

HELMUT SCHWARZER

**A CEPAL: A TEORIA CLÁSSICA E A PROPOSTA DE
TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE
SOCIAL**

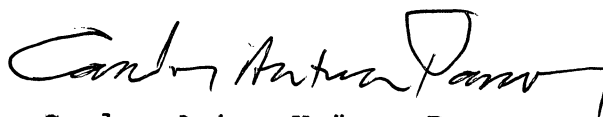
Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre. Curso
de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Econômico
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná
Orientador: Prof. Dr. Carlos Artur Krüger
Passos

**CURITIBA
1993**

**A CEPAL: A TEORIA CLÁSSICA E A PROPOSTA DE
TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL**

DISSERTAÇÃO APROVADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE NO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, PELA COMISSÃO
FORMADA PELOS PROFESSORES:

Orientador:



Prof. Dr. Carlos Artur Krüger Passos
Dep. Economia - Univ. Federal do Paraná



Profa. Dra. Liana Maria da Frota Carleial
CAEN - Universidade Federal do Ceará



Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira
Instituto de Economia - UNICAMP

CURITIBA, 28 DE SETEMBRO DE 1993

Aos meus pais
Gudrun e Friedrich,
pelo apoio de todos
os dias.

A Fernando Fajnzylber, em
reconhecimento ao seu
trabalho e seus sonhos

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação de mestrado não é obra de uma única pessoa. Há a necessidade de um ambiente favorável e estímulos, que são criados por uma multiplicidade de pessoas. Eu gostaria de poder agradecer a cada uma dessas pessoas em particular, mas, como a memória é falível, se fosse elaborada uma lista extensa e abrangente, sempre haveria mais alguém a incluir. Contudo, quero destacar alguns dos grandes apoios que tive, declarando meus sinceros agradecimentos:

- com o amigo Prof. Mariano M. Macedo, meu co-orientador, pelo permanente estímulo e discussão, desde o projeto de dissertação até a presente versão final, e o Prof. Carlos Artur K. Passos, orientador, tenho as minhas mais profundas dívidas de gratidão;

- aos Professores Luiz Vamberto de Santana e Luiz Antônio Lopes, os dois primeiros coordenadores do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR;

- às secretárias do Curso de Mestrado, Bernardete Lembach e Rosa Leandro;

- às Bibliotecas da UFPR (Setores de Ciências Sociais Aplicadas e Setor de Ciências Humanas), do IPARDES e da UNICAMP;

- à CAPES;

- aos colegas da primeira turma do Curso de Mestrado - Denise, Clécio, Amauri, Carmo, Romar, Nestório, "Caju" e o saudoso Tarciso

- pelos apoios recíprocos nesta empreitada pioneira.

Muito obrigado!

Como de praxe, os equívocos remanescentes nesta dissertação são unicamente de minha responsabilidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 A TEORIA CLÁSSICA DA CEPAL.....	7
1.1. As raízes do pensamento clássico da CEPAL.....	7
1.2. As idéias básicas do pensamento clássico.....	12
1.3. A tendência à deterioração dos termos de intercâmbio.....	24
1.3.1. A abordagem contábil.....	27
1.3.2. A abordagem "ciclos-deterioração".....	29
1.3.3. A abordagem "industrialização".....	33
1.4. A interpretação da industrialização latino-americana.....	37
1.5. Planejamento e políticas públicas na proposta da CEPAL.....	44
1.5.1. A política de desenvolvimento.....	45
1.5.2. As políticas anti-cíclicas.....	55
2 A PROPOSTA DA CEPAL PARA A DÉCADA DE 90: A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL.....	59
2.1. Introdução e origens.....	59
2.1.1. Os "círculos virtuosos acumulativos".....	61
2.1.2. O "quadrante vazio" e o "circuito auto- reforçante".....	62

