de aproveitar as oportunidades de utilizar os recursos naturais com base na pesquisa e na preservação.

O crescimento sustentado, apoiado na competitividade, é incompatível com o prolongamento dos atrasos em relação à equidade. Isso não impede que se reconheça a dificuldade de alcançar simultaneamente objetivos tão diferentes, porquanto surgem oposições que concernem à ponderação valorativa deles e, do mesmo modo, à capacidade do sistema de assumir e assimilar as mudanças. Nesse aspecto, a urgência de corrigir as deficiências em âmbitos distintos é diferente de um país para outro; para alguns, fortalecer a coesão social deteriorada é quase um requisito de sobrevivência; em outros, a prioridade é dar impulso à competitividade, sem retrocessos importantes em matéria de equidade.

II) Diretrizes para a concepção de políticas

A transformação produtiva não pode ser simplesmente o resultado da criação de um clima macroeconômico apropriado e estável, ou da aplicação de uma política de “preços corretos”. Ela exigirá uma combinação do manejo macroeconômico com políticas setoriais, bem como a integração das políticas de curto e longo prazos. Além disso, precisará de mudanças institucionais com orientações estratégicas também de longo prazo, nas quais se possa basear uma nova forma de interação entre os agentes públicos e privados, como via inescapável para atingir a equidade e a harmonia social. Na verdade, tal interação é vista como parte de um novo relacionamento global entre o Estado e a sociedade civil.

O imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas. Por mais intenso que se revele o esforço de transformação, seguramente transcorrerá um período prolongado antes que se possa superar a heterogeneidade estrutural através da incorporação do conjunto dos setores marginalizados nas atividades de produtividade crescente. Por isso, será necessário pensar em medidas redistributivas complementares, entre elas serviços técnicos, financeiros e de comercialização, assim como programas maciços de qualificação destinados a microempresários, trabalhadores autônomos e agricultores, reformas de diversos mecanismos de regulação que impedem a formação de microempresas, adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres, fomento da organização, de modo a contribuir para a ajuda mútua e a representação adequada das necessidades dos mais desfavorecidos perante o Estado, e aproveitamento do potencial

redistributivo da política tributária, tanto pelo lado da receita quanto no que diz respeito à orientação dos gastos públicos.

A integração latino-americana e caribenha e a cooperação inter-regional são essenciais, na medida em que contribuem de maneira vital para a garantia da transformação produtiva, da democratização e da justiça distributiva. Nesse âmbito, propõem-se ações concretas, baseadas em critérios setoriais, de preferência sub-regionais e gradativos, com ênfase na competitividade e na rentabilidade, e que pressupõem a participação preponderante das empresas, instituições e associações existentes na região. Essas ações destinam-se a fazer com que a integração contribua para a estratégia de desenvolvimento proposta e possa reforçá-la.

III) O contexto institucional

Tudo o que foi dito até aqui parte do reconhecimento de que a formulação e a aplicação de estratégias e políticas econômicas terá que ocorrer num contexto democrático, pluralista e participativo. Isso influi no conteúdo e no alcance das políticas e estratégias econômicas, na maneira como estas são formuladas e aplicadas e nas modalidades de interação entre os agentes públicos e privados. Nesse sentido, as políticas e estratégias devem encarregar-se da vontade expressa pelas maiorias nacionais e podem estar sujeitas a mudanças, de acordo com as expressões da vontade majoritária.

Nas sociedades democráticas, a composição estratégica adquire uma importância decisiva. Essa composição abrange um conjunto de acordos explícitos e implícitos de longo alcance entre o Estado e os principais agentes políticos e sociais, em torno da transformação produtiva com equidade, assim como em torno das seqüências de políticas e inovações institucionais necessárias para alcançá-la. Trata-se de legitimar, através disso, mecanismos e ações que, por um lado, gerem comportamentos convergentes com os propósitos comuns e, por outro, inibam as dinâmicas dos interesses grupais que possam comprometer os propósitos coletivos. A capacidade governamental de promover acordos com respeito às finalidades de longo prazo e aos objetivos instrumentais, bem como a respeito dos meios utilizáveis, está diretamente relacionada com o grau de participação pluralista, com a adequação das políticas e com a eficácia de sua instrumentação.

O estilo da intervenção estatal deverá ser reformulado em relação às décadas anteriores. Durante os anos 1980, as prioridades dos Estados da região reduziram-se, muitas vezes, a privilegiar uma expansão cujos frutos possibilitassem o serviço da dívida externa. Convém agora deslocar essas prioridades para o fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade. Isso não significa, necessariamente, aumentar nem diminuir o papel da ação pública, mas aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto do sistema econômico. Requer também uma mudança em seus procedimentos tradicionais em matéria de planejamento. Essas novas técnicas deverão criar uma articulação melhor entre os processos decisórios de curto, médio e longo prazos; promover a coordenação intersetorial e assegurar respaldo técnico aos esforços necessários de diálogo e harmonização social. É evidente que a composição estratégica é cotidianamente posta à prova, através de seus efeitos e de seu grau de aceitação por parte dos diferentes protagonistas.

f) Principais elementos propositivos^{1}*

Ao lado das proposições centrais anteriormente enunciadas, o documento faz também um conjunto de propostas. Estas têm por objetivo melhorar a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir uma interação criativa entre os agentes públicos e privados, e tudo isso é orientado para o cumprimento do critério estratégico de gerar uma competitividade autêntica, o que sintetiza esses objetivos específicos e estabelece um guia para a transformação produtiva. As propostas baseiam-se na incorporação das experiências positivas já em andamento em diferentes países da região. Caberia, portanto, examiná-las no contexto mais amplo de sua capacidade de contribuir para que se consiga a transformação produtiva com equidade.

O âmbito macroeconômico e as políticas que o configuram são de vital importância, tanto para corrigir os desequilíbrios que caracterizaram a década de 1980 quanto para atingir os objetivos da transformação de médio e longo prazos. Uma das lições aprendidas na década anterior foi que os desequilíbrios

^{1*}Síntese dos capítulos V e VI do documento.

das principais variáveis macroeconômicas só podem chegar até certos limites, e que os preços de mercado devem, pelo menos, aproximar-se dos preços sociais. Outra lição consiste em que a ênfase acentuada que se depositou na estabilização e no ajuste, assim como na atuação sobre a demanda e a realocação de recursos, entrou em conflito, de certo modo, com as políticas destinadas a estimular a oferta.

Não se trata de nos aprofundarmos no conteúdo e no alcance da política econômica de curto prazo, a qual deverá variar significativamente de uma situação para outra. Caberia insistir, entretanto, na importância de um contexto que confira coerência a seus diferentes componentes e de um grau aceitável de estabilidade em sua aplicação. Caberia igualmente sublinhar a importância extraordinária adquirida pela política fiscal no conjunto dos instrumentos de que os governos dispõem para fazer frente a objetivos às vezes opostos, como a estabilização, o crescimento e a maior justiça distributiva. O financiamento da transformação produtiva exige, de fato, um reajuste da política tributária, a fim de aumentar a poupança pública passível de ser destinada ao investimento. É preciso fazer um esforço para melhorar a destinação dos gastos, mas parece claro que a maior parte do ajuste fiscal deverá ocorrer por meio de reformas tributárias. Um sistema de bases tributáveis relativamente pouco numerosas, porém amplas, e que dê preferência a taxas uniformes é preferível a um sistema complexo e com múltiplas taxas nominais. A adoção de bases amplas significa um passo importante a favor do objetivo de uma equidade maior; além disso, simplifica a administração tributária e permite aumentar a arrecadação.

Em matéria de política comercial e cambial, o atingimento da transformação produtiva exige uma abertura maior da economia, como meio para induzir aumentos de produtividade e estimular a incorporação do progresso técnico. Não existe uma fórmula única para se fazer a abertura. Para que ela reforce o processo de crescimento, em vez de frustrá-lo, é indispensável que leve não apenas a maiores importações, mas também a uma expansão rápida e persistente das exportações. Por conseguinte, convém graduar a abertura em função da disponibilidade de divisas. Além disso, a abertura presume que se harmonizem as políticas de proteção tarifária e paratarifária, a política cambial e as políticas de promoção das exportações, tudo com vistas a que o nível da proteção efetiva concedida às atividades exportadoras seja semelhante àquele

que beneficia os setores que substituem as importações. Um requisito essencial para que a abertura contribua para o crescimento e a transformação produtiva é a manutenção de uma taxa de câmbio real elevada e estável. Durante a etapa crítica em que for efetuada a reconversão e a modernização do parque industrial, a intervenção seletiva do Estado, através da concessão de incentivos fiscais, creditícios e comerciais, poderá complementar a política tarifária.

Quanto à política tecnológica, a situação da "industrialização tardia" apresenta oportunidades que até agora foram insuficientemente utilizadas no tocante à aprendizagem, à incorporação e à difusão, no parque produtivo, do acervo tecnológico disponível no plano internacional. Como diretrizes para a década de 1990, propõe-se completar e adequar a infra-estrutura tecnológica nas atividades prioritárias porém atrasadas; promover uma propensão maior à incorporação do progresso técnico e da inovação nas próprias empresas, incentivando a valorização adequada da tecnologia como variável estratégica e fonte de benefícios, concedendo incentivos governamentais às empresas existentes, para que elas empreendam atividades inovadoras, e dando apoio à criação de novas empresas de alto nível tecnológico. Sugere-se também que se desenvolva, através de diversos acordos institucionais, uma rede de ligações entre o sistema de pesquisa e o restante da infra-estrutura tecnológica, por um lado, e o setor produtivo, por outro, bem como o incentivo, neste último, a um contato estreito entre os usuários e os produtores de bens e serviços. Isso poderia ser feito em torno de determinados sistemas integrados de produção, nos quais se tenham acumulado experiência e a competência básica no nível local (como seria o caso de alguns setores transformadores de recursos naturais e das indústrias ligadas a eles). Finalmente, será necessária a aplicação de critérios de seleção, uma vez que só dessa maneira será viável produzir na região núcleos endógenos de inovação tecnológica.

No que se refere à formação dos recursos humanos, destaca-se seu papel crucial para a transformação produtiva. Essa é a matéria em que melhor se conjugam as considerações de dinamismo econômico com a equidade social. A aceleração da mudança técnica, a heterogeneidade dentro e entre os países da região, os requisitos mutáveis em matéria de qualificações profissionais e a diversificação dos agentes produtivos implicam que não se pode esperar que um único agente se encarregue das tarefas de formar, capacitar e reciclar os

recursos humanos. Além disso, a escassez de recursos disponíveis para melhorar os sistemas de qualificação obriga a um aproveitamento máximo das diversas contribuições que as diferentes instituições podem fazer para a formação dos recursos humanos. Isso justifica a necessidade de uma estratégia de longo prazo, destinada à elevação paulatina e sustentada da oferta de formação em suas diferentes fases e âmbitos: ciclos pré-escolar, fundamental e secundário, universidades, centros de pesquisa, sistemas de capacitação, projetos de ensino popular e educação de adultos, e programas de reciclagem profissional.

Com respeito à criação de empresas, propõe-se a concepção de políticas de estímulo à formação de empresas e empresários. Reconhece-se a complexidade dessa tarefa, na medida em que, no processo de investimento, intervêm fatores que nem sempre estão incluídos nos enfoques econômicos tradicionais, e até outros fatores intangíveis, como a criatividade humana. Contudo, a atual concepção do problema implica que se atenda especialmente à criação de grupos com potencial empresarial, à formulação e execução de projetos, ao financiamento de empresas e à racionalização das formas de trabalho produtivo nos espaços nacionais. Paralelamente a isso, existe um aspecto de importância especial na América Latina e no Caribe: a necessidade de revalorizar socialmente a função empresarial.

Os esboços de política industrial aqui oferecidos inscrevem-se no conjunto das propostas que tendem a favorecer, entre outros aspectos, a articulação produtiva. Nesse conjunto incluem-se a abertura gradual e seletiva, o fomento integral das exportações industriais, a incorporação e difusão do progresso técnico e o apoio à pequena e média empresas. As ações propostas deverão ser abordadas num contexto de restrição financeira e de debilitação institucional do setor público, o que levanta três desafios: selecionar de maneira coerente as áreas de intervenção governamental, privilegiar a reconstituição institucional estratégica do setor público e outorgar uma alta prioridade à inovação institucional na gestão do sistema produtivo.

No que se refere à agricultura, à articulação intersetorial e à competitividade internacional, convém, de modo geral, superar o viés urbano-industrial na destinação dos investimentos econômicos e dos gastos sociais, revalorizando, ao mesmo tempo, o espaço rural; modificar a atual tendên-

cia, favorável às grandes empresas agrícolas modernas, mediante um enfoque mais seletivo que contemple, onde for cabível, o fortalecimento e a modernização da pequena agricultura; evitar a concentração dos investimentos em grandes obras hidráulicas, enfatizando a manutenção, a complementação e o desenvolvimento de obras menores, assim como o manejo integrado dos recursos hídricos; fortalecer a articulação intersetorial e a consolidação de uma logística eficiente de produção, transporte e comercialização, evitando a compartimentalização setorial; e evitar a persistência dos conflitos pela terra e das formas precárias de posse, regularizando os títulos das propriedades legítimas.

Também se aborda o tema dos recursos naturais e da articulação produtiva. Uma política de exploração racional dos recursos naturais da região para o próximo decênio deve propor a superação das debilidades passadas e presume avanços em vários aspectos. Os recursos naturais não podem adaptar-se a um esquema de exploração máxima a curto prazo, mas sim a um manejo cuidadoso, que avalie os ritmos de exploração dos recursos não renováveis à luz da situação atual e das perspectivas dos mercados, e que cuide da manutenção da capacidade de reprodução dos recursos renováveis. Também não cabe conceber o setor de recursos naturais como fornecedor de rendas transferíveis para outros setores, mas pensar na configuração de redes produtivas articuladas com a indústria e os serviços, de maneira a valorizar os recursos e contribuir para um processo de mudança tecnológica e organizacional que fortaleça sua competitividade.

Quanto aos serviços básicos de apoio e articulação produtiva, a transformação proposta exigirá o apoio de diferentes serviços básicos, tais como energia elétrica, água, comunicações, bancos, seguros e transportes. Alguns deles terão que ser adequados às circunstâncias da década de 1990. No caso ilustrativo dos transportes, eles deverão favorecer o uso dos mecanismos do mercado, nos casos em que eles existirem ou puderem ser criados em condições adequadamente competitivas; do mesmo modo, deverão evitar que se continue a concentrar os investimentos na infra-estrutura física e procurar fazer com que os serviços de transporte necessários para a transformação produtiva sejam adequados em termos de qualidade e de custo. Do mesmo modo, as ações isoladas nos diferentes meios devem ceder lugar à criação de sistemas de transporte.

Ao abordar os sistemas financeiros em relação à transformação produtiva, cabe assinalar que, nos anos 1990, um objetivo fundamental dos bancos e dos fundos de desenvolvimento será a captação por eles mesmos, no mercado, de fundos de médio e longo prazos que complementem os recursos passíveis de ser fornecidos ou canalizados pelos setores públicos. Isso prevê a importância da emissão de títulos rentáveis de captação de verbas, a ênfase na rentabilidade dos projetos de investimento e a necessidade de fórmulas de financiamento para os projetos que limitem o risco creditício das instituições de desenvolvimento.

A interação ativa entre os agentes públicos e privados, assim como a reestruturação do setor público serão um processo cujo conteúdo e alcance não admitem fórmulas preconcebidas. Não apenas ele dependerá do contexto institucional, social, econômico e político em que se der, como deverá também surgir de um pacto amplo entre as diferentes forças representativas. Por conseguinte, este documento oferece apenas alguns princípios gerais para a ação estatal, em apoio à transformação produtiva com equidade. Entre esses princípios, destacam-se a seletividade nas ações do Estado, a autolimitação destas, a simplificação e a descentralização das intervenções estatais, e melhorias na capacidade de previsão de médio prazo através de novas modalidades de planejamento.

A integração econômica, como processo que contribui para a transformação produtiva com equidade social, será um aspecto que adquirirá relevância e apoio renovados na década de 1990. No contexto dos objetivos da transformação produtiva, propõe-se fomentar a inovação, a aprendizagem e a difusão de tecnologias, mediante a intensificação e ampliação das relações entre as empresas, os setores e as instituições nos níveis sub-regional e regional, com flexibilidade na aplicação dos instrumentos de integração e no âmbito geográfico. A liberalização do comércio intra-regional, a cooperação e as medidas de facilitação no transporte, assim como a reabilitação dos mecanismos de pagamento ampliariam mercados e promoveriam a concorrência, contribuindo para criar uma simbiose entre a demanda externa e a demanda regional. Esta última aumentaria a competitividade e as possibilidades de incremento das exportações para a região latino-americana e para o mundo. Tudo isso seria facilitado por uma cooperação seletiva em matéria de políticas setoriais e pela constituição de um espaço científico e tecnológico ampliado, com ações

comuns em aspectos como a propriedade intelectual e a tecnologia da informação. Do mesmo modo, propõe-se a exploração das possibilidades de utilização da abertura comercial, talvez mediante a consolidação seletiva de tarifas, como instrumento de negociação para garantir o acesso aos mercados externos. Destaca-se também a necessidade de fortalecer a base institucional da integração, com uma participação maior dos diferentes agentes, públicos e privados, no processo de tomada de decisões.

V. CONTORNOS DE ALGUMAS POLÍTICAS BÁSICAS

Faremos referência, em seguida, a algumas das políticas que podem sustentar os objetivos instrumentais anteriormente enunciados: melhor inserção internacional, articulação produtiva e interação criativa entre os agentes públicos e privados (ver quadro sinóptico). Para fins de apresentação, as políticas foram agrupadas de acordo com cada um desses objetivos. Em conjunto, os três configuram o critério estratégico que norteia a transformação produtiva proposta: fortalecer a competitividade autêntica.

As políticas aqui examinadas em termos sucintos respaldam os três objetivos instrumentais assinalados e, em seu conjunto, o critério estratégico enunciado. Para sua concepção e instrumentação, elas requerem o contexto institucional caracterizado pela expressão “composição estratégica”, que se refere ao respaldo institucional da proposta de transformação produtiva com equidade.

Entende-se por composição estratégica um conjunto de acordos de longo prazo, tanto explícitos quanto implícitos, entre o Estado e os principais agentes políticos e sociais, com respeito aos objetivos instrumentais e às seqüências de políticas e inovações institucionais necessárias para alcançá-los. Trata-se de um caminho que permite legitimar ações e mecanismos que, por um lado, estimulem os comportamentos compatíveis com os propósitos comuns e, por outro, inibam as dinâmicas de interesses grupais que possam desencadear-se e comprometer os propósitos coletivos.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

A capacidade governamental de promover acordos a respeito das metas de longo prazo e dos objetivos instrumentais, assim como dos meios utilizáveis, tem uma relação direta com o grau de participação pluralista, com a adequação das políticas e com a eficácia de sua instrumentação. A composição estratégica é cotidianamente posta à prova, através de seus efeitos e de seu grau de aceitação por parte dos diferentes protagonistas. Essas considerações são de especial importância na região, dada a necessidade imperiosa de avaliar e legitimar sistemas políticos pluralistas e participativos.