2.2. A interpretação da crise dos anos oitenta e o entorno internacional.....	64
2.2.1. O diagnóstico da crise.....	64
2.2.2. O contexto internacional.....	68
2.3. Conceitos básicos da Transformação Produtiva com Eqüidade Social.....	72
2.3.1. Competitividade, tecnologia, progresso técnico e crescimento na transformação produtiva com eqüidade.....	76
2.3.2. A transformação produtiva com eqüidade como proposta de uma "nova industrialização".....	83
2.3.3. Limitações para a consecução do objetivo de "eqüidade".....	90
2.4. Pré-condições e algumas propostas gerais de política para uma transformação produtiva com eqüidade.....	96
2.4.1. As pré-condições para uma transformação produtiva com eqüidade.....	97
2.4.2. As propostas de políticas.....	100
3 DISCUSSÃO CONCEITUAL COMPARATIVA.....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

LISTA DE QUADROS

QUADRO I - TENDÊNCIAS ESTRUTURAIS (CEPAL CLÁSSICA).....	25
QUADRO II - PROPOSTAS NEOLIBERAL E ECOLÓGICA PARA FAJNZYLBER.....	82
QUADRO III - RELAÇÕES CONCEITUAIS DA TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQÜIDADE SOCIAL.....	95
QUADRO IV - COMPARAÇÃO CONCEITUAL CEPAL CLÁSSICA-TRANSFORMA- ÇÃO PRODUTIVA COM EQÜIDADE SOCIAL.....	108

RESUMO

A dissertação procura condensar as contribuições da CEPAL ao desenvolvimento econômico da América Latina e inserí-las no seu contexto histórico: por um lado, a "CEPAL clássica" dos anos cinquenta, tendo Raúl PREBISCH como principal expoente, advogando uma política de industrialização por substituição de importações a partir do modelo Centro-Periferia, que explicaria as várias tendências estruturais que condenariam a América Latina ao subdesenvolvimento; por outro lado, a proposta da "Transformação produtiva com equidade social", lançada em 1990, com Fernando FAJNZYLBER como um dos principais contribuintes, defendendo uma integração competitiva à economia mundial, o desenvolvimento de competitividade sistêmica, o aprofundamento da industrialização em um quadro conceitual renovado e o combate às carências sociais via políticas públicas específicas. A dissertação, após a exposição conceitual de ambas contribuições cepalinas nos dois primeiros capítulos e a montagem de um quadro didático-comparativo, conclui, na terceira parte, que as teses expostas devem suas diferenças conceituais ao fato de que são desenvolvidas em momentos diferentes da evolução do capitalismo mundial, tendo que responder a desafios internos e internacionais repostos.

ABSTRACT

This dissertation aims to muster the main contributions of ECLA (Economic Commission for Latin America) to latin american economic development and insert them into their historical context: on one hand, the Classical Theory of ECLA, proposed essentially by Raúl PREBISCH during the 1950's. According to this approach, industrialization policies should be launched in order to overcome the structural tendencies to underdevelopment, identified by means of the "Centre-Periphery" shape of international insertion of Latin America. On the other hand, this dissertation exposes the so called "Productive Transformation with Social Equity", elaborated during the late 1980's and early 1990's by ECLA under the theoretical leadership of Fernando Fajnzylber. This major proposal conveyed the idea of a competitive international integration strategy for Latin America after the so denominated "lost decade" of the 1980's. Finally, after the drawing of a didactical comparative table of both contributions, it is suggested an interpretation according to which conceptual differences verified are due to the historical moment of capitalism when each of them was formulated, reacting to different internal and international challenges.

INTRODUÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é um organismo das Nações Unidas, criado em 1947, com a finalidade de realizar estudos e propor medidas que viabilizassem a superação do atraso econômico em que se encontravam os países da região. Antes de sua criação, no pós-guerra, a idéia de que a função da ONU também pudesse ser cooperar no desenvolvimento econômico de países e regiões e que em cada região do mundo este processo seria diferenciado, teve grande dificuldade para se impor.