POLÍTICAS BÁSICAS: ESQUEMA SIMPLIFICADO

Ortodoxia dos anos 1950 e 1960	Ortodoxia dos anos 1980	Transformação produtiva dos anos 1990
1. POLÍTICAS DE APOIO À INSERÇÃO INTERNACIONAL		
<i>a) Política comercial e cambial</i> – Proteção efetiva elevada e permanente, através de tarifas elevadas e dispersas e de restrições quantitativas.	Abertura comercial, liberalização financeira e desregulamentação simultânea e rápida.	Tendência para uma baixa proteção, pouca dispersão e ausência de restrições quantitativas. Proteção seletiva e temporal aos novos setores portadores de progresso técnico. Uso de mecanismos compensatórios em casos restritos.
– Tendência antiexportadora parcialmente corrigida por sistemas de fomento das exportações.	Tendência de neutralidade entre os mercados interno e externo. No curto prazo, geração de um superávit comercial.	Critério de neutralidade pactuado em matéria tarifária e cambial. Sistema integrado de fomento à exportação de manufaturados.
– Taxas de câmbio múltiplas, com tendência à supervalorização, em particular nos produtos básicos de consumo maciço.	Taxa de câmbio determinada pelo mercado.	Taxa de câmbio real elevada e estável, a fim de induzir a competitividade.
– Integração regional para ampliar o mercado interno.	Livre-comércio internacional.	Integração regional voltada para o fortalecimento da capacidade de competição nos mercados regionais e internacionais. (Pesquisa e desenvolvimento, comercialização, comunicações.)

TEXTOS SELECIONADOS

Ortodoxia dos anos 1950 e 1960	Ortodoxia dos anos 1980	Transformação produtiva dos anos 1990
<p><i>b) Política tecnológica</i> – Diversos instrumentos de apoio à atividade tecnológica, com efeito reduzido, em virtude da baixa demanda por parte das empresas e instituições em processo de consolidação.</p>	<p>Redução de recursos fiscais para essa finalidade e pouco apoio institucional.</p>	<p>Conjunto de instrumentos cobrindo um amplo espectro de requisitos empresariais, desde a fase de sensibilização até a comercialização. Fortalecimento decisivo dos órgãos correspondentes. Disponibilidade de recursos compatível com a demanda crescente, associada às exigências impostas pela inserção internacional.</p>
<p><i>c) Capacitação da mão-de-obra</i> – Criação das bases institucionais para dar início ao processo de capacitação maciça da mão-de-obra, bem como a esquemas centralizados, relativamente rígidos e distantes da atividade empresarial.</p>	<p>Debilitação das instituições públicas de capacitação. Recomenda-se delegar essa tarefa no setor empresarial.</p>	<p>Prioridade para essas atividades, tanto para incorporar e difundir o progresso técnico quanto para favorecer a equidade. Pluralismo institucional, programas diferenciados para grupos distintos de trabalhadores, sistema nacional de capacitação.</p>
<p><i>d) Criação de empresas</i> – Geração de grandes empresas públicas e privadas, que funcionem em mercados cativos e com predomínio de estruturas oligopolistas. Desenvolvimento insuficiente da pequena e média empresas.</p>	<p>Regime de crescente concorrência interna e externa.</p>	<p>Apoio sistemático à criação de empresas e aos empresários: valorização da função empresarial, identificação de grupos com potencial empreendedor, apoio à elaboração e financiamento de projetos, simplificação burocrática, infra-estrutura tecnológica e “incubadoras” de empresas. Apoio à pequena e média empresas.</p>
<p>2. POLÍTICAS DE FORTALECIMENTO DA ARTICULAÇÃO PRODUTIVA</p>		
<p><i>a) Indústria:</i> voltada para o mercado interno, acompanhando a seqüência que vai do consumo não durável até o uso difundido, o consumo durável e os bens de capital. Nos países maiores, avança-se para as etapas finais. Liderança de empresas transnacionais nos setores de maior dinamismo e conteúdo tecnológico, e de empresas públicas nas categorias com maior intensidade de capital.</p>	<p>Questionamento generalizado da eficiência. Aumentos das exportações de manufaturados, ligados à queda do mercado interno.</p>	<p>Combinação dos critérios de neutralidade aplicados numa ampla gama de setores com critérios de estimulação de mercados, critérios de seletividade baseados em indivisibilidades e critérios de coordenação intersectorial.</p>

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Ortodoxia dos anos 1950 e 1960	Ortodoxia dos anos 1980	Transformação produtiva dos anos 1990
<p><i>b) Agricultura:</i> concepção das políticas em quadros setoriais estreitos, com baixíssimo grau de diferenciação regional e por tipo de produtores, com predomínio da casuística imposta pelas exigências das organizações de produtores com maior poder de pressão.</p>	<p>Transferência para entidades privadas de atividades públicas, nos âmbitos do armazenamento e comercialização interna e externa de produtos básicos. Ênfase nos trabalhos de fiscalização e em atividades de informação destinadas a dar maior transparência aos mercados. Ocasionalmente, medidas de regulação <i>antidumping</i>.</p>	<p>Concepção sistêmica que procura fortalecer a articulação entre a agricultura, a indústria e os serviços, apoiando-se na capacidade da indústria paraagrícola e da agroindústria para induzir o progresso técnico nos processos e produtos, com estratégias diferenciadas por regiões e por tipo de produtores.</p>
<p><i>c) Recursos naturais:</i> exploração dos recursos percebidos como ilimitados.</p>	<p>Intensificação do uso de recursos naturais para exportação. Uso de mecanismos de mercado para determinar o alcance e a tecnologia do uso dos recursos ("preços corretos").</p>	<p>Combinar os mecanismos de mercado com regulamentações e intervenções no mercado, para assegurar simultaneamente a exploração. Compatibilização das redes produtivas com as indústrias e serviços. Passa-se da participação pública na propriedade para a regulamentação, a captação de renda e a supervisão da utilização dos recursos.</p>
<p><i>d) Infra-estrutura e serviços de produtos:</i> expansão da capacidade física de apoio à indústria para o mercado interno e à exportação de recursos naturais.</p>	<p>Orientação financeira; auto-financiamento e cobrança aos usuários pelo custo da infra-estrutura.</p>	<p>Apoio à transformação produtiva, com ênfase inicial na manutenção e nas mudanças significativas da gestão. Prioridade para a expansão das telecomunicações e dos serviços ao produtor. Destaque da qualidade do serviço com respeito às obras.</p>
<p><i>e) Sistema financeiro:</i> – Instituições públicas de fomento (bancos de desenvolvimento); formulação e promoção de grandes projetos, preferencialmente industriais, públicos e de mercado interno. Bancos setoriais especializados, sem enfoque sistêmico.</p>	<p>Instituições de fomento (bancos de desenvolvimento); os agentes financeiros transferem crédito externo para os bancos comerciais, que o colocam no setor produtivo.</p>	<p>Ajuste do papel dos bancos e fundos de desenvolvimento nos sistemas financeiros: eles devem conseguir a captação própria de verbas de médio e longo prazos no mercado, para complementar os recursos que possam ser fornecidos ou canalizados pelas verbas dos setores públicos. A prioridade se desloca para o crédito à pequena e média empresas.</p>

TEXTOS SELECIONADOS

Ortodoxia dos anos 1950 e 1960	Ortodoxia dos anos 1980	Transformação produtiva dos anos 1990
<p>– Sistema financeiro privado: intermediário passivo na captação; transferência preferencial de verbas para as grandes empresas e grupos financeiros. Ausência de critérios de seletividade e viabilidade.</p>	<p>Desgaste generalizado da solvência dos sistemas financeiros da região, em parte pelo ajuste recessivo e pelas modificações nas taxas de câmbio e no sistema de preços, ocasionados pela crise da dívida externa e, em parte, também pelas falhas dos sistemas de regulação e supervisão das instituições de crédito, especialmente nos países em que o setor financeiro foi liberalizado.</p>	<p>Esforço considerável de poupança interna para financiar os investimentos maiores, que são exigidos pela transformação, e também para o serviço da dívida nessa década. Os requisitos de poupança assinalam a necessidade de expandir todas as fontes internas de verbas, entre elas a poupança privada voluntária, a poupança institucional e a poupança pública.</p>

3. POLÍTICAS PARA INDUZIR A INTERAÇÃO ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

a) Regulação

– Regulação pública extensiva, não seletiva e com uma notória desproporção entre a gama de objetivos e a capacidade institucional de avaliação.

Liberalização generalizada e utilização do mercado para nortear as decisões dos agentes econômicos.

Definição delimitada das áreas sujeitas à regulamentação pública e daquelas em que prevalece o mecanismo de mercado. Excelência institucional nas áreas de intervenção seletiva. Responsabilidade pública central na supervisão dos resultados da ação do mercado. Grau de incerteza quanto aos âmbitos da regulação, em virtude da pactuação implícita nos sistemas políticos pluralistas.

b) Empresas públicas

– Estabelecimento da infra-estrutura básica. Maior prioridade às obras do que à prestação de serviços. Subsídios generalizados.

Privatização, eliminação de subsídios, restrições aos investimentos.

Inovações na gestão e no saneamento financeiro das empresas que permanecem no setor público. Políticas coerentes de pessoal e de salários. Transparência na relação com os fornecedores. Fortalecimento das sinergias tecnológicas com o setor privado.

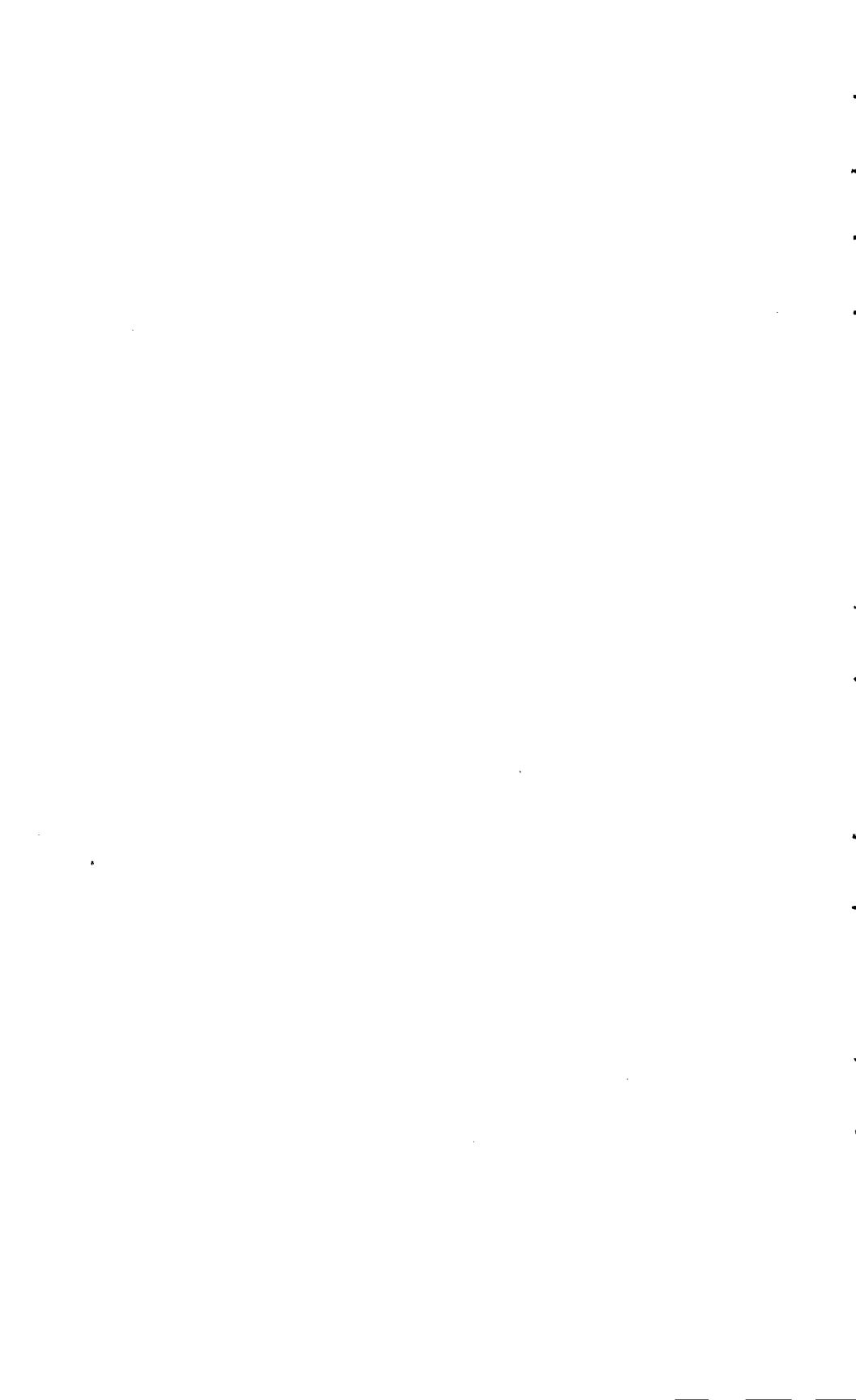
CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Ortodoxia dos anos 1950 e 1960	Ortodoxia dos anos 1980	Transformação produtiva dos anos 1990
<p><i>c) Pequenas e médias empresas</i> – Desenvolvimento insuficiente em áreas de baixo conteúdo tecnológico. Instituições e políticas de apoio com escasso conteúdo operativo. Vinculação precária com as grandes empresas.</p>	<p>Diminuição da pequena e média empresas. Debilitação das instituições já fragilizadas de política de fomento desse setor.</p>	<p>Distinção entre os objetivos econômicos e sociais da pequena e média empresas e desenvolvimento de instituições e políticas coerentes. Integração da política referente a essas empresas nas políticas de transformação produtiva. Descentralização do apoio. Prioridade para a disseminação tecnológica. Neutralização de suas vulnerabilidades na tecnologia, financiamento e comercialização.</p>
<p><i>d) O setor social</i> – Salvo alguns casos nacionais e setoriais pontuais, presença débil e insuficiente de empresas cooperativas de autogestão, de propriedade sindical, camponesa e outras. Políticas de apoio centralizadas, declarativas e de baixa eficácia.</p>	<p>Aparente expansão informal do setor social, como parte de estratégias de sobrevivência diante da recessão. Diminuição do frágil apoio público anterior.</p>	<p>Política explícita e descentralizada de fomento das formas de associação social para a produção. Apoio e indução, nas associações, do desenvolvimento de órgãos de assistência técnica, financeira e de capacitação.</p>

EDUCAÇÃO E CONHECIMENTO: EIXO DA TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQÜIDADE*

CEPAL/UNESCO

*Resumo e conclusões (páginas 17 a 22), em *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago do Chile, 1992. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.92.II.G.6. O documento foi coordenado por Fernando Fajnzylber.



RESUMO E CONCLUSÕES

1. DESAFIOS

Os países da América Latina e do Caribe enfrentam, na década de 1990, desafios internos e externos. No plano interno, trata-se de consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade, a participação — em suma, a cidadania moderna. No externo, trata-se de compatibilizar as aspirações de acesso aos bens e serviços modernos com a geração do meio que efetivamente facilita esse acesso: a competitividade internacional. Nos diferentes países da região, é diferente a intensidade adquirida por esses desafios, mas eles têm especial relevância em todos.

2. O CARÁTER CENTRAL DA EDUCAÇÃO E DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

Nos países desenvolvidos e nas experiências bem-sucedidas da chamada “industrialização tardia” em outras regiões, existe um claro reconhecimento do caráter central que têm a educação e a produção de conhecimento no processo de desenvolvimento, e, nos países da região latino-americana, essa atitude vem-se alastrando progressivamente. A disseminação dos valores, da dimensão ética e dos comportamentos próprios da moderna cidadania, bem como a

geração das aptidões e qualificações indispensáveis para a competitividade internacional (cada vez mais baseada no progresso técnico) recebem uma contribuição decisiva da educação e da produção de conhecimentos numa sociedade. A reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento, por conseguinte, é um instrumento crucial para enfrentar o desafio tanto no plano interno, que é a cidadania, quanto no plano externo, que é a competitividade. Compreende-se, portanto, que essa dimensão seja central para a proposta da CEPAL a respeito da transformação produtiva com equidade.¹

3. A SITUAÇÃO REGIONAL

Os sistemas educacionais de capacitação e de ciência e tecnologia passaram, nas últimas décadas, por uma notável expansão quantitativa, embora incompleta, na maioria dos países da região. Entretanto, eles apresentam insuficiências evidentes no que concerne à qualidade de seus resultados, à sua pertinência com respeito aos requisitos do meio econômico e social e ao grau de equidade com que acedem a eles as diferentes camadas da sociedade. Sua institucionalização tende para a rigidez, a burocratização e uma vinculação precária com o meio externo. A última década, marcada pela restrição dos recursos públicos, pela crescente abertura para a economia internacional e pela democratização, configura o final de um ciclo e torna impostergável a transição para um período cujo dinamismo e desempenho serão marcados pelo grau de centralidade que as sociedades concederem à educação e à produção de conhecimentos.

4. NECESSIDADE DE UMA ESTRATÉGIA

Nessas circunstâncias, é fundamental conceber e pôr em prática uma estratégia para dar impulso à transformação da educação e da capacitação e para aumentar o potencial científico-tecnológico da região, com vistas à formação

¹CEPAL. *Transformación productiva con equidad (...)*, op. cit.

de uma cidadania moderna, vinculada tanto à democracia e à equidade quanto à competitividade internacional dos países, que possibilite o crescimento sustentado, apoiado na incorporação e na disseminação do progresso técnico. Imaginar que a cidadania possa ter pleno vigor sem um esforço efetivo em matéria de competitividade é, na década de 1990, tão infundado quanto supor que a competitividade — necessariamente de caráter sistêmico — possa sustentar-se com atrasos importantes no campo da cidadania.

5. OBJETIVOS, CRITÉRIOS E ESBOÇOS

A estratégia proposta articula-se em torno dos objetivos da cidadania e da competitividade; adota como critérios inspiradores das políticas a equidade e o desempenho e, como propostas da reforma institucional, a integração nacional e a descentralização.

No passado, muitas vezes se fez referência ao objetivo estratégico da *cidadania*, à *equidade* como delineamento das políticas e à *integração nacional* como motivação do esquema institucional. Nesses três planos, obtiveram-se avanços importantes; mas as insuficiências de cada um deles estão ligadas, pelo menos parcialmente, à omissão em que se incorreu com respeito aos outros três componentes da atual proposta estratégica: a *competitividade* como objetivo, o *desempenho* como delineamento político e a *descentralização* como componente do esquema institucional. Nos anos 1980, houve defensores desses três temas até então adiados e muitas vezes se incorreu em excessos do tipo inverso: a competitividade, o desempenho e a descentralização tinham que ser privilegiados, à custa das motivações que imperavam anteriormente, como é explicado na terceira parte. Esta proposta reconhece a existência de tensões entre a cidadania e a competitividade, entre equidade e desempenho e entre integração e descentralização, mas concentra-se no âmbito da complementaridade existente em cada um desses planos.