Contra a CEPAL levantavam-se dois argumentos principais: primeiro, que a ONU deveria preservar um caráter autenticamente universal, sem fragmentar-se; segundo, que sua tarefa central seria preservar a paz e ajudar na reconstrução do pós-guerra. Sofreu em especial a oposição dos EUA, cuja principal alegação era que a CEPAL duplicaria a função do CIES (Conselho Interamericano Econômico e Social), órgão subordinado à OEA (Organização dos Estados Americanos) e localizado em Washington, o que, aparentemente, ameaçaria o papel dominante americano neste último organismo¹. A argumentação definitiva em favor da criação da Comissão Econômica para a América Latina foi de que o desenvolvimento latino-americano dar-se-ia em um contexto global, e não somente panamericano, pelo que a CEPAL deveria constar dos quadros da ONU, e o seu "status permanente" apenas veio a se

¹ A este respeito vide POLLOCK (1978) e FURTADO (1985).

consolidar no transcurso da Conferência do México, em 1950, conforme relatado por FURTADO (1985).

A CEPAL foi instalada em 1947 com sede em Santiago do Chile, país autor da sua proposta de criação, precedida por outras comissões econômicas regionais da ONU (como, por exemplo, pela CEPE - Comissão Econômica para a Europa, que teve Gunnar Myrdal como seu primeiro secretário-executivo, e a CEPALO - Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente). Seu primeiro secretário-executivo foi o mexicano Gustavo Martínez Cabañas, função exercida a partir de 1948 pelo economista argentino Raúl Prebisch.

Foi sob a direção de Prebisch que a Comissão Econômica para a América Latina elaborou seus primeiros estudos de impacto, como "O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus principais problemas" (chamado por Albert HIRSCHMANN de "O Manifesto da CEPAL", embora tenha sido assinado por PREBISCH) e o "Estudo Econômico da América Latina" de 1949, uma exposição mais acadêmica e aprofundando as idéias contidas pelo primeiro texto. Estes documentos podem ser considerados como a base da linha de pensamento que veio a ser conhecido como "Escola da CEPAL" - ou pensamento "estruturalista", como afirma Cristóbal KAY² - cuja idéia fundamental era o Sistema Centro-Periferia, um conceito destinado a explicar a estrutura da economia mundial e as razões dinâmicas do subdesenvolvimento. Por intermédio da tendência à

² Apesar de ressaltar que o estruturalismo recebeu outras contribuições de fora da CEPAL, KAY salienta que os cientistas sociais ligados a esta instituição foram seus principais tributários e conclui: "Thus, structuralism can also be referred to as the ECLA school of thought or the ECLA theory of development." KAY (1989, p.25). CHENERY (1975) faz um mapeamento preliminar da "abordagem estruturalista" à teoria do desenvolvimento, identificando ROSENSTEIN-RODAN, LEWIS, NURKSE, PREBISCH, SINGER e MYRDAL como contribuintes diretos ou indiretos deste debate, nos anos 50.

deterioração dos termos de intercâmbio, dizia-se, as periferias - países de estrutura produtiva heterogênea e especializada na produção primária - repassavam aos centros - países com estrutura produtiva homogênea e diversificada, geradores de modernas técnicas produtivas - parte dos seus ganhos de progresso técnico. Concluía-se que as estruturas econômicas reservavam às periferias um crescente desequilíbrio em várias frentes: desemprego, intercâmbio comercial e uma verdadeira "tendência ao subdesenvolvimento".

O ambiente geral da discussão acadêmica, nestes anos, estava marcado por uma insatisfação, ora latente, ora explícita, de vários autores em relação à incapacidade das teorias neoclássicas ou "convencionais" - como os escritos cepalinos daqueles anos as caracterizavam - para explicar o subdesenvolvimento e os enormes desequilíbrios internacionais. Também há de se ter em vista a repercussão gerada pela obra de John Maynard KEYNES, lançada em 1936, e as políticas não-liberais dos vários países em reação à crise de 1929, em específico o New Deal norte-americano. No contexto latino-americano, vinha-se também de "políticas anti-cíclicas" adotadas, como fora o caso da política de valorização do café no Brasil, e de um movimento induzido das principais economias nacionais em direção a um aumento do parque manufatureiro local, dados o estrangulamento do comércio internacional no período da primeira à segunda guerra mundial e recorrentes problemas de balança de pagamentos.

Foi como resposta a um vazio de propostas alternativas ao liberalismo, a uma "orfandade teórica na qual nasce e desenvolve-se

a industrialização dos países latino-americanos" (MARINHO, 1989), que emerge a "Teoria Clássica da CEPAL", como será designada daqui por diante nesta dissertação. Evidentemente, além dos recorrentes ataques dos economistas "convencionais", ela também foi alvo de várias outras críticas desde então, entre as quais poderiam ser citadas a Teoria da Dependência (CARDOSO & FALETTI, 1970), a crítica da "Escola de Campinas e do Capitalismo Tardio" com João Manuel Cardoso de MELLO (1975) e outros, que, até certo ponto, refletiram o próprio processo de auto-crítica que se desenvolveu sobretudo no decorrer das décadas de sessenta e setenta. Contudo, seja para criticá-lo, seja para defender suas proposições, o "modelo CEPAL", para usar as palavras de Francisco de OLIVEIRA (1987, p.11), foi o grande interlocutor do debate latino-americano sobre o desenvolvimento, ao longo de três décadas, e pode, portanto, ser considerada como a primeira escola de pensamento autenticamente latino-americana³.

No decorrer da década de oitenta e início dos anos noventa, a CEPAL vem realizando uma nova série de pesquisas e publicando monografias no sentido de rediscutir os paradigmas de desenvolvimento para a América Latina. Estes trabalhos têm o objetivo de propor caminhos para os países da região retomarem o desenvolvimento, dentro dos marcos gerais de sustentabilidade ambiental e manutenção das liberdades democráticas, conquistadas durante os anos oitenta.

³ "[...] ECLA's propositions on the centre-periphery are of direct concern not only to Latin America as a whole but to the Third World in general. In this sense the ECLA school can claim to be the first genuine Third World development school." (KAY, 1989, p.26).

Esta nova proposta "parte dos ensinamentos da crise da década passada" (CEPAL, 1990) e da crítica aos modelos de desenvolvimento que haviam orientado a região latino-americana nos anos cinqüenta a oitenta, tendo como pano de fundo a transformação do paradigma tecnológico mundial e as tendências do desenvolvimento econômico internacional. Seus antecedentes mais próximos podem ser localizados na série de artigos e trabalhos publicados por Fernando FAJNZYLBER (1983; 1988a; 1988b; 1989; 1990), os quais, por sua vez, espelham o amadurecimento da própria auto-crítica da CEPAL, efetuada desde os anos sessenta e, principalmente, setenta.

A proposta da dissertação, então, é recuperar os principais traços destas duas contribuições da CEPAL, a partir dos seus textos fundamentais. Para a "CEPAL clássica", no capítulo 1, buscar-se-á apoio nos textos de PREBISCH (1951; 1952; 1959), no Estudio Económico de 1949 (CEPAL, 1951) e na síntese e crítica da CEPAL efetuada por RODRIGUEZ (1977; 1981; 1986). Quanto à proposta da "Transformação produtiva com equidade social", dos anos noventa - assunto exposto no capítulo 2 - os textos básicos considerados serão CEPAL (1990; 1992) e FAJNZYLBER (1991).

Posteriormente, procurar-se-á traçar, no capítulo terceiro, um quadro comparativo de algumas das principais diferenças conceituais de ambas propostas e, por fim, discutir a razão mais ampla destas diferenças, a saber, o próprio pano de fundo para as contribuições cepalinas em cada época, caracterizado por mudanças nos padrões de desenvolvimento do capitalismo mundial, o qual imporia desafios

diferentes à CEPAL em cada uma das duas épocas históricas consideradas.