6. CARACTERÍSTICAS DA PROPOSTA

A estratégia tem três características centrais. É de caráter *indutivo*, o que está na base de sua viabilidade e se reflete em sua concepção, fundamentada no reconhecimento das mudanças observadas na realidade regional e internacional, na valorização das idéias-força emergentes, que influem nas posições, aspirações e percepções dos diferentes protagonistas do processo de geração e difusão de conhecimentos, e na análise de experiências específicas em andamento, na região e fora dela, que sugerem tendências passíveis de se generalizar. Ela é também de caráter *sistêmico*, ou seja, considera tanto as vinculações existentes entre educação, capacitação, ciência e tecnologia, por um lado, e o sistema produtivo, por outro, quanto as múltiplas pontes que integram a economia e a sociedade no nível individual e coletivo. Finalmente, ela dá grande ênfase à *mudança institucional*. Leva-se em conta, e até se quantifica, a necessidade de recursos financeiros adicionais, mas se procura demonstrar que estes — embora indispensáveis à reforma — não bastarão para resolver as carências, se não houver a mediação de mudanças profundas, que gerem uma organização institucional acessível aos requisitos da sociedade. Os critérios e proposições da estratégia são detidamente ilustrados no caso de alguns aspectos, enquanto, para outros, como o da educação universitária, apresentam-se diretrizes mais gerais.

7. ORIENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA

As mudanças propostas orientam-se nas seguintes direções principais: (i) do ponto de vista político, trata-se de assumir as atividades de produção e difusão de conhecimentos como tarefas estratégicas de longo prazo, que requeiram o consenso mais amplo possível entre os diferentes atores sociais e um compromisso financeiro estável com seu desenvolvimento; (ii) do ponto de vista dos conteúdos, trata-se de focalizar a ação nos resultados da educação, da capacitação e da ciência e tecnologia, e em sua articulação com as exigências do desempenho das pessoas, das empresas e das instituições nos diferentes âmbitos da sociedade; (iii) do ponto de vista institucional, trata-se de romper o isolamento dos estabelecimentos de ensino e de geração e transmissão

TEXTOS SELECIONADOS

de conhecimentos, e de introduzir modalidades de ação nas quais os atores tenham maiores margens de autonomia nas decisões, bem como uma responsabilidade maior pelos resultados.

8. AS POLÍTICAS

São assinalados e descritos sete âmbitos da política. O primeiro enfatiza o propósito estratégico de superar o relativo isolamento do sistema de ensino, capacitação e aquisição de conhecimentos científico-tecnológicos, abrindo o para os requisitos sociais. A superação desse isolamento é considerada a fonte mais fértil de dinamismo e mudança em cada subsistema e nas relações entre todos eles. Os dois âmbitos seguintes referem-se aos resultados buscados com essa abertura: assegurar o acesso universal aos códigos da modernidade² e impulsionar a criatividade, no acesso, difusão e inovação em matéria científico-tecnológica. Os quatro seguintes são de caráter instrumental: gestão institucional responsável; profissionalização e papel protagonista dos educadores; compromisso financeiro da sociedade com a educação, a capacitação e o esforço científico-tecnológico; e cooperação regional e internacional. Nesses campos distintos da política, formulam-se propostas que influem nos diversos componentes da educação formal (pré-escolar, primária, secundária e superior), na capacitação e no esforço científico-tecnológico e, muito especialmente, nas ligações entre eles e com o setor produtivo

9. ESPECIFICIDADES NACIONAIS

A elaboração e a especificação das políticas, assim como sua aplicação nas diversas circunstâncias nacionais, é tarefa que compete a cada país. De fato, as vias de acesso e participação no mundo moderno são múltiplas. Além disso, dentro de cada país coexistem e se entremeiam, de múltiplas maneiras, experiências e situa-

²Entende-se por códigos da modernidade o conjunto de conhecimentos e aptidões necessários para se participar da vida pública e alcançar um desenvolvimento produtivo na sociedade moderna. Ver a seção 2 do Capítulo VI, adiante.

ções de grande diversidade. Somente no âmbito de cada sociedade nacional é possível determinar as prioridades, desenhar os planos de ação e colocá-los em prática, conjugando as condições, os recursos e os apoios necessários para viabilizar as reformas propostas e compatibilizá-las com a conservação e o enriquecimento da pluralidade e diversidade de canais de conhecimento na cultura de cada país. As proposições específicas esboçadas no texto devem ser avaliadas a partir dessa perspectiva.

10. COOPERAÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL

Existem quatro campos principais nos quais a cooperação regional e internacional pode desempenhar um papel importante na aplicação da estratégia e das políticas propostas neste documento. Trata-se da formação de recursos humanos nos países da América Latina e do Caribe, com vistas a uma utilização mais eficiente da capacidade instalada nas universidades e nos centros acadêmicos da região; da articulação entre o sistema de ensino e de geração de saber, por um lado, e o setor produtivo ou o setor de desenvolvimento social, por outro; da pesquisa educacional e da pesquisa relacionada com o processo de geração, difusão e utilização dos conhecimentos; e do processo de colocação em prática das propostas de estratégia e das políticas apresentadas neste documento, em termos operacionais e institucionais, no plano de determinados países.

Em termos específicos, destacam-se as seguintes linhas de cooperação: melhora da qualidade; inovações no nível de ensino médio; credenciamento de instituições, programas e unidades de ensino superior; formação de acadêmicos e pesquisadores; reforma institucional e administração local; capacitação técnica; pesquisa educacional; intercâmbio de alunos e cooperação estratégica.

11. A COOPERAÇÃO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO COM A EDUCAÇÃO E A PRODUÇÃO DE SABER

O cumprimento das tarefas propostas pressupõe o apoio financeiro à materialização das mudanças sugeridas em cada um dos subsistemas, bem como o estreitamento dos vínculos entre eles. No passado, o banco de desenvolvimento desempenhou um papel decisivo numa fase cuja prioridade era a expansão da capacidade produtiva, e também no surgimento de novos setores, principalmente através de grandes empresas públicas e privadas. Durante os anos 1980, o banco de desenvolvimento diminuiu sua capacidade de ação, tanto em termos de recursos quanto do perfil de suas atividades. Nos anos 1990, um novo espaço se abre diante dele: o das tarefas diretamente ligadas à educação e à produção de saber, concebidas como o eixo da transformação produtiva com equidade. Em termos concretos, ele poderia, em colaboração com o setor financeiro privado, impulsionar mecanismos institucionais para apoiar os investimentos em recursos humanos, o desenvolvimento científico-tecnológico e a expansão da pequena e média empresas, e para estabelecer vínculos entre os diversos subsistemas.

12. COMENTÁRIOS FINAIS

A estratégia proposta coloca a educação e o conhecimento no eixo da transformação produtiva com equidade, como campos necessários para impulsionar o desenvolvimento da região e como objetivos atingíveis mediante a aplicação de um conjunto coerente de políticas. No contexto atual, as experiências parciais em andamento, bem como as percepções dos protagonistas do processo educativo e de produção e difusão de conhecimentos, tendem a convergir na direção das diretrizes propostas. Trata-se de uma tarefa de grande envergadura, complexa, inevitável e já em andamento; seus resultados condicionarão tanto a evolução econômica e social interna quanto o peso dos países da região latino-americana no contexto mundial.

O HIATO DA EQÜIDADE: AMÉRICA LATINA, CARIBE E A CONFERÊNCIA DE CÚPULA SOCIAL*

CEPAL

*Resumo e conclusões (páginas 13 a 20), em *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago do Chile, 1997. Publicação das Nações Unidas, nº de venda: S.97.II.G.11. Em espanhol, a palavra “brecha” na expressão “brecha de la equidad” é usada por analogia aos “hiatos de poupança e de divisas” (“brecha del ahorro y de las divisas”).

RESUMO E CONCLUSÕES

Pouco tempo se passou desde a realização da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social, mas as diretrizes provenientes dela coincidem, em linhas gerais, com o rumo geral que já vinham tomando, durante os anos 1990, as ações dos governos da região nos campos econômico e social. Neste documento, pretende-se fazer um balanço da situação da América Latina e do Caribe quanto aos três grandes temas da conferência — a pobreza, o emprego e a integração social —, no contexto mais amplo das transformações econômicas e das reformas registradas na política social, bem como, nesses mesmos campos, formular propostas voltadas para o cumprimento dos compromissos assumidos em Copenhague.

O CONTEXTO DAS REFORMAS ECONÔMICAS

1. A América Latina e o Caribe encontram-se num intenso processo de transformação, caracterizado por avanços no pluralismo democrático e na governabilidade e por profundas reformas econômicas. Estas últimas podem exibir avanços significativos quanto à estabilidade macroeconômica, à inserção internacional e à integração regional; graças a isso, conseguiu-se ascender a níveis maiores de financiamento externo, cuja gestão adequada pode oferecer uma oportunidade de que se reforce o dinamismo do crescimento nos próximos anos.

2. Ao mesmo tempo, a trajetória da evolução econômica recente revelou insuficiências importantes. Primeiro, e com raras exceções, as taxas de crescimento da produção foram moderadas (3% ao ano entre 1990 e 1996), inferiores ao desempenho histórico (5,5% ao ano entre 1945 e 1980) e aos níveis considerados necessários pela CEPAL para abordar os atrasos tecnológicos e sociais (6% ao ano). Segundo, a maior parte das economias da região continua a se desenvolver num contexto de vulnerabilidade: em boa parte dos casos, a estabilidade macroeconômica dependeu excessivamente de déficits elevados na conta corrente, às vezes financiados por capitais voláteis, o que tende a se manifestar em ciclos curtos de expansão e ajuste, compatíveis com o comportamento dos referidos capitais. Em várias ocasiões, somou-se a isso a fragilidade dos sistemas financeiros, com custos elevados para as finanças públicas. Em terceiro lugar, a queda brusca dos coeficientes de poupança, e em especial dos de investimento, na crise dos anos 1980, tem-se recuperado com lentidão na década atual; a vasta maioria dos países ainda não atingiu os níveis anteriores à referida crise.

3. Por outro lado, a intensidade do processo de reestruturação econômica define novos ganhadores e perdedores. A heterogeneidade estrutural, característica dos sistemas produtivos da região, acentuou-se ao se ampliarem as diferenças de produtividade entre as grandes empresas, líderes dos processos de modernização, e o amplo e variado espectro de atividades atrasadas concentradas pela grande massa do emprego. Isso não apenas instaura as bases materiais de maiores desigualdades sociais, por acentuar as diferenças internas de produtividade e de renda, como também afeta a capacidade de crescimento, uma vez que limita o entrelaçamento dos diversos setores produtivos e a disseminação do progresso técnico, bem como o avanço das exportações.

4. A mais notável das insuficiências, ligada justamente aos fenômenos antes descritos, encontra-se, precisamente, nos campos abordados pela Conferência Mundial de Copenhague, já que a importante acumulação histórica de atrasos sociais, à qual se somou o atraso gerado durante a crise econômica dos anos 1980, tem-se desfeito de maneira muito lenta, sobretudo em três aspectos inter-relacionados: a situação do emprego, a incidência da pobreza e a exclusão social.

POBREZA E INTEGRAÇÃO SOCIAL

5. Na região latino-americana, a evolução da pobreza mostra acentuadas diferenças nacionais, tanto em sua magnitude quanto em sua dinâmica recente. Em média, a incidência da pobreza diminuiu de 41% para 39% do total de domicílios durante o primeiro quinquênio dos anos 1990, o que é um avanço insuficiente para contrabalançar o aumento da década recém-encerrada (de 35% para 41%). Em termos absolutos, o número de latino-americanos e caribenhos em situação de pobreza — 210 milhões — é hoje mais alto do que nunca.

6. Contudo, o panorama recente também registra alguns avanços, especialmente ligados a situações de recuperação econômica sustentável. Assim, entre 1990 e 1994, a pobreza foi reduzida em 9 entre 12 países e aumentou em apenas um caso. Essa tendência para uma melhora gradativa foi interrompida em 1995 — talvez em caráter temporário — pela desaceleração do crescimento de vários países (em especial o México e a Argentina). Por outro lado, recebeu um importante reforço ao cair bruscamente a incidência da pobreza no Brasil, graças à aplicação de seu programa de estabilização. A redução da indigência avançou menos (baixou apenas de 18% para 17% das famílias), e essa cifra continua a ultrapassar a de 1980, desta vez por dois pontos percentuais.

7. A magnitude do crescimento econômico e a redução da inflação são o primeiro entre os fatores determinantes da redução da pobreza; o segundo é o esforço persistente de aumentar os gastos sociais e, mais recentemente, de distribuí-los de maneira mais eficiente. Com efeito, os países de maior avanço na redução da pobreza foram aqueles que conseguiram conciliar taxas de crescimento relativamente altas, durante vários anos, com uma redução da taxa de desemprego e um aumento do número de pessoas empregadas, nas famílias mais pobres. Também a redução dos índices de inflação permitiu melhorias reais nos proventos do trabalho e, por vezes, nas pensões, e facilitou a continuação do processo de investimento, o que teve repercussões positivas no mercado de trabalho.

8. Tanto os equilíbrios macroeconômicos quanto a forma de alcançá-los são cruciais para um crescimento acelerado e mais equitativo. Ao mesmo tempo que reduzir o ritmo inflacionário e fortalecer o equilíbrio fiscal, é preciso conseguir um déficit sustentável em conta corrente, um nível de poupança interna compatível com o processo de investimento, um nível adequado da taxa de câmbio real e um nível de gasto interno que se coadune com os usos sustentáveis da capacidade produtiva. Por outro lado, o crescimento, por si só, não garante melhores efeitos distributivos. É fundamental a qualidade desse crescimento, isto é, sua capacidade de se manter ao longo do tempo — tema associado à gestão macroeconômica —, sua tradução em empregos produtivos e salários e, por último, tanto a eficiência das políticas sociais quanto a ligação entre elas e a política econômica.

EMPREGO, SALÁRIOS E PRODUTIVIDADE

9. Como já foi dito, o escasso avanço regional no tocante à pobreza continua a se associar à insuficiência do processo de crescimento, a seu impacto débil no mercado de trabalho e à virtual estagnação da média da produtividade da mão-de-obra; este último aspecto é de abordagem imprescindível, caso se pretenda melhorar a competitividade internacional e atingir taxas de crescimento mais elevadas e sustentáveis.

10. Na década atual, a maior parte do emprego gerado corresponde ao setor informal. Segundo cálculos da OIT, de cada 100 novos empregos criados entre 1990 e 1995, 84 corresponderam a esse setor; a ele pertencem 56% do total das pessoas empregadas na região. Esse fato explica a atual estagnação da média dos níveis de produtividade do trabalho (mas essa cifra encobre importantes diferenças nacionais).

11. O que dissemos até aqui permite explicar que os níveis dos salários sejam inferiores aos de 1980, bem como a crescente diferenciação da renda no interior da estrutura ocupacional. As remunerações reais médias, embora com diferenças acentuadas entre os vários países, têm crescido de maneira quase generalizada nos anos 1990. Apesar disso, seu nível continua sendo inferior ao de 1980.

12. A recuperação salarial pareceu interromper-se em 1996, embora persista em vários países a dinâmica dos aumentos. Isso se deve a que o efeito-renda das desacelerações inflacionárias no salário real é reduzido à medida que cai o índice de inflação, já que as taxas de inflação mais baixas associam-se a prazos mais longos entre os reajustes salariais. Além disso, num plano mais geral, a reestruturação competitiva das empresas modernas vem privilegiando os aumentos de produtividade e a flexibilidade no trabalho, com desacelerações marcantes na geração de emprego por unidade de produto.

13. O lento crescimento do salário real médio reflete, por um lado, altas taxas de aumento entre as pessoas empregadas em atividades qualificadas, nos setores mais dinâmicos e modernos, e, por outro, os aumentos modestos ou a contração no restante da economia. Para começar, o salário mínimo real de 1995, em 13 de 17 países, foi inferior ao de 1980. Os trabalhadores informais percebem, em geral, uma remuneração média que corresponde à metade da dos operários e funcionários dos estabelecimentos modernos. Como eles também trabalham por um número maior de horas, a desigualdade aumenta, ao corrigirmos pelas horas trabalhadas a distribuição fatorial da renda e a distribuição dos proventos do trabalho.

14. A distância entre a renda dos profissionais de nível superior e técnicos e a dos trabalhadores de setores com baixa produtividade aumentou entre 40% e 60% no período de 1990 a 1994. A manutenção ou o aumento da dispersão dos proventos do trabalho, como um reflexo das diferenças acentuadas de produtividade entre empresas e setores, é um fator importante para compreendermos a rigidez da distribuição da renda que acompanhou o crescimento econômico recente, inclusive nas experiências de crescimento mais dinâmico.

15. A fim de melhorar a produtividade nos setores atrasados, e como complemento às políticas agregadas, parece imprescindível empreender algumas ações específicas, entre elas programas de crédito, comercialização e assistência técnica, bem como um investimento maciço na formação e na qualificação. O esforço de modernização tecnológica é crucial, não apenas pelas exigências da competitividade internacional, mas também pela necessidade de melhorar a qualidade dos empregos e os níveis salariais. Esse esforço parece

ser subvalorizado na maioria das agendas nacionais, que não contam com os recursos necessários nem com redes institucionais compatíveis com a magnitude desse desafio.

16. O impacto das reformas econômicas nos mercados de trabalho não foi uniforme, em virtude, numa boa medida, de importantes diferenças nacionais relativas à intensidade e à oportunidade das referidas reformas. Além disso, as variações concernentes à base produtiva e tecnológica, bem como aos aspectos institucionais do trabalho, e também as diferenças de caráter demográfico e social, contribuem para explicar resultados desiguais no desempenho dos mercados de trabalho.

17. O crescimento da região está muito ligado, atualmente, ao dinamismo das atividades vinculadas aos recursos naturais. Para reforçar o impacto do crescimento sobre o emprego, cabe, portanto, fortalecer os laços entre essas atividades e as dos demais setores produtivos. Esses laços significam não apenas demandas intermediárias de bens, serviços e mão-de-obra, mas também geram impulsos para melhorar a qualidade e para difundir o progresso técnico e as práticas comerciais e gerenciais. Eles o fazem mediante a promoção de padrões de qualidade, a criação de institutos de formação técnica e de prestação de serviços modernos à atividade produtiva, as atividades de capacitação e o apoio técnico, creditício e organizacional dado às pequenas e médias empresas e às microempresas.

18. Nos anos 1990, vários países fizeram reformas em sua legislação trabalhista, sobretudo no que se refere aos contratos de trabalho, às dispensas e às negociações coletivas. Essas reformas são de caráter variado e não permitem que se deduza uma trajetória única, embora a maioria das modificações recentes contemple a flexibilidade dos contratos e das demissões. Em outros casos, legislou-se no sentido de melhorar as condições trabalhistas e as remunerações mínimas, de proteger determinados setores do trabalho (empregados temporários, assalariados das pequenas e médias empresas, empregados domésticos), de evitar práticas discriminatórias contra a mulher, de erradicar o trabalho infantil e de regulamentar o trabalho juvenil.