CAPITULO I - A TEORIA CLÁSSICA DA CEPAL

Considerar-se-á, nesta dissertação, como Teoria Clássica as contribuições dos anos 1949 e da década de cinquenta, escritas principalmente por Raúl PREBISCH, mesmo quando tenham sido editadas como obra da CEPAL. As duas principais obras a serem consideradas são "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas" (1949) e o "Estudo econômico da América Latina de 1949" (1951). Partir-se-á, também, da condensação e formalização destas teses originais feita por RODRIGUEZ (1981), agregando-se-lhe contribuições relevantes aportadas por outros autores, comentadores e críticos da CEPAL.

1.1. As raízes do pensamento clássico da CEPAL

A raiz mais profunda deste pensamento é encontrada nos trabalhos de Raúl PREBISCH, enquanto economista e dirigente do Banco Central da Argentina, no período de 1933 a 1943, professor da Universidade de Buenos Aires no período 1944-48 e consultor do governo mexicano em 1944-46 na constituição do Banco Central do México.

Raúl PREBISCH, a quem se pode atribuir a paternidade dos textos fundamentais da instituição, nasceu em 1901, em Tucumán (República Argentina) e tornou-se Mestre em Economia pela Universidade de Buenos Aires em 1923⁴. Logo após, ingressou no quadro docente desta universidade e prestou serviços à Sociedade

⁴ Dados biográficos de PREBISCH de acordo com LOVE (1980).

Rural argentina, que congregava o poderoso setor pecuário daquele país, no decorrer dos anos vinte, incluindo uma viagem de estudos à Austrália. De 1925 a 1934 foi técnico do governo argentino, tendo sido uma de suas contribuições mais salientes, do período, o preparo do projeto de criação do Banco Central da Argentina, o primeiro latino-americano. Foi seu primeiro diretor-geral, de 1935 a 1943, ano em que ocorreu troca da linha política do governo central. Enquanto dirigente do BC, defrontou-se com muitos problemas que, devido às circunstâncias conjunturais latino-americanas, necessitavam de soluções não previstas pelas teorias monetárias vigentes, ou, na melhor das hipóteses, que não seriam adequadamente resolvidos pelas propostas "convencionais".

A Argentina do final dos anos vinte deste século havia experimentado um crescimento econômico vigoroso e longo (1860-1930, na avaliação de DIAZ-ALEJANDRO⁵), liderado basicamente pelas exportações de trigo e carne, mas que passava a enfrentar os problemas comuns aos demais países agro-exportadores da época, quais sejam queda de preços, crescente formação de estoques, problemas de endividamento. Em consequência à agudização destes fenômenos, diante da crise de 1929 e seus reflexos, a Argentina foi um dos primeiros países a abandonar formalmente o padrão-ouro, em dezembro de 1929, e introduziu o controle de câmbio, em outubro de 1931, face à fuga de capitais e às dificuldades impostas pelo serviço da dívida externa em moeda-forte. Segundo LOVE (1980),

⁵ DIAZ-ALEJANDRO, Carlos. Essays on the economic history of the Argentine Republic. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1970. p.97. citado por LOVE (1980, p.48,66).

estas dificuldades relacionadas à dívida tinham sua origem no fato de que os Estados Unidos haviam se tornado, durante os anos vinte, o principal credor argentino, enquanto a Grã-Bretanha era o principal mercado comprador dos bens exportados, concomitantemente com a "implosão" das exportações argentinas para os EUA, em decorrência da crise econômica desse país, e da então problemática conversão de moedas no plano internacional. Esta situação permitia à Grã-Bretanha a imposição de acordos bilaterais desvantajosos à Argentina, como, por exemplo, o Pacto Roca-Runcinan de 1933 e outros no decorrer dos anos trinta.