19. Outra característica inovadora é a preocupação de incorporar na legislação trabalhista o tema do seguro-desemprego ou da proteção da renda dos desempregados. Examinaram-se diversas alternativas que permitissem atender às necessidades dos trabalhadores desempregados durante um certo período, sem criar grandes dificuldades administrativas e sem repetir as ineficiências microeconômicas e orçamentárias que o seguro-desemprego gerou em outras regiões.

20. Essa preocupação procura conciliar um maior espaço de flexibilidade trabalhista com pisos mínimos de proteção social ao trabalhador, protegendo mais a renda do que o emprego, isto é, favorecendo a mobilidade no trabalho. Para que essas experiências funcionem adequadamente, é necessário que elas sejam acompanhadas por um reforço nos programas de capacitação e de reciclagem produtiva; portanto, o seguro-desemprego deve estar ligado a essas iniciativas.

INTEGRAÇÃO SOCIAL

21. Numa mesma década, a acentuação da pobreza — cujos níveis já eram altos — e a deterioração ou congelamento em matéria distributiva coincidiram, na região latino-americana, com uma expansão impressionante do acesso às comunicações, a qual tendeu a homogeneizar as aspirações de consumo. Vastos setores vêem frustradas as suas expectativas, em particular os jovens urbanos, cujo capital educacional é superior ao de seus pais, mas cujas taxas de desemprego são maiores. Eles ficam expostos a informações e estímulos sobre novos e variados bens e serviços, que se constituem em símbolos de mobilidade social, porém, em sua maioria, não conseguem acesso a eles.

22. A consolidação de cenários de “pobreza absoluta”, a discriminação étnica, a segregação habitacional, a proliferação de sistemas privados de vigilância urbana e o aumento da violência nas cidades são, todas elas, situações que afetam seriamente os níveis de integração social e de governabilidade. Reforçar a governabilidade democrática exige, em particular, que se conte urgentemente com instrumentos judiciais transparentes, justos e eficazes, que restabeçam

a confiança dos cidadãos em seus sistemas de justiça, proteção e seguridade. Isso também requer que se persista no avanço rumo a sistemas políticos pluralistas e participativos, capazes de processar as diferenças e de gerar acordos nacionais em torno das principais diretrizes do desenvolvimento.

23. Esses acordos nacionais poderiam ser favorecidos por uma inclusão maior de mecanismos que contemplem uma rede de seguridade social. Com isso, seria possível reduzir os custos da atual transição econômica e poderíamos antecipar-nos aos casos de reciclagem produtiva e ocupacional que possam vir a afetar vastos setores da população. Entre esses mecanismos, destacam-se os programas de capacitação no trabalho, destinados a jovens urbanos de baixa escolaridade e afastados de redes sociais que lhes permitam o acesso à vida produtiva. Outras iniciativas em curso, que favorecem uma melhor integração social, são os programas de apoio às famílias de baixa renda em que o chefe da família é a mulher, a proteção às crianças, aos jovens e às mães expostos à violência familiar, e os programas de prevenção do consumo de drogas. Aparentam nessa mesma direção o apoio dado ao desenvolvimento pessoal e comunitário, bem como os programas de habitação popular destinados a modificar o habitat, dotando-o de equipamentos comunitários e de espaços de animação cultural e recreativa.

REFORMAS SOCIAIS

24. Diversamente do que aconteceu nos anos 1980, quando os gastos sociais sofreram uma redução considerável, no contexto das restrições financeiras que afetavam os governos, o nível dos gastos públicos destinados aos setores sociais, durante os anos 1990, aumentou na maioria dos países da região. Esse fato expressa com clareza a vontade política dos governos de enfrentar o atraso social e configura um cenário mais promissor para as reformas das políticas sociais. Em 7 dos 11 países que forneceram informações sobre aumentos nos gastos sociais, os níveis atingidos superaram os do início dos anos 1980. O gasto público social como percentagem do PIB aumentou, em média, 1,8 ponto percentual e ocorreu até em países que registraram quedas no coeficiente de gastos públicos.

25. A educação e a seguridade social são os setores em que mais cresceu o gasto social entre 1990 e 1995. O gasto real *per capita* na educação aumentou em 12 entre 15 países; na seguridade social, aumentou em 10 deles; e subiu em 10 de 13 países no que concerne à saúde. Os gastos com educação vêm crescendo não apenas pelas exigências de maior cobertura, mas também em função dos esforços para melhorar a qualidade, a pertinência e a equidade, este último no contexto de uma série de reformas educacionais que aparecem no centro dos debates nacionais. Os aumentos da seguridade social obedecem, principalmente, aos reajustes das aposentadorias e pensões, à amortização de passivos na aposentadoria ou a uma cobertura maior dos serviços.

26. As reformas educacionais em andamento, com matizes nacionais, procuram superar as deficiências dos sistemas de ensino na região, no que diz respeito à qualidade, à equidade e à pertinência do conteúdo programático. Nesse sentido, existem experiências distintas, que procuram corrigir o anacronismo dos currículos e das práticas pedagógicas e a segmentação social no acesso ao ensino, além de elevar a qualidade da oferta de ensino e reverter a deterioração do magistério como carreira. Nesse mesmo sentido, existem outras experiências que modificam o financiamento da educação e os sistemas de destinação de recursos a ela, ampliando o espaço das contribuições privadas; elas buscam descentralizar a gestão educativa, capacitar os professores e aumentar a qualidade da oferta de ensino, aproximando-a, aos poucos, dos requisitos do mercado de trabalho.

27. Evidencia-se a necessidade de estabelecer novos tipos de relações entre a educação, a sociedade e a produção. Isso exige que se introduzam modificações qualitativas nos sistemas de ensino, apoiadas em avaliações permanentes do desempenho, e que se estreitem os vínculos com as empresas e o mercado de trabalho. Para isso, é conveniente criar um sistema de incentivos adequados, entre eles os exames nacionais do rendimento escolar, o apoio às iniciativas inovadoras nas escolas, os concursos que premiem as contribuições para a melhoria da qualidade e os incentivos financeiros às escolas e aos professores que consigam elevar o rendimento de seus alunos.

28. A CEPAL calculou que, para o conjunto da região, o custo adicional de implementação de uma estratégia para melhorar a qualidade do ensino escolar e pré-escolar atinge 3,9% do produto interno bruto (PIB). Essa cifra ultrapassa as possibilidades orçamentárias, razão por que se torna necessário concentrar o gasto estatal nos setores da educação que gerem maior impacto social e econômico e criar estímulos para as contribuições privadas, tomando o cuidado de garantir que estas contribuam positivamente para a equidade educacional.

29. A mudança tecnológica na educação pressupõe uma adequação tanto dos comportamentos quanto da infra-estrutura. Trata-se, quanto ao primeiro, de readequar as práticas pedagógicas, incorporando novas tecnologias na aprendizagem. Quanto à infra-estrutura, trata-se de estimular redes maciças de produção industrial de meios educativos, apelando para as tecnologias mais atuais e criando instituições que as promovam e as adaptem às realidades locais. Tudo isso exige mudanças na infra-estrutura dos estabelecimentos, investimentos individuais e institucionais em aparelhos e instrumental, e formação e reciclagem de docentes. A contribuição privada pode ser importante nessas áreas.

30. Na região latino-americana, a cobertura dos serviços de saúde é muito variada. Entretanto, o alcance dessa cobertura é apenas uma medida básica, uma vez que pode encobrir diferenças significativas no que diz respeito à qualidade, eficiência e custo dos serviços assistenciais. A agenda regional das reformas de saúde — com as diferenças nacionais pertinentes — inclui melhoramentos na equidade do acesso aos benefícios e na eficiência e qualidade dos serviços prestados e procura elevar a produtividade do setor através de reformas na gestão, promoção de sinergias entre os sistemas de saúde pública e privada, controle da escalada dos custos e regulamentação da medicina privada. Algumas reformas que procuram ser mais integradas abrangem aspectos de financiamento, concorrência intersetorial, regulação e gestão. Apesar das diversidades, verificam-se algumas convergências no que concerne a dar impulso a campanhas sanitárias, reforçar o atendimento primário, fortalecer a descentralização dos serviços e dos sistemas locais de saúde, e enfrentar as desigualdades de acesso, mediante a assistência básica universal ou as intervenções focalizadas.

31. É importante que as reformas sanitárias reformulem o contexto institucional, com vistas a aumentar a eficiência, a cobertura e a qualidade dos serviços prestados, a concentrar de maneira mais clara os subsídios e a fortalecer as capacidades de regulação e supervisão. No sistema público de saúde, é preciso aprofundar a distinção entre as diversas funções, por exemplo, as de regulamentação e do âmbito institucional, as financeiras e de compras e serviços, e as fornecedoras e produtoras de serviços. O esforço de coordenação que isso pressupõe pode exigir que se contraiam compromissos que especifiquem os recursos, a qualidade e o tipo do serviço a ser prestado, e que se estabeleçam indicadores que permitam avaliar os resultados. Neste último caso, a experiência aponta para a necessidade de que todas as partes envolvidas na saúde pública cheguem, desde o início, a acordos com respeito aos indicadores de desempenho e a sua interpretação, e aponta também para a necessidade de estimular novos sistemas de remuneração, com componentes flexíveis e incentivos que a vinculem ao desempenho e à qualidade dos serviços prestados.

32. A contribuição privada na prestação de serviços de saúde pode aumentar a eficiência do setor, desde que a regulação melhore no que diz respeito à transparência dos contratos, ao acesso do subsistema a diversos subsídios, ao controle dos custos (promovendo-se uma integração maior entre os prestadores de serviços e as companhias de seguros), ao tratamento do grupo de doenças catastróficas e próprias da terceira idade, e, no que diz respeito aos seguros de risco, que inclua algum mecanismo de solidariedade.

33. As necessidades de construção de moradias tiveram tão-somente uma diminuição marginal, graças à tendência para a redução da pressão demográfica nos últimos anos. Não obstante, a construção teve que se adaptar a estruturas familiares mais diversificadas, o que impõe novas exigências de padrões. Uma estimativa grosseira do déficit regional de moradias o situa em torno dos 50 milhões de unidades; esta cifra tanto inclui a necessidade de novas habitações como a de reforma de outras. De cada 100 famílias da região, 60 contam com uma habitação adequada, 22 precisam de melhorias e 18 necessitam de moradias novas ou de reconstrução das que ocupam. Dada a constituição de novas famílias, o déficit cresce à razão de 2,7 milhões de unidades por ano.

34. As políticas estatais adequaram-se progressivamente a essa realidade, e o gasto público na habitação recuperou-se durante os anos 1990. Para fazer frente ao déficit habitacional, os países têm procurado, por um lado, incorporar recursos provenientes do setor privado e, por outro, adaptar os programas, a fim de melhorar sua eficiência e concentrar melhor os recursos disponíveis. Vários países evoluíram do sistema tradicional dos bancos especializados em habitação — que operam separadamente do restante do sistema financeiro — para sistemas abertos de financiamento. O esquema de subsídio à oferta, através de isenções tributárias ou de créditos preferenciais para a construção de moradias, vem sendo substituído por um subsídio à demanda habitacional, que opera como uma transferência direta para as famílias; quando os sistemas de solicitação e concessão são adequados, isso permite um grau maior de concentração. Por outro lado, as políticas de habitação social, que precisam necessariamente buscar terrenos de menor custo, têm que evitar que isso gere uma segmentação urbana ainda maior.

35. Na região latino-americana, os sistemas de pensões caracterizam-se, em geral, por coberturas baixas e por caixas múltiplas com benefícios diferentes. Essa situação não favorece a equidade, nem entre os filiados das caixas, nem entre eles e os que não estão incorporados nesses sistemas de previdência. Em muitos casos, os custos chegam a ser excessivos e os recursos são mal administrados, o que gera elevados déficits atuariais ou de caixa. Nessa situação, as reformas enfrentam o desafio de ampliar a cobertura, melhorar os benefícios através de uma administração mais eficiente dos recursos e criar um mecanismo de solidariedade (com seu respectivo financiamento) para aqueles que não estiverem em condições de poupar para sua velhice. Vistas por esse prisma, as reformas em curso voltam-se para a administração eficiente do financiamento dos programas, sem prejudicar a estabilidade macroeconômica; para uma separação dos riscos, adaptando a administração financeira à probabilidade de ocorrência de certos eventos; e, por último, para uma ampliação da participação do setor privado na administração dos recursos e na prestação dos serviços.

36. A atual tendência a incorporar métodos de capitalização e administração privada das contribuições previdenciárias exige que se examine a magnitude do custo fiscal que essas mudanças trariam consigo, bem como a maneira de financiá-lo, e também o uso dos fundos que forem acumulados através da intermediação financeira. Nesse sentido, podemos mencionar como exemplo duas políticas capazes de favorecer a equidade: dar um caráter progressivo às transferências de recursos previdenciários e fiscais e utilizar os fundos de pensão de modo a estimular o investimento produtivo e a contribuir para eliminar os obstáculos ao acesso a taxas de crescimento elevadas e estáveis. A análise das experiências de reforma dos sistemas de pensões efetuadas na região mostra que elas diferem em dois aspectos: (i) na forma como concebem o fator da solidariedade e (ii) no contexto institucional que desenvolvem para garantir que a poupança financeira dos trabalhadores contribua para a eficiência dinâmica da economia.

37. A reforma das políticas sociais confere uma importância especial à gestão mais eficiente dos recursos. Por isso, parece imprescindível que essas reformas sejam acompanhadas de modificações na organização institucional, centradas numa melhor atenção ao usuário, numa focalização melhor e numa descentralização maior, e que vinculem os recursos ao desempenho e à qualidade dos serviços. A atual fragmentação institucional dos serviços sociais do Estado favorece a dispersão dos recursos e a duplicação de funções, razão por que se faz necessário superá-la. Com isso, melhoraria a supervisão dos programas e haveria uma generalização de critérios mais uniformes para sua avaliação; poderiam suprimir-se os que fossem redundantes e seria viável atualizar outros, com vistas a enfrentar a “pobreza absoluta” nas zonas afastadas. Do mesmo modo, caberia criar ou reforçar os vínculos entre os programas sociais e as iniciativas de fomento produtivo, isto é, de capacitação, difusão tecnológica e apoio às pequenas e médias empresas e às microempresas.

UMA VISÃO DE CONJUNTO

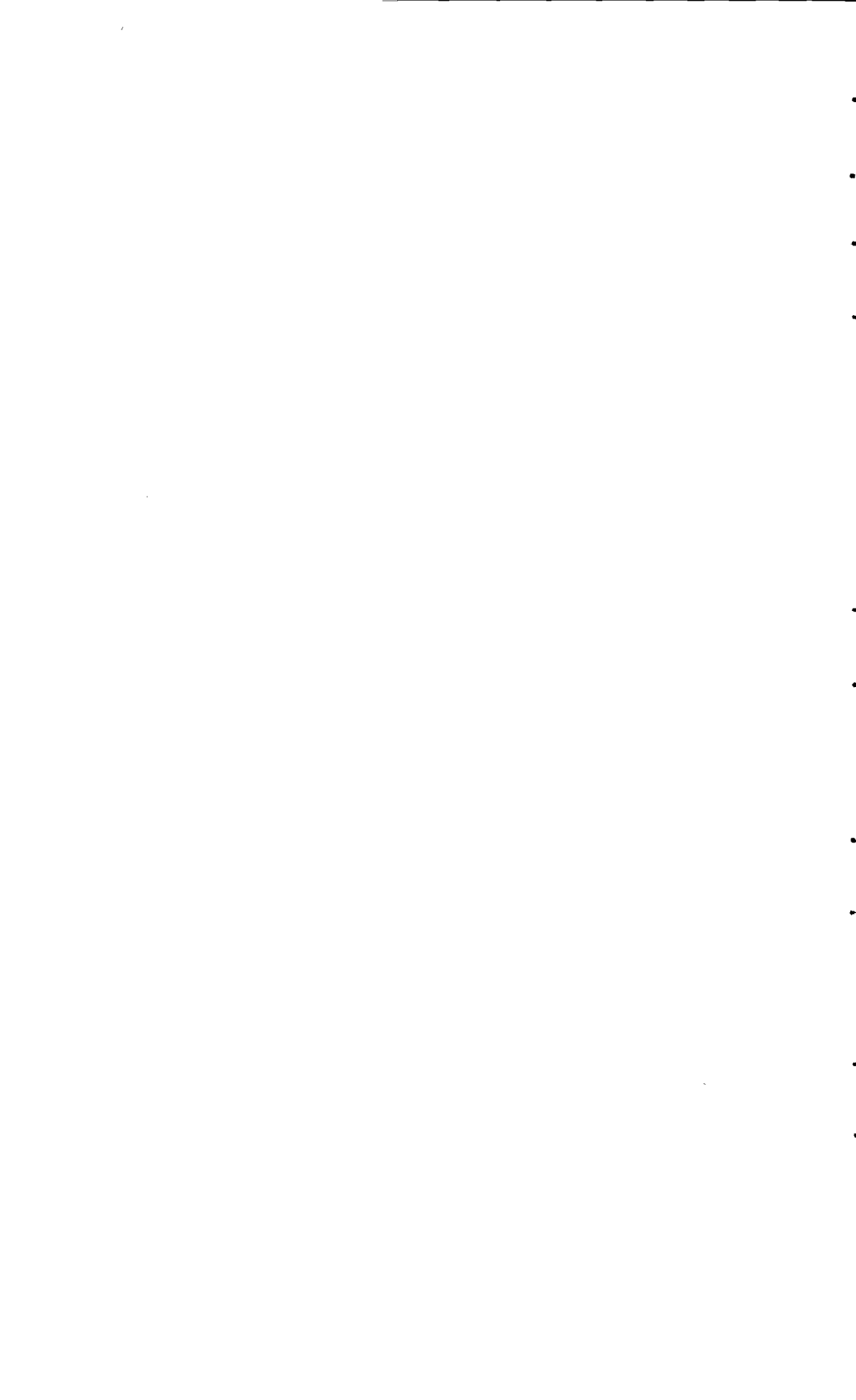
38. Para avançar de maneira mais eficaz rumo ao cumprimento dos compromissos assumidos na Conferência de Cúpula Social, faz-se necessário um enfoque integrado das políticas econômicas e sociais, que permita o apoio

recíproco e a complementação entre as medidas de fomento da competitividade e aquelas que estimulam a coesão social. Embora, a curto prazo, possam surgir conflitos entre as duas, a política de governo pode aproveitar as numerosas complementaridades que existem entre elas e que se centram numa gestão macroeconômica capaz de estimular um crescimento elevado e estável, no fomento da competitividade e em políticas públicas que reforcem o impacto do crescimento do emprego. O investimento em recursos humanos, assim como o vínculo maior entre a terra, o tecido empresarial e o fomento produtivo, constituem campos privilegiados para se avançar nessas tarefas. Do mesmo modo, a modernização agrícola pode ajudar no combate à pobreza rural, desde que existam políticas governamentais de acesso à terra e de saneamento de títulos, um esforço para melhorar a infra-estrutura produtiva e um vínculo mais estreito entre a agroindústria e os pequenos produtores.

**O REGIONALISMO ABERTO NA AMÉRICA
LATINA E NO CARIBE: A INTEGRAÇÃO
ECONÔMICA A SERVIÇO DA
TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA
COM EQUIDADE***

CEPAL

*Síntese e conclusões (páginas 9 a 19), em *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago do Chile, 1994. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.94.II.G.3. Documento coordenado por Gert Rosenthal.



SÍNTESE E CONCLUSÕES

1. A INTEGRAÇÃO E A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE

1. Os efeitos da integração, tanto de sinal positivo quanto potencialmente adversos, são bem conhecidos. Entre os primeiros encontra-se o aproveitamento das economias de escala, especialmente quando as práticas protecionistas impedem que se tire partido delas no mercado mundial. A integração também contribui para reduzir as rendas improdutivas derivadas da falta de competição, embora esse efeito tenha uma influência ambígua em termos dos incentivos necessários para promover a inovação. A intensidade desses efeitos aumenta, quando a envergadura dos sócios comerciais é maior e quando o acordo contempla níveis reduzidos de proteção frente a terceiros.

2. A integração também pode gerar benefícios importantes, ao influir nas expectativas de investimento nacional e estrangeiro ou ao reduzir os custos de transação, que desgastam a competitividade dos bens e serviços produzidos na região, em consequência das barreiras geográficas, institucionais, jurídicas e sociais. Do mesmo modo, é possível que uma elevação da eficiência se reflita em níveis maiores de poupança, de investimento e de crescimento da produtividade do conjunto dos fatores de produção. Por conseguinte, os efeitos que a integração exerce sobre as taxas de crescimento dos países participantes do processo podem ser consideráveis e duradouros.

3. Outra das capacidades importantes da integração encontra-se no âmbito da incorporação do progresso técnico e da articulação produtiva. Isso inclui o aumento do rendimento das atividades de inovação, ao reduzir as barreiras comerciais, favorecer a padronização de normas e regulações, fomentar a criação de centros de excelência e reduzir os custos da pesquisa pura e aplicada. A maneira como cada país aproveita essas oportunidades pode variar significativamente e, em alguns casos, existe até o perigo de que a integração reforce padrões de especialização em ramos de progresso técnico lento. Paralelamente a outras ações voltadas para reforçar a capacidade nacional e regional de desenvolvimento tecnológico, uma das formas de evitar ou reduzir este último efeito potencial é aumentar o fluxo de informações tecnológicas entre os países.

4. Para dar impulso à transformação produtiva, também se deve promover a liberalização comercial intra-regional, a fim de favorecer o processo de especialização intra-industrial que está em andamento, caso se leve em conta que os produtos industriais intercambiados na região tendem a ser mais intensivos em tecnologia do que os exportados para o resto do mundo. Do mesmo modo, o processo de especialização pode induzir a uma eficiência maior e gerar externalidades, em consequência do emprego de uma força de trabalho qualificada, do fortalecimento empresarial, baseado em diversas formas de vinculação com os investimentos estrangeiros, e do contato mais estreito entre fornecedores e usuários. Esse processo de especialização vem adquirindo maior importância atualmente, em virtude do conjunto de práticas empresariais associadas à abertura e à desregulamentação, num contexto de globalização que inclui a desverticalização das empresas e o consequente incremento das relações entre empresas e fornecedores independentes e de tamanhos diferentes.

5. Desenvolver essas relações, associadas a uma integração espontânea ou “de fato”, auxilia a aquisição e a difusão de informações, capacitação e serviços financeiros, e pressupõe a constituição de redes com um potencial de especialização e inovação que pode constituir-se num motor da integração. Por sua vez, implica um crescente fluxo recíproco de pessoas, capital, informação e tecnologia entre empresas e países, além da integração puramente comercial, baseada no intercâmbio de produtos, que tendeu a predominar no passado.

6. A integração também pode contribuir para elevar a produção e a produtividade agrícolas. A expansão do comércio intra-regional de produtos agropecuários seria favorecida por uma liberalização simultânea do comércio internacional desses produtos, já que, do contrário, os subsídios que eles recebem nos países membros da OCDE continuariam a inibir sua produção regional. Nesse caso, pode-se justificar uma proteção seletiva, que neutralize o efeito deturpador desses subsídios, o que já foi feito através de sistemas de bandas de preços em diversos países da região. Do mesmo modo, seria necessário pôr em prática políticas adicionais de apoio (cadeias de refrigeração, meios de transporte, agilização dos mercados de terras e de crédito) para evitar os perigos da polarização ou da desigualdade acarretados pela liberalização do comércio na presença de mercados imperfeitos ou incompletos.

7. Os compromissos de integração também podem contribuir para a estabilidade e para o aumento dos investimentos, ao elevarem a eficiência da adoção de decisões dos países participantes em matéria de políticas econômicas. Isso se deve a que, ao se integrarem com outras, essas políticas se afiançam mutuamente. Esse efeito potencial poderia justificar o apoio financeiro que os órgãos internacionais prestam a processos de integração de grande envergadura, os quais, com seu êxito, poderiam fortalecer a credibilidade do conjunto dos países integrantes.

8. Os efeitos benéficos da integração não se limitam às empresas, mas estendem-se também ao sistema econômico e institucional em que elas estão inseridas. Por exemplo, ao empreenderem conjuntamente projetos de infraestrutura física e energética, os países também conseguem economias de escala e uma produtividade maior de seus investimentos. Nessa mesma ordem de idéias, é igualmente possível obter vantagens com a cooperação em campos tão diversos quanto a educação e o desenvolvimento de mercados de capitais.

9. No que se refere à equidade, costumava-se postular, nos anos 1960, que os compromissos integradores favoreciam a modernização da produção, mas que a correção dos atrasos sociais era assunto exclusivo da política interna de cada país. Atualmente, quando a transformação produtiva com equidade é entendida nos termos enunciados pela CEPAL (CEPAL, 1992a), a integração pode con-

tribuir para conseguir um modelo de desenvolvimento que impulse simultaneamente o crescimento e a equidade. Nesse sentido, paralelamente à ampliação horizontal da demanda agregada que a integração dos mercados significa, haveria também uma ampliação vertical da demanda, derivada da integração social no nível de cada país.¹

2. POR UM REGIONALISMO ABERTO

a) A inserção internacional e os compromissos de integração

10. Nos últimos tempos, todos os governos da região têm feito grandes esforços para melhorar sua inserção na economia internacional, em resposta à crescente globalização da economia e às insuficiências demonstradas, em numerosos casos, pela estratégia anterior de industrialização. Nesse contexto, a ação pública orientou-se para o impulsionamento da competitividade internacional dos produtos e serviços que cada país pode oferecer de maneira mais eficiente.²

11. Até meados dos anos 1980, os acordos de comércio intra-regional não desempenhavam um papel relevante nesse processo. Em primeiro lugar, persistia a idéia de que eles eram mais propícios à industrialização substitutiva de importações do que ao esforço de exportação. Em segundo lugar, para o conjunto da América Latina e do Caribe, o mercado regional era limitado, em comparação com o das principais economias da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e tinha um crescimento baixo ou nulo. Isso explica, em parte, que tenha havido uma concentração dos esforços na obtenção de acesso aos mercados de grande envergadura e dinamismo.

¹Isso também está associado à necessidade de melhorar a organização dos mercados de trabalho, crédito, educação e posse da terra em cada país (CEPAL, 1992a). Ambos os processos de ampliação do mercado se beneficiariam da redução dos custos de transação.

²O tema mais amplo da maneira de melhorar a inserção das economias da América Latina e do Caribe nas correntes comerciais e financeiras da economia mundial é examinado em CEPAL (1994).

12. Entretanto, pelo menos do ponto de vista conceitual, é possível postular que os compromissos de integração entre os países podem ser não apenas compatíveis com o objetivo de obter níveis crescentes de competitividade internacional, mas também funcionais para essa meta. De fato, nenhum dos países — desenvolvidos ou em desenvolvimento — que assumiram compromissos de integração propuseram-nos como alternativas a uma inserção mais dinâmica na economia internacional, mas sim como processos complementares para atingir esse objetivo. Nos países de ambos os grupos sustenta-se, antes, que a finalidade deles é a instauração de uma economia internacional mais aberta e transparente: os processos de integração seriam o cimento futuro de uma economia internacional livre de protecionismo e de entraves ao intercâmbio de produtos e serviços.

13. Ao mesmo tempo, todos também reconhecem o risco de que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, no qual predomine o livre comércio dentro desses grupos e um comércio mais administrado entre eles e os demais países. Por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos.

14. Assim, do ponto de vista regional, a integração latino-americana e caribenha se justifica — ainda que por razões distintas — em qualquer dessas duas situações (CEPAL, 1992a, p. 50). No primeiro caso, a integração regional é compatível com uma ordenação mais aberta e transparente da economia mundial; no cenário alternativo, ela se converte num mecanismo de diversificação dos riscos, numa economia internacional carregada de incertezas.

15. O Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLC) deve ser avaliado dentro dessa perspectiva. No caso concreto do México, ele representa um meio que faculta a esse país ganhar um acesso mais estável a seu principal mercado, reforçar a credibilidade de suas políticas e garantir a incorporação do país no processo de globalização. Por se tratar do primeiro acordo recíproco de livre comércio firmado entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento, o TLC poderia constituir um precedente importante para outros

países da região. Cabe esperar pela consideração de um TLC aberto, que facilite o acesso dos países da região de acordo com condições claras e mutuamente convenientes, favorecendo o acesso conjunto dos países que fazem parte de acordos de integração compatíveis com o regionalismo aberto.

b) Integração "de fato" e integração impulsionada por políticas

16. Em contraste com o clima de ceticismo enfrentado pelos esquemas formais de integração econômica da América Latina e do Caribe durante a década de 1980, hoje proliferam acordos de caráter diversificado e muito heterogêneos quanto a suas modalidades e sua configuração geográfica. Isso é demonstrado pela assinatura de numerosos convênios de comércio preferencial, normalmente no contexto dos Acordos de Alcance Parcial previstos no Tratado de Montevideu, assinado em 1980, e é igualmente demonstrado pelas iniciativas que tendem a criar zonas de livre comércio recíproco (que não necessariamente prevêem a adoção de uma tarifa comum) pelas uniões tarifárias (zonas de livre comércio acrescidas de uma tarifa comum) ou pelos mercados comuns (união tarifária acrescida da livre movimentação da mão-de-obra e dos capitais entre os países, o que geralmente acarreta a necessidade de coordenar algumas políticas macroeconômicas e de migração).

17. Na América Latina e no Caribe, além dos diversos acordos oficiais de integração, o processo também tem avançado "de fato", sob a influência de um conjunto de políticas macroeconômicas e comerciais que, sem serem discriminatórias no que diz respeito ao comércio com países de fora, tiveram como efeito a criação de condições similares num número crescente e já majoritário de nações da região, com isso estimulando o comércio e o investimento recíprocos. O conseqüente aumento da interdependência econômica foi possível graças a vários elementos: a tendência comum para a constituição de um quadro macroeconômico coerente e estável, a liberalização comercial unilateral, a promoção não discriminatória das exportações, a desregulamentação e a eliminação de entraves aos investimentos estrangeiros, as privatizações e a supressão das restrições de pagamentos. Essa semelhança de tendências também foi fortalecida pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural.

18. Na prática, os investimentos privados e o comércio recíprocos entre os países da região aumentaram significativamente a partir do início da década de 1990. No âmbito do processo de internacionalização, numerosas empresas dos países maiores vêm realizando investimentos no exterior, uma parte dos quais é dirigida para a própria região; os países menores tendem a captar uma proporção maior dos investimentos de origem regional que os de maior porte. Também se evidencia um processo de racionalização e de desverticalização de numerosas subsidiárias de empresas transnacionais, em consonância com seu maior grau de especialização internacional e regional.

19. Embora, vez por outra, os acordos oficiais de integração possam contrapor-se à interdependência econômica efetivamente impulsionada pelas empresas diante das condições descritas, é desejável e também viável que esses dois elementos se complementem. Que isso possa acontecer depende, essencialmente, das características dos acordos que forem assinados, cujo conteúdo e alcance deverá, precisamente, facilitar o apoio recíproco desses dois tipos de interdependência — a que é favorecida pelos convênios e a que é impulsionada pelas forças de mercado. As condições que os acordos oficiais deverão reunir para esse fim serão analisadas mais adiante.

c) O regionalismo aberto

20. Neste documento, denomina-se “regionalismo aberto” o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas.

21. O que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção indiscriminada das exportações é que ele inclui um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região.

22. Um objetivo complementar é fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e do Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização comercial em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos.

23. Contudo, como já foi indicado, na eventualidade de se apresentar um cenário internacional menos favorável, o regionalismo aberto continua a se justificar, como a opção menos ruim para enfrentar um meio externo desfavorável aos países da região, já que, pelo menos, preserva o mercado ampliado dos países que aderirem aos compromissos de integração.

24. Tudo o que foi dito até aqui significa que abordar a integração no contexto do regionalismo aberto acarreta compromissos com determinadas características que possam contribuir para uma redução gradativa da discriminação intra-regional, para a estabilização macroeconômica de cada país, para o estabelecimento de mecanismos adequados de pagamento e de facilitação do comércio, para a construção da infra-estrutura e para a harmonização ou a aplicação não discriminatória de normas comerciais, regulamentos internos e padrões. Além disso, a redução dos custos de transação e da discriminação no interior da região latino-americana poderia ser reforçada mediante acertos ou políticas setoriais que se beneficiassem, por sua vez, dos efeitos sinérgicos da integração.

3. AS CARACTERÍSTICAS QUE FAVORECEM O REGIONALISMO ABERTO

25. Uma primeira característica que favorece o regionalismo aberto consiste em que os acordos devem garantir uma liberalização ampla dos mercados em termos setoriais. Isso significa abrir poucas exceções, para com isso elaborar listas negativas de produtos e serviços excluídos, em vez de listas positivas dos

que são abarcados pelo livre comércio intra-regional, o que não impede que se estabeleçam diversos períodos de transição. Por outro lado, considerados os efeitos favoráveis que a liberalização já efetuada em caráter unilateral exerce sobre o comércio intra-regional, torna-se aconselhável não aumentar as barreiras alfandegárias e não alfandegárias aplicadas a ele.

26. Em segundo lugar, há necessidade de uma ampla liberalização dos mercados em termos de países. Isso pressupõe que se formulem acordos com condições de adesão flexíveis. Há pelo menos três mecanismos que facilitariam a ampliação da cobertura geográfica dos acordos de integração, bem como sua harmonização: primeiro, promover a adesão flexível de novos membros; segundo, conciliar as normas, podendo-se aproveitar para isso as que surgissem do âmbito multilateral; e terceiro, conceder aos investimentos de origem intra-regional um tratamento equivalente aos de origem nacional.

27. Com a liberalização ampla dos mercados, em termos de setores e países, seriam reduzidos os custos econômicos derivados dos acordos setoriais restritivos, da polarização dos investimentos e dos compromissos contraditórios, que provocam incerteza, ao mesmo tempo que se promoveriam a expansão dos investimentos, a incorporação do progresso técnico e o aproveitamento das economias de escala.

28. Em terceiro lugar, é necessário que o processo integrador seja regido por normas estáveis e transparentes, de maneira que os acordos recíprocos de integração atuem claramente como uma garantia de que não haverá riscos ou incertezas eventuais, com respeito ao acesso ao mercado ampliado. Para que isso ocorra, deve-se contar com normas claras e precisas sobre a origem, as salvaguardas, os direitos compensatórios e a resolução de controvérsias. Nesse sentido, os acordos negociados no seio da Rodada do Uruguai devem servir de referência para a formulação dos acordos de integração.

29. Em quarto lugar, à medida que se consolidar a estabilização na América Latina e no Caribe, perderão peso os argumentos favoráveis à restrição dos acordos preferenciais de liberalização comercial aos pares de países que estiverem mais avançados em matéria de equilíbrio interno e externo, pelo fato de

eles poderem oferecer um contexto estável, previsível e coerente. Quando houver um número maior de países trilhando a passos largos o caminho da estabilização, haverá maiores possibilidades de se chegar a acordos de integração mais amplos, isto é, de multilateralizar o processo. Nesse sentido, embora se reconheça a heterogeneidade que caracteriza os compromissos de integração sub-regional da atualidade, não é uma utopia propor a possibilidade de que se dê impulso a um processo de integração que venha a culminar — sem uma data preestabelecida — na constituição de uma zona de livre comércio de alcance regional ou talvez hemisférico.

30. Em quinto lugar, no contexto internacional contemporâneo, as tarifas externas comuns e um nível moderado de proteção em relação a terceiros são instrumentos eficientes para reduzir os incentivos ao contrabando, e também para evitar as acusações de comércio desleal, relacionadas com o uso de insumos com diferentes graus de proteção. Do mesmo modo, elas reduzem a necessidade de se contar com normas rigorosas sobre a origem, que podem representar um obstáculo importante à liberalização comercial. As tarifas comuns podem ser introduzidas de maneira gradativa e dar prioridade aos setores nos quais sua ausência provocaria maiores distorções, bem como aos países próximos com os quais exista um intenso comércio recíproco e que possuam estruturas produtivas semelhantes.

31. Em sexto lugar, diante da possibilidade de se chegar a uma ampla liberalização intra-regional do comércio e dos investimentos, convém ter em mente o perigo de que as normas de origem possam vir a ser um instrumento protecionista oculto, que faça uma discriminação maior contra os países com menor capacidade de aproveitar as potencialidades do mercado ampliado, ou contra aqueles que contem com uma proporção maior de investimentos de origem extra-regional. Por conseguinte, embora essas normas se façam necessárias, especialmente na falta de uma tarifa comum, existem considerações de competitividade e equidade que aconselham a uma limitação de suas exigências.

32. Em sétimo lugar, a extensão do tratamento nacional aos investimentos intra-regionais, também parcialmente contemplados em alguns acordos de integração, pode produzir o efeito adicional de criar oportunidades de investimento em

setores anteriormente fechados (em particular no dos serviços), assim como dar maior segurança às empresas da região que pretendam investir fora de seus países de origem. Esse aspecto pode ser reforçado mediante cláusulas ou acordos destinados a proteger os investimentos intra-regionais e a evitar a dupla tributação. Uma vez que os processos de privatização e de desregulamentação dos serviços podem ampliar o número de empresas em condições de oferecê-los, ao mesmo tempo que abrem a possibilidade de se aproveitar melhor a proximidade geográfica e a afinidade cultural dos países da região, ficariam fortalecidas as condições favoráveis a um aumento do comércio de serviços e dos investimentos de origem intra e extra-regional nesse setor específico.