Tendo tomado parte destas negociações e dos esforços de inovação institucional em um ambiente "periférico", não é difícil imaginar a origem das teses clássicas da CEPAL a partir da vivência de PREBISCH enquanto formulador de políticas do *staff* governamental argentino. Em 1934, PREBISCH escreveu um artigo denunciando a queda relativa dos preços dos bens agrícolas frente aos bens industrializados e constatando que a Argentina de 1933 precisara vender 73% a mais ao exterior do que antes da grande depressão, a fim de sustentar seu nível de importações⁶. Neste período, PREBISCH estava envolvido, enquanto técnico governamental e diretor-geral do BC, no projeto de saneamento e reforma do sistema bancário argentino, na administração do controle cambial e na tentativa de negociação de um acordo internacional (frustrado) com os EUA,

⁶ PREBISCH, R. La inflación escolástica y la moneda argentina. Revista de Economía Argentina, v.17, n.193, p.11-12, Jul.1934 e v.18, n.194, p.60, Ago.1934, cit. por LOVE (1980, p.50).

Canadá e Austrália para o estabelecimento de quotas de produção de trigo para cada um desses países.

Com a forte queda dos preços do trigo de 1937, a nível internacional, a Argentina criou, em 1938, controles quantitativos de importação. Nestes dois anos, o BC argentino realizou uma política monetária anti-cíclica, afirmando no relatório anual de 1939 (evidentemente assinado por PREBISCH), que os ciclos comerciais argentinos eram reflexos dos ciclos dos seus parceiros comerciais industrializados (LOVE, 1980, p.52). No relatório anual de 1942, o BC da Argentina assumiu a industrialização - que apresentava índices de crescimento acelerados, tal qual no Brasil, Uruguai e Chile - como objetivo a ser almejado pela política nacional, defendendo alterações da composição da pauta de importações para elevar seu teor de bens de capital (Ibid., p.51-52).

Na sua volta às salas de aula da Universidade de Buenos Aires, a partir de 1944, PREBISCH fez sua primeira referência a "centros" e "periferia" e às conseqüências da mudança de líder "central" da Grã-Bretanha aos EUA para o resto do mundo, cujas circunstâncias obrigavam a Argentina a uma estratégia de "desenvolvimento para dentro" ("*crecer hacia adentro*")⁷. No período de 1944 a 1946, PREBISCH foi consultor na criação do Banco Central do México, defendendo que os países da América Latina deveriam passar a produzir internamente o que não mais podiam importar.

⁷ Conforme notas de aula de PREBISCH, citadas por LOVE (1980).

Ainda em 1946, conforme LOVE (1980), PREBISCH publicou o primeiro artigo utilizando a terminologia "centro-periferia", identificando os EUA como "centro cíclico" e a América Latina como "periferia" e alertando quanto à impossibilidade do uso da expansão dos agregados monetários na periferia visando a obtenção do pleno-emprego, uma vez que isso desembocaria em esgotamento das reservas cambiais locais⁸.

Novamente na Universidade de Buenos Aires, nas notas de aula de 1948, segundo rigorosa pesquisa de LOVE (1980), PREBISCH ataca a teoria das vantagens comparativas, seu uso ideológico e a posição monopólica dos países industrializados no comércio internacional. Analisa também o efeito do progresso técnico e dos diferenciais de coeficiente de importação entre a Grã-Bretanha do século XIX e os EUA de 1930 sobre o comércio internacional e o bloqueio ao crescimento da periferia agro-exportadora diante de um novo centro amplamente auto-suficiente. LOVE (1980, p.59-60) ainda ressalta que a defesa de um acordo internacional de proteção aos preços dos produtos primários nos ciclos, advogado por PREBISCH em "O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas" (1949), repousa na proposta da criação da International Trade

⁸ PREBISCH, R. Panorama general de los problemas de regulación monetária y creditícia en el continente americano. BANCO DE MÉXICO. Memoria: primera reunión de técnicos sobre problemas de banco central del continente americano. México, 1946. p.25-28, 199 conforme LOVE (1980, p.55, 68). "This 1946 statement and previous writings of Prebisch implied that peripheral countries faced three options, all with unacceptable consequences: [1.] they could have strong currencies and maintain high level of imports at the cost of high unemployment; [2.] they could fight unemployment with an expansionist monetary policy but would thereby create inflation and decrease their ability to import, because of the fall in the exchange values of their currencies; [3.] or, if they used monetary policy to maintain high levels of employment, but failed to devalue, their reserves would disappear. When prices of periphery's products fell during the downswing of the cycle, furthermore, governments of peripheral countries, at least in isolation, could not affect world prices for their goods as the center could for its goods. Thus equilibrium theories in international trade were not acceptable. This was a direct assault on the 'economic science' of the industrialized countries." (Ibid., p.54-55).