33. Em oitavo lugar, a integração também deve contribuir para reduzir os entraves ou os custos de transação, que, além das barreiras comerciais, alfandegárias e não alfandegárias, aumentam os custos dos fornecedores regionais e criam obstáculos ao intercâmbio recíproco. Reduzir esses custos de transação requer a construção de obras de infra-estrutura que liguem os países, a eliminação ou a harmonização de normas e regulamentos, e a implantação de normas institucionais que facilitem a integração de mercados incompletos ou segmentados. Essas medidas podem exigir recursos financeiros consideráveis, o que justifica que elas sejam avaliadas e ordenadas em termos de seus benefícios líquidos.

34. Em nono lugar, e considerando-se a existência de desequilíbrios comerciais entre os países da região, cabe reconhecer que um país pode ter um déficit (superávit) intra-regional e, ao mesmo tempo, um superávit (déficit) global em sua balança comercial, sem que um desequilíbrio comercial intra-regional justifique, necessariamente, a assinatura de acordos especiais. Todavia, diante de desequilíbrios intra-regionais e globais transitórios, seria conveniente que as medidas voltadas para enfrentá-los fossem decididas através de negociações ou de consultas prévias, a fim de afastar a possibilidade de uma escalada de represálias. Uma forma de acordo de cooperação poderia consistir em os países superavitários em nível global facilitarem, com a ajuda de diversas medidas, o ingresso em seus mercados de produtos provenientes das economias deficitárias. Com isso se evitaria que as assimetrias macroeconômicas fossem corrigidas exclusivamente mediante a diminuição do comércio recíproco.

35. Em décimo lugar, em se considerando a vulnerabilidade do comércio intra-regional aos déficits globais de caráter transitório do balanço de pagamentos (e suas possíveis repercussões nas taxas de câmbio), caberia reforçar, jurídica e financeiramente, os órgãos regionais de apoio aos balanços de pagamentos. Isso contribuiria para graduar o ajuste das contas externas dos países, para facilitar sua participação nos processos de integração e para aumentar a confiança nestes.

36. Em décimo primeiro lugar, os sistemas de pagamento podem igualmente converter-se num instrumento fundamental para facilitar a expansão dos fluxos recíprocos de comércio e investimentos. Sua importância diminui à medida que se estabelece a conversibilidade das moedas, que são restabelecidos os mercados privados de divisas e que as moedas nacionais tornam-se mais atraentes como meio de pagamento; entretanto, na medida em que estas últimas não sejam amplamente utilizadas para esse fim na região, os instrumentos de criação de liquidez regional adquirem mais peso.

37. Em décimo segundo lugar, para favorecer a incorporação do progresso técnico, é necessário converter a harmonização de normas num componente fundamental do processo de integração. No contexto do regionalismo aberto, os acordos de integração podem constituir um mecanismo para favorecer a adoção de regras internacionais. Entre outros benefícios, é de supor que a harmonização libere recursos que as empresas teriam tido que reservar para o enfrentamento de normas diferenciadas, o que permitiria investir em atividades de maior rendimento, como as de pesquisa e desenvolvimento, inclusive as que possam facilitar a imitação ou a assimilação dos avanços técnicos transferidos do exterior.

4. A NECESSIDADE DE ACORDOS SETORIAIS FLEXÍVEIS E ABERTOS

38. Um processo de integração que procure favorecer a incorporação do progresso técnico requer, além da liberalização ampla dos mercados, acordos setoriais flexíveis a serviço das empresas que desejem aproveitar os benefícios potenciais da integração. Caberia aos governos desempenhar o papel de catalisador, para que se gerem estruturas flexíveis de coordenação empresarial, que facilitem a

intermediação da transferência tecnológica, a criação de redes de informação e a abertura de canais ou foros de intercâmbio, reflexão, construção de consenso e mobilização de recursos de apoio. Essas instâncias também poderiam servir para gerar projetos empresariais conjuntos ou propiciar outros tipos de acordos entre as empresas estabelecidas nos diversos países da região. O Projeto Bolívar, por exemplo, é uma proposta que aponta nessa direção.

39. Nesse sentido, seria conveniente redirecionar os acordos setoriais que fazem parte dos acordos de integração, para que eles deixem de ser compromissos que se ocupam unicamente da regulação do comércio (com restrições quantitativas, práticas comerciais restritivas ou normas de origem exigentes) e se tornem mais flexíveis e abertos, com propósitos como eliminar os entraves por meio de projetos (por exemplo, nas áreas de transporte e energia), ou de facilitar o comércio e os investimentos.

40. Esses compromissos constituiriam instâncias de cooperação entre os setores público e privado e poderiam voltar-se para o cumprimento de alguns dos requisitos sistêmicos da competitividade dos países membros. A correção de certas distorções, como as práticas comerciais restritivas, entre as quais figura a distribuição dos mercados entre empresas, poderia tornar necessária a aplicação de políticas relativas à concorrência. Outras disparidades, como as resultantes do uso de insumos de custos muito diferentes (por exemplo, o petróleo) ou de regulações que entravam os fluxos recíprocos de comércio de bens e serviços, poderiam justificar acordos setoriais de harmonização.

41. Por outro lado, dar impulso à interdependência exige que se facilite a disseminação das tecnologias no nível regional por diversas vias, como a maior mobilidade de pessoal qualificado entre as empresas, a realização de investimentos mútuos, o uso comum da infra-estrutura, a produção de insumos potencialmente utilizáveis em diversas indústrias, a adoção de novos sistemas tecnológicos e o intercâmbio de informações técnicas, de experiências e de oportunidades. A importância adquirida pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural, no contexto de um processo mais aberto de integração, descortina a possibilidade de essas oportunidades serem mais plenamente aproveitadas do que no passado.

42. O processo de difusão e inovação tecnológicas que se procuraria promover através da integração exigiria que se facilitassem as ligações com os países extra-regionais nos quais são geradas as principais inovações nesse âmbito. Para países como os latino-americanos e os caribenhos, que normalmente se vêem limitados a acompanhar esses avanços a uma certa distância, esse é um ponto crucial, uma vez que a transferência de tecnologia que a abertura comercial traz consigo é um componente fundamental de suas perspectivas de crescimento. Esse fato reitera a conveniência de se promover um processo de integração intra-regional que contribua para fortalecer a relação dos países da América Latina e do Caribe com o resto do mundo.

43. É necessário criar mecanismos para facilitar o acesso ao financiamento e à tecnologia por parte das pequenas e médias empresas, que poderiam ser um dos principais beneficiários do processo de integração da América Latina e do Caribe. Esse objetivo faz parte dos esforços complementares voltados para a promoção da transformação produtiva com equidade, que estabelecem as bases para um pleno aproveitamento dos benefícios potenciais da integração, ao mesmo tempo que pode contribuir para reduzir alguns dos custos resultantes do ajuste à liberalização comercial decorrente dos acordos de integração.

44. Em geral, tratar-se-ia de gerar ações que estimulassem o fortalecimento da oferta diante de uma demanda maior e mais exigente, que é produto de mercados ampliados e liberalizados. Conjuguar essas atividades, de maneira a que elas estimulem um processo dinâmico de integração e, ao mesmo tempo, sejam alimentadas por ele, e de modo a que não se restrinjam a medidas específicas isoladas, dependerá, em boa parte, de uma ampla liberalização do comércio de produtos e serviços entre os países integrados, bem como da concorrência e das expectativas favoráveis de investimento. Também implicará esforços nacionais para melhorar o funcionamento dos mercados locais de produtos, serviços e fatores, bem como o dos acordos institucionais necessários para se extrair da liberalização comercial todos os benefícios que ela possa oferecer.

45. Finalmente, a integração social no nível de cada país, através de políticas orientadas para reduzir a marginalização, constitui uma pré-condição fundamental da integração regional, não apenas por aumentar o tamanho dos mercados que são integrados, mas também através da contribuição que ela dá a processos mais participativos e sólidos de desenvolvimento da competitividade internacional. Além disso, na medida em que a integração se mostre funcional para a transformação produtiva com equidade, os processos de integração nacional e de integração regional se complementariam e se reforçariam mutuamente.

5. A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES PARA TODOS OS PAÍSES

46. Nos anos 1960 e 1970, um dos principais obstáculos à integração econômica entre países com diferente dimensão econômica ou grau de desenvolvimento consistia na distribuição desigual dos custos e benefícios atribuíveis a esse processo. Embora, atualmente, essa preocupação tenha diminuído no que diz respeito aos custos, persiste, no contexto da liberalização comercial, o problema da igualdade de oportunidades de acesso aos benefícios potenciais da integração, seja entre os países latino-americanos e caribenhos, seja entre um país da região e um país desenvolvido. Assim, muitas vezes, as associações de empresários dos países que se consideram atrasados, por diferentes motivos, alegam sua inferioridade estrutural para competir com empresas homólogas dos países que oferecem condições superiores em matéria de economias de escala, acesso à tecnologia, acesso aos insumos ou às condições sistêmicas em que se inserem as empresas. Esse argumento é pertinente em diferentes contextos, seja dos países latino-americanos frente aos países desenvolvidos do hemisfério, seja dos países de menor desenvolvimento relativo ou de menor dimensão econômica frente aos que reúnem características opostas.

47. Uma primeira forma de conciliar essas considerações consiste em aplicar de maneira gradual e progressiva o processo de redução de impostos que é favorecido pelos acordos de integração, a fim de facilitar a adaptação das atividades produtivas às novas circunstâncias. Isso implicaria ainda que o ajuste

dos países ou setores que se considerassem com menor capacidade de aproveitar o potencial do mercado ampliado ocorresse através de processos mais lentos — ainda que claramente delimitados — de redução de impostos.

48. Uma segunda forma de conciliar essas diferenças consistiria na adoção de compromissos de tratamento especial, que envolvessem a geração de benefícios tanto para os países com menor capacidade de aproveitar o potencial da integração quanto para os demais. Caberia levar em conta, nesse contexto, que determinadas medidas de integração podem ser convenientes quando dão lugar a benefícios para alguns países, ainda que não afetem a situação de outros. Esse princípio poderia ser estendido a situações em que os países que houvessem obtido maiores benefícios da integração compensassem os que tivessem maiores custos potenciais; dessa maneira, evitar-se-ia que a integração os prejudicasse, ao mesmo tempo que se assegurariam os benefícios para outros países.

49. Assim, além de cláusulas de proteção e de extensão do tratamento nacional aos investimentos de origem intra-regional, nos casos em que ele ainda não tivesse sido concedido, seria possível contemplar mecanismos creditícios ou fiscais para conceder incentivos aos investimentos intra-regionais destinados aos países com menor capacidade de aproveitar o potencial da integração. Isso poderia incluir o financiamento de projetos de investimentos do setor privado com um certo grau de concessão ou a outorga de incentivos fiscais às empresas privadas que investissem nesses países. Tanto o mecanismo selecionado quanto a origem dos recursos requeridos poderiam ser de caráter multilateral, podendo-se aproveitar os órgãos financeiros regionais e sub-regionais para fornecer a base institucional dessas medidas.

50. O que foi dito acima estaria refletindo o fato de que a integração pode desempenhar um papel importante para favorecer a imitação e a transferência de tecnologias, através da facilitação da mobilidade de recursos humanos qualificados entre os países e da promoção dos investimentos intra-regionais. Na medida em que exista uma disseminação da tecnologia, serão reduzidas as desvantagens enfrentadas pelos países menores ou menos eficientes ao realizarem inovações.

51. Uma terceira forma de conciliar as diferenças quanto ao tratamento dos países com menor capacidade de aproveitar o potencial da integração consiste em adotar medidas que facilitem a integração deles, sem necessidade de recurso a medidas discriminatórias ou especiais. Uma delas, como foi assinalado anteriormente, envolve a evitação de normas muito rigorosas a respeito da origem. Outra consiste em evitar que ocorram efeitos de polarização de investimentos e de vantagens competitivas em decorrência de acordos compartimentalizados (bilaterais ou trilaterais) de livre comércio, que implicam o acesso a mercados mais amplos e a insumos de custo mais baixo por parte de um número reduzido de países. Para evitar essa situação, convém — como já foi indicado — contar com cláusulas que efetivamente facilitem o acesso do maior número possível de membros aos acordos já estabelecidos.

52. Como parte deste último conjunto de medidas, também caberá aos países com menor capacidade de aproveitar o potencial da integração adotar políticas adequadas para enfrentar o comércio desleal que poderia provir das maiores empresas da região. A curto prazo, isso implica políticas *antidumping* que, através de procedimentos objetivos, não discriminatórios e transparentes — assumidos em nível nacional ou sub-regional —, e tomando como referência os acordos negociados na Rodada do Uruguai, tenham a capacidade de evitar o efeito das práticas predatórias. A prazo mais longo, seria possível contemplar uma política de concorrência que fizesse parte dos acordos de integração, e que tivesse como objetivo dissuadir esse tipo de práticas, através de ações punitivas que não envolvessem restrições ao comércio.

6. A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS A MÉDIO E LONGO PRAZOS

53. A integração comercial pode induzir a uma necessidade maior de coordenar as políticas macroeconômicas. Entretanto, e a despeito da atenção que esse tema tem recebido no âmbito do MERCOSUL, essa coordenação tende a ser limitada na América Latina e no Caribe, particularmente quando existem condições de instabilidade que impedem que um país exerça um controle efetivo

sobre seus próprios instrumentos. Além disso, deve-se levar em conta que as formas mais sólidas de coordenação surgem como resultado de um processo bastante longo, durante o qual a integração vai adquirindo maior impulso e as políticas macroeconômicas interagem constantemente.

54. As restrições atuais justificam que se defina um roteiro, que poderia começar por uma troca de informações e um exame das repercussões que determinadas economias podem provocar nas demais. Isso implicaria um processo de aprendizagem que, além de trazer uma dimensão multilateral, poderia facilitar a cooperação e também contribuir para reduzir o risco de que se produzam ações e reações que dêem origem a conflitos. Como uma forma complementar de coordenação, seria possível estabelecer regras gerais sobre o tipo de políticas que as partes se comprometeriam a adotar, bem como sobre as medidas (taxas de câmbio múltiplas, alguns subsídios, sobretaxas) que se concordaria em evitar.

55. Por outro lado, a falta de consenso quanto ao regime cambial ótimo, as dificuldades para conseguir uma convergência das políticas fiscais e monetárias e a própria experiência européia sugerem que a coordenação da política cambial não é, a rigor, uma opção prática, na fase inicial em que hoje se encontram os processos de integração latino-americana e caribenha. Entretanto, assim como seu avanço torna necessário compatibilizar — dentro de certas margens — os desequilíbrios internos dos países participantes, mediante políticas monetárias e fiscais, é preciso que se faça o mesmo com os desequilíbrios externos. Uma vez que o intercâmbio comercial entre os parceiros tenha alcançado um volume significativo, o estabelecimento de um mecanismo flexível de compatibilização cambial poderá ser um elemento funcional dentro do esquema sugerido de uma coordenação frouxa das políticas macroeconômicas.

56. A crescente interdependência que acompanha a integração também implica maior necessidade de cooperação e de harmonização em novas áreas; uma delas é a das normas e regulamentações trabalhistas. Embora existam sérias diferenças de opinião quanto à conveniência de vincular a política comercial

à harmonização das normas trabalhistas, as migrações e a facilitação da mobilidade das pessoas exigem regulamentações complexas, particularmente se houver uma idéia de conceder um tratamento diferenciado às diversas categorias de trabalhadores.

57. Outro tema que merece atenção é o das políticas relativas à concorrência, uma vez que existe a possibilidade de elas complementarem as políticas de abertura e de, ao mesmo tempo, substituírem os instrumentos de proteção utilizados até agora para enfrentar a concorrência desleal das importações. Em particular, convém considerar que a entrada em vigor de políticas supranacionais de concorrência, tais como as aplicadas no âmbito da Comunidade Européia, pode contribuir para evitar os perigos anticompetitivos originados pela utilização de alguns instrumentos de política comercial, como os direitos *antidumping*, entre os países membros de um acordo de integração.

58. Por último, tanto o maior grau de interdependência na região quanto as exigências do mercado internacional condicionarão a cobertura temática dos acordos de integração no futuro. À parte os temas macroeconômicos, trabalhistas e de concorrência, pode-se prever que se prestará uma atenção crescente a temas adicionais da agenda internacional das relações econômicas, entre eles os do meio ambiente e da propriedade intelectual.

7. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

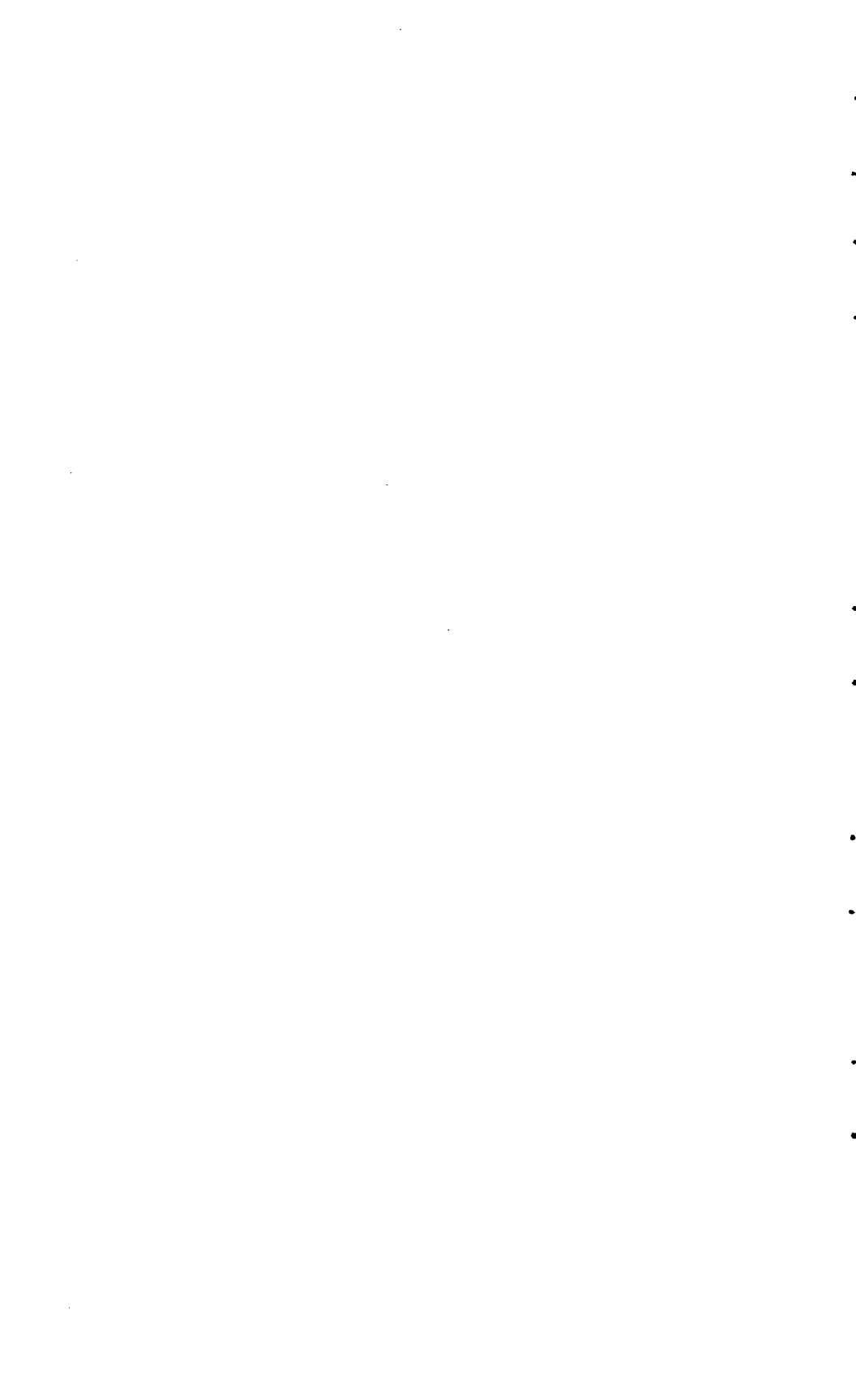
59. As instituições encarregadas de impulsionar os processos de integração econômica devem estar à altura do grau de avanço desses mesmos processos. Caso se trate apenas de abolir os obstáculos à livre circulação de mercadorias, as instituições poderão ser predominantemente intergovernamentais e relativamente modestas. Em contrapartida, para conduzir processos mais complexos, que contemplem a coordenação de políticas, fazem-se necessárias instâncias também mais desenvolvidas e de caráter intergovernamental.