Organization pelas Conferências de Bretton-Woods (1944) e de Havana (1948), mas não ratificadas pelo Congresso Norte-americano.

Tem-se, desta breve exposição, muito claro que alguns pilares da "concepção centro-periferia" já estavam em gestação muito antes sequer da cogitação de uma comissão de estudos econômicos específica para a América Latina. Não é de surpreender, diante do relato de LOVE, que Raúl PREBISCH tenha sido o principal intelectual da CEPAL e que de sua pena tenham fluído os principais textos teóricos da instituição, na sua primeira fase de 1949 em diante, conforme também escreve FURTADO (1985). RODRIGUEZ (1981), contudo, ressalta, que "ainda que constituam claros antecedentes da concepção centro-periferia e posteriormente se integrem a ela, essas idéias não devem ser confundidas com a concepção em si"⁹. Esta somente consolida-se a partir da articulação analítica, nos textos fundamentais, destas idéias em torno da concepção do sistema centro-periferia e suas implicações para os países periféricos: o desemprego estrutural, a deterioração dos termos de intercâmbio e tendências ao desequilíbrio externo e ao subdesenvolvimento.

1.2. As idéias básicas do pensamento clássico

O pensamento da CEPAL, nesta fase, originou-se, portanto, da insatisfação de alguns pensadores latino-americanos - experimentados pelas trajetórias concretas dos seus países, cujas dificuldades mais evidentes pareciam estar ligadas à sua inserção

⁹ RODRIGUEZ utiliza a expressão "concepção centro-periferia" no mesmo sentido que aqui se entende "teoria clássica da CEPAL". (RODRIGUEZ, 1981, p.33).

internacional - frente a uma realidade na qual a teoria econômica "convencional" apresentava poucas perspectivas logicamente convincentes.

Nesta época, mesmo com a recente publicação da "Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda" de John M. KEYNES, vigorava na esmagadora maioria dos círculos de economistas latino-americanos a teoria neoclássica-liberal. Esta, no que se refere ao comércio internacional, tem seu ponto de partida na Lei das Vantagens Comparativas de David RICARDO (1985, p.104), cuja primeira formulação data de 1817:

Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais adequado das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume de produtos difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços de comum interesse e intercâmbio. Este é o princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra.

Esta concepção inicial passa por refinamentos consecutivos: por John Stuart MILL (1848), pela inclusão das categorias marginalistas dos fatores de produção por Alfred MARSHALL (1879), Eli HECKSCHER (1919), Bertil OHLIN (1933) e chegando a um alto grau de sofisticação com Paul SAMUELSON (1948, 1949)¹⁰, que afirma que, com intercâmbio livre a nível internacional, mesmo na ausência de movimentos de fatores de produção, ocorreria uma tendência à equiparação da remuneração dos fatores de produção e, em

¹⁰ Autores citados por LOVE (1980) e F. H. CARDOSO (1977). Estes teoremas estão presentes nos vários livros-texto de cursos de economia internacional. Dois artigos de especial interesse são SAMUELSON, P. International trade and the equalization of factor prices. *Economic Journal*, v.58, n.230, p.163-184, Jun.1948, e _____. International factor price-equalization once again. *Economic Journal*, v.59, n.234, p.181-197, Jun.1949.

conseqüência, dos níveis de eqüidade entre as nações. Em outras palavras, a divisão internacional do trabalho, com especialização dos vários países e com intercâmbio comercial em plena liberdade, poderia ser um instrumento de combate às desigualdades internacionais. Isto se justificaria, pois uma parcela dos avanços de produtividade dos países industrializados tenderia a ser repassada aos países de produção primária, seja pela queda de preços de bens industriais no mercado mundial, seja pela elevação das remunerações aos fatores de produção, entre os quais estavam as matérias-primas agropecuárias e minerais.