60. Seja como for, convém evitar a adoção de compromissos rígidos e favorecer, de preferência, os esquemas flexíveis, dotados da adaptabilidade necessária para permitir que a própria dinâmica do processo imponha o ritmo do desenvolvimento institucional. É interessante, além disso, que se permita e se facilite uma participação maior das organizações representativas dos diversos interesses sociais, em consonância com o espírito democratizante que se percebe na região. Dentro dessa mesma ordem de idéias, justificam-se instâncias, como o Parlamento Latino-Americano, que introduzam o tema da integração na agenda política no nível de cada país da região.

AMÉRICA LATINA E CARIBE: POLÍTICAS PARA MELHORAR A INSERÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL*

CEPAL

Capítulo XIII, "Ingreso de capitales e implicaciones de política: recapitulación" (páginas 427 a 437), em *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda edição revista e atualizada, Santiago do Chile, Fondo de Cultura Económica, 1998. [A primeira edição circulou como publicação das Nações Unidas, nº de venda: S.95.II.G.6, e com a descrição LC/G.1800/Rev.1-P]



CAPÍTULO XIII

ENTRADA DE CAPITAIS E IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA: RECAPITULAÇÃO

A reinserção da região nos mercados financeiros internacionais oferece uma oportunidade de complementar a poupança interna, a fim de cumprir as exigências da transformação produtiva com equidade. De especial importância é a promoção de investimentos que aumentem a capacidade produtiva, a competitividade das economias da região e o bem-estar de suas populações.

Os mercados internacionais de capitais passaram por um impressionante ciclo de expansão desde meados dos anos 1960. Esse dinamismo reflete-se, em parte, no fato de os movimentos diários de capitais, nos mercados internacionais de divisas, atingirem atualmente uma média superior a um bilhão de dólares. Num único dia, portanto, o montante das transações supera o PIB anual de muitos países industrializados e é equivalente a um quarto do valor anual do comércio mundial.

Embora a movimentação internacional de capitais reflita, em parte, as economias em crescimento, um aumento do comércio mundial e a transnacionalização da produção, ela também implica fatores meramente financeiros, numa proporção muito elevada e crescente. Na década de 1960, a presença cada vez maior de centros financeiros internacionais extraterritoriais (*"offshore centers"*) pouco regulados estimulou as movimentações de capital, porque permitia que tanto credores quanto devedores evadissem as regulamentações financeiras nacionais, os controles de capital e os impostos. Em seguida, nas décadas de 1970 e 1980, muitos países começaram a desregularizar seus

setores financeiros internos e a flexibilizar ou eliminar a regulamentação das transações em divisas. Isso, somado aos revolucionários avanços tecnológicos no manejo da informação e das telecomunicações, bem como ao surgimento de uma engenharia financeira cada vez mais sofisticada, contribuiu para um aumento explosivo dos fluxos financeiros, tanto no plano nacional quanto no internacional.

Não obstante, é prematuro falar de mercados financeiros integrados, uma vez que a mobilidade internacional dos capitais está, claramente, muito longe de ser perfeita. Por outro lado, não há dúvida de que existe um aumento sistemático da circulação internacional do capital e da integração financeira mundial. Esses fatos têm gerado controvérsias. Num extremo, alguns percebem a crescente integração como um sinal de eficiência maior; segundo essa interpretação dos fatos, os mercados estariam superando uma repressão financeira característica dos governos ineficientes. No extremo oposto, considera-se o auge dos fluxos de capital como uma mera especulação arriscada, que ameaça a soberania nacional. Entre os dois extremos existem, é claro, diversas posições intermediárias, que reconhecem as significativas vantagens potenciais de uma maior mobilidade internacional do capital, mas que também se preocupam com assuntos como a composição e as condições dos fluxos e com a necessidade de compatibilizá-los com a estabilidade macroeconômica, os investimentos, o crescimento, a justiça e a autonomia nacional. Tudo isso são objetivos que podem ser facilitados ou dificultados, conforme a maneira como se realize a abertura financeira. Existe aí um papel central para a elaboração de políticas econômicas ativas.

Ultimamente, essa polêmica vem ganhando maior relevância para a América Latina e o Caribe. É certo que, durante a década de 1980, rompeu-se, em grande medida, o vínculo dos mercados internacionais de capital com a região, em virtude da grave crise da dívida, que proveio do ciclo de permissividade creditícia dos bancos comerciais internacionais durante a década anterior. Entretanto, a região vem experimentando uma exacerbação renovada dos fluxos de capital no início dos anos 1990. De fato, em 1992-1994, registrou-se um influxo médio líquido sem precedentes, da ordem de 60 bilhões de dólares anuais. Esses fluxos caíram no final de 1994, ao serem interrompidos, de maneira dramática mas breve, durante a crise do peso mexicano. Logo em seguida, voltaram a crescer.

Entre os principais benefícios dessa afluência de capitais figura a redução da severa restrição externa que contribuía para a inflação e para os baixos níveis de investimento, e que provocava uma profunda recessão econômica na região. A poupança externa maior — na medida em que complementa e não substitua a poupança nacional — permite uma taxa maior de investimentos e de crescimento. Não obstante, esses influxos também tiveram repercussões indesejáveis na evolução da taxa de câmbio, no grau de controle da oferta monetária e da demanda agregada, na estabilidade dos preços dos ativos, nos passivos externos e na vulnerabilidade futura a novos choques externos (Devlin, French-Davis e Griffith-Jones, 1995).

Os mercados financeiros desempenham uma série de papéis importantes no desenvolvimento. A vantagem da inserção em sua dimensão internacional, do ponto de vista das economias da região, está em que eles oferecem um caminho para atrair o capital para atividades com altas taxas de rentabilidade dentro do contexto internacional. Para os investidores, ela facilita a diversificação dos riscos. Lamentavelmente, esses mercados são também os que funcionam da maneira mais imperfeita na economia. Na verdade, eles exibem uma longa história de ciclos de grande expansão, seguidos por contrações com graus variados de severidade (Kindleberger, 1978). Não existem razões categóricas para supormos que essa volatilidade não venha a se repetir no futuro.

Talvez um dos melhores testemunhos das graves deficiências do funcionamento desses mercados seja a virtual estagnação dos fluxos internacionais de capital entre a Grande Depressão e o início dos anos 1960. Nos casos em que se registra um afluxo de capital externo, este pode ser excessivamente dirigido para as transações de curto prazo. Do mesmo modo, o ajuste do volume dos fluxos, assim como de seus preços, pode ser repentino. A crise do peso mexicano de dezembro de 1994 é uma ilustração dramática desse fenômeno.

Do ponto de vista da política pública, o ideal seria separar os componentes permanentes dos transitórios nas entradas de capital. Quando há um influxo permanente, os fenômenos correlatos, tais como a elevação da taxa de câmbio real, a expansão do déficit em conta corrente e o aumento do consumo, podem ser interpretados como ajustes equilibradores e, portanto, economicamente saudáveis. Inversamente, quando os fluxos de capital são transitórios, esses movimentos das variáveis fundamentais seriam distorcedores, pois criam defasagens econômicas e a probabilidade de ajustes futuros que venham a ser

perturbadores e de elevado custo social. Naturalmente, na prática, é muito difícil fazer essa distinção; contudo, existem medidas de política econômica que podem afetar de maneira diferenciada os fluxos de curto e de longo prazo, ou de investimentos produtivos *versus* investimentos puramente financeiros.

As externalidades e outras imperfeições importantes dos mercados internacionais de capital dão origem — entre outras conseqüências — a ciclos frequentes de abundância e escassez de recursos e a crises sistêmicas; por isso, até os fluxos potencialmente permanentes podem desaparecer da noite para o dia (Guttentag e Herring, 1984). Sendo assim, é sempre conveniente que os governos exerçam uma certa cautela com respeito às entradas de capital, com vistas a promover uma situação em que o montante agregado e sua composição sejam compatíveis com a estabilidade macroeconômica, com o investimento e com o crescimento baseado na competitividade internacional: se a magnitude e a composição dos fluxos não forem compatíveis com esses parâmetros, mais cedo ou mais tarde sua sustentabilidade poderá ver-se comprometida, com a conseqüente necessidade de se recorrer, nessa ocasião, a ajustes nacionais obrigatórios, potencialmente desestabilizadores e de elevado custo social. A esse problema da capacidade de absorção interna é preciso somar os riscos inerentes a qualquer choque externo conjuntural nos mercados financeiros internacionais, a exemplo das notáveis altas das taxas de juros no início dos anos 1980.

Uma vez que os fluxos de capital podem afetar as variáveis econômicas nacionais e, por seu turno, ser afetados por elas, a cautela anteriormente mencionada deve ser abordada a partir de dois ângulos. Por um lado, convém evitar as situações em que o influxo de capital crie valores atípicos ou distorções importantes nos principais indicadores macroeconômicos nacionais, tais como as taxas de câmbio real, as taxas de juros internas, o endividamento setorial e nacional, a inflação (incluídos os preços dos ativos), o consumo, o investimento e a produção de rubricas comercializáveis.

Por outro lado, seria preciso os países se prevenirem contra a utilização dos fluxos de capital externos como principal esteio de um esforço de atingir um objetivo rígido ou extremado em relação a uma única variável econômica interna (por exemplo, a inflação), em particular se isso se der por um período prolongado. Nessas condições, tal objetivo poderia ser alcançado à custa de

um desequilíbrio de outras variáveis importantes, o que, por sua vez, poderia afetar o próprio instrumento que se pretendeu utilizar, ou seja, a entrada de capital estrangeiro.

Os fluxos de capital nem sempre são compatíveis com os objetivos de estabilidade macroeconômica em seu sentido amplo, com o crescimento econômico sustentado e com a equidade social. Por isso, justifica-se um certo grau de "gerenciamento" público, direto ou indireto, para influenciar o volume e a composição desses fluxos, havendo em relação a isso numerosas experiências históricas, tanto bem-sucedidas quanto malogradas. O grau adequado de abertura da conta de capitais pode variar no tempo, de acordo com as condições conjunturais internas e internacionais, e com o nível e as necessidades do processo de desenvolvimento.

No que se refere à velocidade da abertura da conta de capitais, é necessário, para manter a estabilidade da taxa de câmbio real, que esse processo seja compatível com a capacidade que as economias têm de absorver e alocar com eficiência os recursos externos. Por exemplo, seria possível estabelecer uma distinção entre a entrada e a saída de capitais (Williamson, 1992). Numa primeira instância, talvez fosse conveniente liberar a entrada de capitais de longo prazo, em vez de conceder facilidades às transações de capital financeiro de curto prazo. Quanto à saída de capitais, caberia dar prioridade aos créditos para a promoção de exportações e aos investimentos diretos de empresas nacionais no exterior, também como uma maneira de melhorar sua plataforma de exportações.

A abertura da conta de capitais nos países industrializados tem sido bastante lenta e gradativa, acelerando-se recentemente, nos últimos dez anos, junto com a internacionalização dos mercados de capital. Entretanto, é interessante destacar que, em 1992, a Espanha, Portugal e a Irlanda introduziram algumas restrições às movimentações de capital, com vistas a evitar a instabilidade cambial. Uma vez alcançados os objetivos de estabilidade, essas restrições foram suspensas. Isso destaca a importância de se contar com instrumentos flexíveis, que permitam, conforme as circunstâncias, impor algumas restrições às movimentações de capitais, no intuito de apoiar os esforços de estabilidade macroeconômica.

Em épocas de escassez, seria justificável buscar meios tanto específicos quanto mais gerais de atrair o capital e estabelecer filtros para sua saída. O

inverso ocorreria nas condições de evidente abundância de capital nos mercados; caberia restringir um certo tipo de entradas e conviria promover alguns canais de saída de capitais.

Indubitavelmente, a regulamentação dos fluxos de capital através de instrumentos especiais tem certos custos. No entanto, a experiência tem demonstrado que deixar sempre a critério do mercado a determinação do volume e da composição dos fluxos de capital pode ter ônus muito elevados.¹ Não existe um só instrumento ou conjunto de instrumentos que seja capaz de se mostrar ótimo ou de ter uma eficiência perfeita. Num mundo subótimo, entretanto, os instrumentos devem ser julgados por seus resultados globais: com efeito, é preciso empregar de maneira pragmática os instrumentos de política que ofereçam maiores benefícios *líquidos* em termos de estabilidade macroeconômica e de crescimento, minimizando os custos.

A entrada de capitais teve a virtude de suspender a restrição externa ao crescimento e oferece a oportunidade de se dispor de financiamento tanto para reativar as economias quanto para manter os investimentos próprios de um crescimento sustentado e sustentável. Para aproveitar essa oportunidade, é preciso agir sobre dois aspectos relevantes para a política financeira: (i) sua interação com a política macroeconômica, de maneira a gerar um ambiente econômico estável e com os incentivos apropriados para os agentes econômicos; e (ii) sua interação com os mercados de capitais internos, para complementar os esforços de poupança nacionais e adequá-los às necessidades de investimento.

Promover uma estratégia de transformação produtiva com equidade exige, no plano estritamente macroeconômico, a tentativa de administrar a demanda agregada e sua composição. Os instrumentos disponíveis são a política fiscal, de renda, monetária e cambial. Diante da ausência de políticas fiscal e de renda ativas, destinadas a atingir esse objetivo, os instrumentos ficam reduzidos a controlar simultaneamente a taxa de juros real (como instrumento de política monetária para as políticas de estabilização e controle do gasto

¹Durante a década de 1970, a maioria dos países latino-americanos deixou que o mercado determinasse o volume e as condições do crédito externo, com as conhecidas conseqüências negativas. Uma situação semelhante ocorreu na primeira metade dos anos 1990, na maioria dos países latino-americanos. Esse foi um dos fatores importantes que determinaram a crise do peso mexicano.

agregado interno) e a taxa de câmbio real (como instrumento de política comercial para promover o crescimento da produção de rubricas comercializáveis e afetar a composição do gasto agregado).

O conflito surge quando a taxa de juros interna que é compatível com o objetivo de restringir a inflação e dar estabilidade à atividade econômica (mediante o saneamento dos efeitos monetários da acumulação de reservas) é superior à taxa internacional ajustada pelas expectativas de desvalorização, o que incentiva a entrada de capitais, reforçando a valorização cambial, com o que se prejudica o objetivo de proteger o setor comercial da economia. Quando, ao contrário, permite-se que baixe a taxa de juros real interna, os dois objetivos ficam prejudicados, pois o aumento dos gastos, induzido pelas taxas de juros menores, exerce pressão sobre os preços e acarreta uma rápida elevação do déficit da conta corrente. Com isso introduz-se o risco de um desequilíbrio macroeconômico insustentável. A maneira de resolver esse conflito é agir, direta ou indiretamente, sobre os fluxos de capitais, como vêm fazendo nos anos 1990 alguns países da América Latina e do Caribe.

É possível identificar três níveis de decisões nos quais as autoridades podem intervir, diante de uma inesperada abundância de financiamento externo que seja prevista como parcialmente transitória, ou que ocorra num ritmo maior do que aquele que a economia é capaz de absorver. Um primeiro nível é o que tem por objetivo moderar o impacto sobre a taxa de câmbio, mediante a compra de divisas (o que implica a acumulação de reservas) por parte do Banco Central. Um segundo nível liga-se às políticas de saneamento destinadas a diminuir o impacto monetário da acumulação de reservas no primeiro nível de intervenção. Um terceiro nível relaciona-se com as políticas de incentivos, impostos ou controles quantitativos aplicáveis à entrada de capitais, os quais permitem influir em sua composição e seu volume; trata-se de promover os fluxos cujo montante seja compatível com a capacidade de absorção interna da economia, a fim de destiná-los a projetos de investimento produtivo, e desestimular, inversamente, a entrada de capitais de curto prazo de natureza especulativa. Depois da crise do peso mexicano, instituições como o Fundo Monetário Internacional reconheceram o valor destas últimas medidas como parte de um projeto bem-sucedido de administração dos fluxos de capitais.

Alguns governos adotaram a chamada intervenção não esterilizadora, que implica intervir no primeiro nível, através da compra de divisas por parte do Banco Central, sem esterilizar seu impacto monetário. Nessa alternativa, com a liberalização dos movimentos de capital, no contexto de um compromisso com uma taxa de câmbio nominal de trajetória predeterminada, perde-se o controle sobre os totais monetários. Outra alternativa é a chamada intervenção esterilizadora, que amplia o espectro de ação da primeira opção, compensando o impacto monetário da acumulação de reservas com operações ativas de regulação da oferta de dinheiro. Com isso, busca-se manter a taxa de câmbio real dentro de certas faixas desejáveis, de acordo com os objetivos de médio e longo prazos.

A maioria dos países da região optou, em algum momento, pela intervenção esterilizadora, enfrentando severos conflitos entre a administração de suas políticas cambiais e a das políticas monetárias. Para moderar esses conflitos, utilizaram-se medidas complementares, como um certo grau de flexibilidade da política fiscal para regular a demanda agregada; fundos de estabilização dos principais produtos de exportação, a fim de atenuar os impactos de seus respectivos ciclos de preços (por exemplo, o caso do cobre, no Chile, e o do café, na Colômbia); e uma política de renda para adaptar os preços relativos dos fatores às mudanças de produtividade.

Quando a política fiscal não dispõe de instrumentos que permitam agir com rapidez, como já foi mencionado, o controle da demanda agregada recai sobre a política monetária (taxa de juros) e cambial (taxa de câmbio). Para resolver o conflito que poderia surgir no gerenciamento simultâneo dessas duas variáveis, surge a alternativa de intervir no terceiro nível, através de medidas que procurem modificar o volume e a composição dos fluxos, privilegiando os de longo prazo através de incentivos (mediante ajustes ou impostos e medidas cambiais que gerem uma incerteza maior para os fluxos de capitais de curto prazo), ou através de controles quantitativos.

Entre os controles quantitativos diretos, podem-se destacar as exigências de prazos mínimos de vencimento, de volumes mínimos para a emissão de bônus, e as normas referentes à participação do capital estrangeiro no mercado de ações.

No que diz respeito à administração cambial, além de diminuir as tendências à valorização real, procura-se desestimular a arbitragem internacional

das taxas de juros, em particular através do aumento dos graus de incerteza com respeito à evolução de curto prazo do preço da divisa. Por exemplo, uma alternativa consiste em permitir a flutuação "suja" (ou intervenção intramarginal) dentro de uma banda preestabelecida, e em torno de um valor de referência da divisa que esteja ligado ao leque de moedas dos principais parceiros comerciais.

Na atual conjuntura de oferta abundante de capitais externos e taxas de juros internacionais ainda relativamente baixas, as políticas de intervenção do terceiro nível, assim como a intervenção esterilizadora, ao atuarem sobre os agregados monetários, evitam excessos de gastos privados ou públicos, pois impedem as altas artificiais e transitórias do gasto interno, que poderiam resultar em quedas significativas da poupança nacional e em aumentos excessivos dos passivos externos, sem uma contrapartida de um aumento da capacidade de produção de mercadorias comercializáveis.

O grau em que os fluxos de capitais externos são funcionais para uma estratégia de transformação produtiva com equidade depende, em grande parte, das características dos mercados financeiros internos. Essa afirmação baseia-se na experiência da crise da dívida externa, acarretada por volumosas entradas de créditos bancários externos.

A reorganização dos sistemas financeiros, incluindo-se neles os movimentos de capitais, deve considerar, prioritariamente, a canalização de recursos para a poupança e o investimento, de maneira estreitamente vinculada ao desenvolvimento da capacidade produtiva. É preciso que haja uma preocupação maior com a relação entre o sistema financeiro e os processos de poupança e investimento nacionais, e entre o primeiro e os mercados financeiros externos. É evidente que a situação atual é insatisfatória, uma vez que uma proporção demasiadamente pequena da entrada aumentada de capitais foi destinada ao fortalecimento dos investimentos produtivos nos últimos anos.

No plano da relação entre os mercados financeiros e a formação de capital para o desenvolvimento, necessita-se de uma ordem institucional que complemente ou aperfeiçoe os mercados, usando três critérios. Primeiro, o de incluir um segmento do mercado financeiro dinâmico de longo prazo, que permita o financiamento de projetos produtivos. Isso implica desestimular os segmentos especulativos e concentrar-se em capitais internacionais de longo prazo, acompanhados de acesso à tecnologia e aos mercados de exportações.

As entradas de capital por intermédio dos investimentos externos diretos na região são importantes, nesse contexto, quando realmente contribuem para a criação de uma nova capacidade produtiva.

Segundo, promover o acesso ao financiamento por parte das pequenas e médias empresas que sofrem com a segmentação do mercado de capitais. Para isso, é preciso que esse mercado atue com alguns critérios de seletividade, que atendam às necessidades de capacitação e de promoção do desenvolvimento das pequenas empresas produtivas, bem como de sua modernização. Há necessidade de entidades creditícias e de mecanismos de garantia que façam o que os mercados de capitais da região não conseguiram fazer espontaneamente. Não se trata de subsidiar o custo do crédito, mas de favorecer o acesso ao financiamento por taxas de juros normais, assim como o acesso à tecnologia, aos insumos e aos serviços, aos canais de comercialização, ao financiamento de longo prazo e a uma infra-estrutura que potencialize a capacidade produtora desses setores da população.

Em terceiro lugar, cabe reconhecer que a liberalização financeira da conta de capitais, ao ser esta aberta aos investimentos internacionais em carteira, está sujeita, em países com mercados de valores “emergentes”, a riscos de superendividamento externo e de flutuações excessivas das bolsas de valores e do câmbio. As entradas maciças de capital estrangeiro nos mercados internos podem dar impulso, simultaneamente, a “bolhas na bolsa de valores” e valorizações da taxa de câmbio. A queda posterior dos níveis da bolsa, por sua vez, pode provocar saídas de capital e pressões de depreciação da taxa de câmbio. Daí se depreende a necessidade de implantar formas de regulação e supervisão das instituições financeiras que operam nos mercados de capital, a fim de assegurar sua estabilidade.

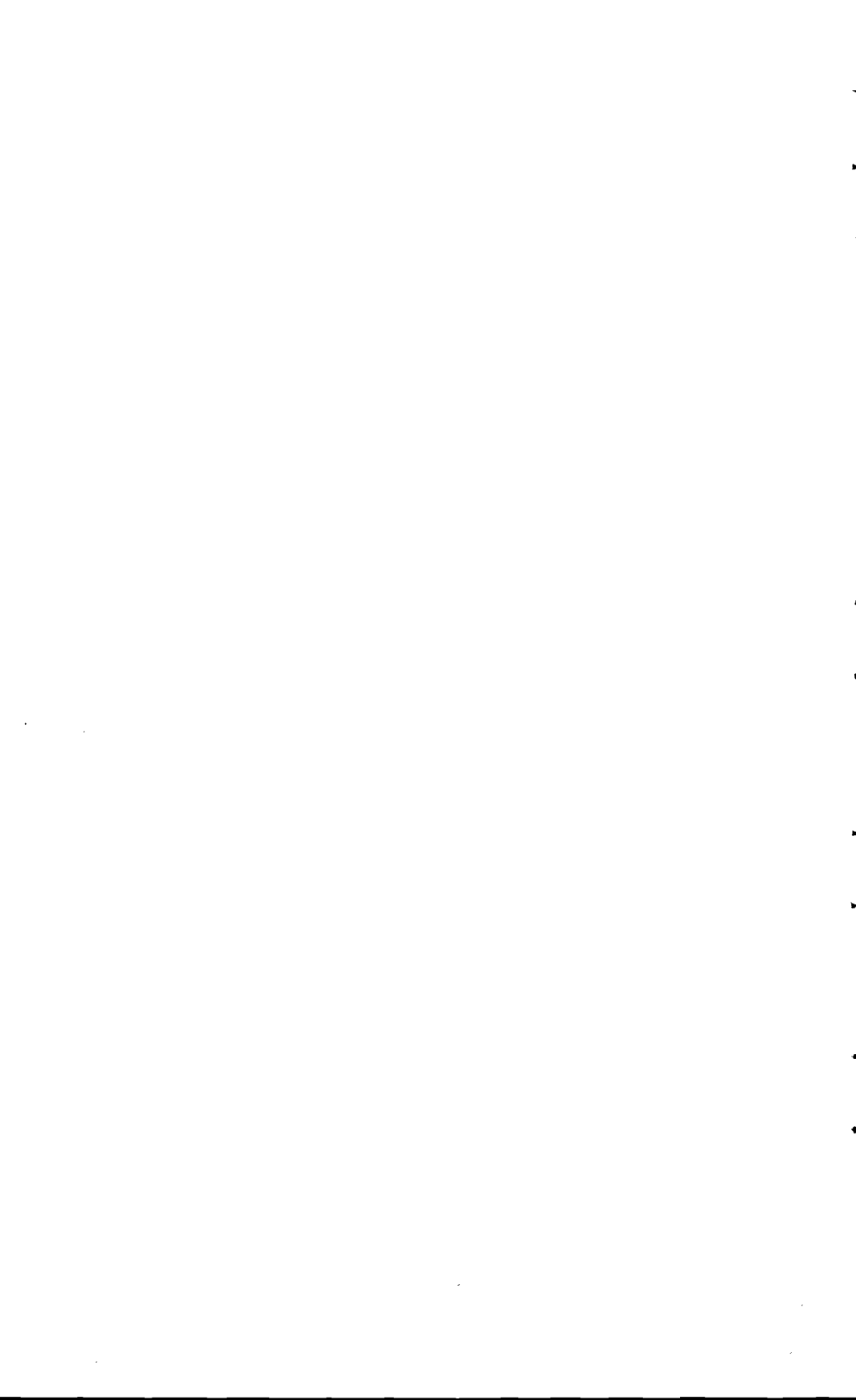
A preocupação com os riscos associados aos mercados financeiros, como é o caso da geração de “bolhas” especulativas, da deterioração das carteiras bancárias, da seleção adversa e dos riscos morais, tem implicado uma ênfase na necessidade de se implantarem formas de regulação e supervisão, com vistas à estabilidade das instituições financeiras que operam nos mercados de capital. Elas são essenciais, principalmente nas economias abertas e de livre mercado. Em contraposição ao que aconteceu durante a crise da dívida, quando se enfraqueceu a regulamentação financeira e preventiva, seu fortalecimento pode fazer frente a esses riscos e contribuir para uma captação mais ordenada e estável dos investimentos internacionais em carteira.

Em síntese, o acesso aos mercados financeiros internacionais é, para as economias da região, uma oportunidade que pode ser mais positivamente aproveitada na medida em que a política econômica interna atinja os três seguintes objetivos:

i) Assegurar um acesso estável aos fluxos de capital externo, evitando que eles contribuam para distorcer os preços que são fundamentais na economia, tais como a taxa de câmbio e a taxa de juros. A taxa de câmbio deve ser tal que estimule a competitividade internacional do aparelho produtivo; as taxas de juros reais, por seu lado, embora devam evitar a geração de um nível excessivo de demanda agregada, devem manter níveis relativamente baixos, para incentivar os investimentos privados nacionais, reduzir os riscos de insolvência no sistema financeiro e evitar as distorções macroeconômicas. Diversos países da região optaram pela intervenção dupla nos mercados cambiais e monetários, acompanhada de outras medidas, tais como ajustes e impostos e outras restrições às movimentações de capitais de curto prazo.

ii) Procurar fazer com que os recursos sejam canalizados, numa proporção importante, para investimentos eficientes, que fortaleçam a competitividade internacional das economias da região. Para isso, é preciso absorver esses recursos no contexto de uma política de promoção das exportações que se alicerce numa taxa de câmbio realista e estável, de acordo com as condições de médio prazo da economia, e seja complementada por um desenvolvimento tecnológico e de recursos humanos adequado. Com isso se poderiam evitar futuras crises da dívida. Parece recomendável, nesse sentido, fortalecer os mercados financeiros da região, desenvolvendo seu segmento de longo prazo e reduzindo o efeito das segmentações, para que eles façam uma alocação efetiva dos recursos, de acordo com uma avaliação custo-benefício dos projetos.

iii) Fortalecer a supervisão e a regulamentação das instituições financeiras, particularmente as de tipo previdenciário, para garantir que o aumento dos ativos e passivos gerados pelos fluxos externos não exerça pressão sobre sua solvência futura. O impacto sumamente negativo da crise mexicana — particularmente nos bancos locais, mas também em outros países, sobretudo a Argentina — confirma a importância de se fortalecer a supervisão e a regulamentação.



BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jorge, *Obras Escogidas*, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos.
- Assael, H., "El Pensamiento de la CEPAL: un intento de evaluar algunas críticas a sus ideas principales", *El Trimestre Económico*, nº 203, julho-setembro, 1984, pp. 545-558.
- Cardoso, F. H., "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, nº 4, segundo semestre, 1977, pp. 7-40.
- y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno, 1969.
- Castro, A. B., *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, Rio de Janeiro, Forense, 1971.
- Castro, A. B. e Lessa, C., *Introdução à economia, uma abordagem estruturalista*, Rio de Janeiro, Forense, 1967.
- CENDES (1969), "Estilos de Desarrollo", *El Trimestre Económico*, nº 144, México, outubro-dezembro, 1969, pp. 517-549.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1949, CEPAL (E/CN.12/Rev.1), Santiago de Chile, 1951a.
- , *Estudio Económico de América Latina*, 1950, CEPAL, (E/CN.12/217), Santiago do Chile, 1951b.
- , *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, CEPAL (E/CN.12/359), Santiago do Chile.(1955), Introducción a la técnica de programación, CEPAL (E/CN.12.363), Santiago do Chile, 1954.
- , *Introducción a la técnica de programación*, CEPAL (E/CN. 12.363), Santiago do Chile, 1955.
- , *El mercado comun latinoamericano*, Santiago do Chile (E/CN.12/531), 1959.
- , *Programas y tendencias sociales en América Latina*, (E/CN.12/645), Santiago do Chile, março. XI Período de Reuniões, Mar del Plata, Argentina, 1963.

- “Etapa actual del desarrollo económico y social de América Latina”, em *El desarrollo económico de América Latina en la pos-guerra* (E/CN.123/659/Rev.1), Santiago do Chile, 1963.
- “Los cambios estructurales en el desarrollo económico de América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 10, nº 2, outubro, Santiago do Chile, 1965.
- , *La distribución del ingreso en América Latina* (E/CN.12/863), Nova York, 1970.
- , “El problema del empleo en América Latina”, em *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, anexo (E/CEPAL/981/Add.4), Santiago do Chile, 1975.
- , “Evaluación de Quito” em Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo, *Cuadernos de la CEPAL*, nº. 2, Santiago do Chile, 1973.
- , “Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, nº. 20, Santiago do Chile, 1978.
- , “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, nº. 48, Santiago do Chile, 1984.
- , *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984* (LC/L332 (Sem. 22/30)), vol. 1, Santiago do Chile, abril, 1985.
- , *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago do Chile, março, 1990.
- , *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago do Chile, abril, 1992.
- , (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702), Santiago do Chile, 1992.
- , *Población, Equidad y Transformación Productiva* (LC/G.1758(CONF.83/3) LC/DEM/G.131), 1993.
- , *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago do Chile, 1994.
- , (1995), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago do Chile, 1995.
- , *Panorama Social de América Latina*, Santiago do Chile, 1992 a 1997.

TEXTOS SELECCIONADOS

- , *La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago do Chile, 1996.
- , *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, (LC/G.1701/SES 23/3), Santiago do Chile, 1996.
- , *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos* (LC/G.1997(SES.27/3), Santiago do Chile, 1998.
- Fajnzylber, Fernando, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, n° 60, Santiago do Chile, 1989.
- Ferrer, Aldo, *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires: FCE, 1979.
- Frank, Andre Gunder, *Capitalism and underdevelopment*, 1964.
- Furtado, Celso, *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.
- , *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- , “Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista”, *Investigación Económica*, vol. 29, n° 113, fevereiro-março, 1969, pp. 43-73.
- , *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Nacional, 1970.
- , “To conform or reform”, em *Pioneers in development*, M. Meirs, Washington, D.C; Banco Mundial, 2ª série, 1983.
- , *A fantasia organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- González, Norberto, “El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro em el desarrollo de América Latina”, em *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, R. Prebisch (org.), vol. 2, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Graciarena, Jorge, “Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL*, n° 1, primeiro semestre, 1976, p. 193.
- Gurrieri, Adolfo (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI, 1966.
- , *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, Siglo XXI, 1973.
- Hirschman, A., “Ideologías de desarrollo económico en América Latina”, em *Controversia sobre Latinoamérica*, A. Hirschman (comp.), Buenos Aires, Ed. Del Instituto, 1963.

- , Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo, *El Trimestre Económico*, nº 188, outubro-dezembro, 1981, pp. 1.055-1.077.
- Hodara, J., *Prebisch y la CEPAL*, México, Colegio de México, 1987.
- Lewis (1953), Economic development with unlimited supply of labour, VER
- Love, J. (1980), "The origins of the doctrine of unequal exchange", in LARR, XV, 3.
- Medina Echavarría, J., "Un modelo teórico para América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, nº. 2, outubro de 1961.
- , *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo social en América Latina*, El CN.12/646, Santiago do Chile, 1962.
- , *La obra de José Medina Echavarría*, Ediciones cultura Hispanica, Madri, 1980.
- NACIONES UNIDAS, "Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", em *Informe Preliminar del Secretario General de la ONU*, 1973.
- Noyola Vásquez, J., "Inflación y desarrollo económico en México y Chile", *Panorama Económico*, nº. 170, Santiago de Chile, julho, 1957.
- OEA, "Carta de Punta del Leste", em *Alianza para el Progreso*, Washington, 1963.
- Pazos, F., "Cincuenta años de pensamiento económico en América Latina", *El Trimestre Económico*, nº 200, outubro-dezembro, 1983, pp. 1.915-1.947.
- Pinto, Aníbal, *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago do Chile, Ed. Universitaria, 1956.
- , "Estabilidad y desarrollo: metas incompatibles o complementarias?", *El Trimestre Económico*, abril-junho, 1960.
- , "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", *El Trimestre Económico*, nº 125, janeiro-março, 1965, pp. 3-69.
- , *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago do Chile, Editorial Universitaria, 1969.
- , "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, nº. 145, janeiro-março, 1970.
- , "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, nº 1, primeiro semestre, 1976, pp. 97-128.
- Pollock, D.H., "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, nº 6, segundo semestre, 1978.
- PREBISCH, Raúl, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago do Chile, CEPAL, 1949.
- , Commercial policy in the underdeveloped countries, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, nº. 49, maio, 1959, pp. 259-273.

- , “El falso dilema entre el desarrollo y estabilidad monetaria”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 6, nº 2, Santiago de Chile, CEPAL, outubro, 1961, pp. 69-95.
- (1961), “Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional, en *La obra de Prebisch en la CEPAL*, A. Gurrieri (comp.), pp. 72-136.
- , *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/680/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL, 1963.
- , *Una nueva política comercial para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- , *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- , *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Rodríguez, Octávio, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo Veintiuno, 1981.
- Rostow, “The take-off to sustained growth”, *The Economic Journal*, março, 1956.
- Schumpeter, J., *History of economic analysis*, 1954.
- Singer, H.W., “The distribution of gains between investing and borrowing countries”, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, maio, 1949.
- Streeten, Paul, “Development ideas in historical perspective”, em *Towards a new strategy for development*, Colóquio de Rohthko Chapel, Nova York, Pergamon Press, 1979, pp. 21-52.
- Sunkel, O., “La inflación chilena, un enfoque heterodoxo”, *El Trimestre Económico*, outubro-dezembro, 1958.
- , “Un esquema general para el análisis de la inflación”, *Economía*, Santiago de Chile, primeiro trimestre, 1959.
- , “Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, nº 1, CIDU/CLACSO, Santiago de Chile, 1970.
- , *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Tavares, M. C., “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, nº 1, março, 1964.
- y J. Serra, “Más allá del estancamiento”, *El Trimestre Económico*, nº 152, novembro-dezembro, 1971.
- Wolfe, Marshall, “Enfoques del desarrollo: de quién y hacia qué?” *Revista de la CEPAL*, nº. 1, primeiro semestre, 1976, pp. 129-172.

Este livro foi composto na tipologia AGaramond em
corpo 11/14 e impresso em papel Chamois Fine
80g/m² no Sistema Cameron da Divisão Gráfica da
Distribuidora Record.