Ao iniciar suas atividades na CEPAL, PREBISCH tem acesso ao trabalho "Post-war price relations in trade between lower-developed and industrialized countries" (1949) da ONU¹¹, que fornece pela primeira vez evidência estatística às suas suspeitas e, já no início do artigo "O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas" (1949, p.47,48), constata que a suposta equiparação ricardiana, no entanto, é

[...] terminantemente negada pelos fatos [pois:] As grandes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos grandes países. [...] Existe, portanto, manifesto desequilíbrio que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho.

Numa primeira aproximação ao sistema centro-periferia, PREBISCH conclui que a difusão do progresso técnico para alguns países fora muito lenta e, em conseqüência, a estrutura destes, chamados de "periferias", permanece atrasada em relação a outros, os "centros", que geram e possuem técnicas capitalistas de produção

¹¹ Impresso em português em Revista Brasileira de Economia, v.3, n.3, p.17-46, Set.1949.

muito avançadas. Estas desigualdades, que emergiram nos desdobramentos da Primeira Revolução Industrial, segundo PREBISCH, foram se aprofundando historicamente.¹²

Uma questão extremamente importante a desvelar, antes de prosseguir nesta dissertação, é o conceito cepalino de desenvolvimento. Este tem no progresso técnico sua principal mola propulsora, pois a elevação de produtividade permitiria a elevação das remunerações pagas aos fatores de produção, inclusive ao trabalho, refletindo-se num aumento do bem-estar das massas. Esta elevação do bem-estar é o objetivo último da política de desenvolvimento, incluindo, entre outros, a geração de empregos em condições de alta produtividade e a elevação da renda real por habitante. Para que este desenvolvimento econômico pudesse ocorrer, portanto, seria necessário perseguir o crescimento da produtividade global da economia, geralmente significando um aumento da dotação de capital por trabalhador e, em última instância, uma necessidade de intensificação da acumulação de capital na economia como um todo¹³. Este movimento, por sua vez, acelera a introdução de técnicas mais modernas, fechando um "círculo da prosperidade". Desenvolvimento econômico, progresso técnico e acumulação de

¹² "La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta y irregular [...]. En el largo período que transcurre desde la revolución industrial hasta la primera guerra, las nuevas formas de producir en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial. El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarca finalmente al Japón [...]. Fueron formándose así los grandes centros industriales del mundo, en torno a los cuales, la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad." CEPAL (1951, p.3).

¹³ Vide RODRIGUEZ (1981, p.36). RODRIGUEZ verifica, a partir destes conceitos básicos, sua filiação neoclássico-keynesiana, que concebem o desenvolvimento "como um processo de acumulação de capital - estreitamente ligado ao progresso tecnológico - mediante o qual se obtém a elevação gradual da densidade de capital e o aumento da produtividade do trabalho e do nível de vida médio." (Ibid., p.37).

capital, na acepção cepalina, estão, portanto, estreitamente relacionados¹⁴.

Dentro deste sistema econômico mundial, composto por "centros" e "periferias", no marco de um desenvolvimento desigual e cujo motor de avanço é o progresso técnico, insere-se a América Latina, que será tomada como representativa da periferia e cujo desenvolvimento passa por caminhos não necessariamente análogos aos dos centros.

A concepção do sistema centro-periferia, sua estrutura e dinâmica são basilares para toda a reflexão da CEPAL a respeito do subdesenvolvimento. Presente desde já nas obras angulares, o que, segundo RODRIGUEZ (1981, p.18), confere ao pensamento cepalino o seu grau de coerência e lógica a ponto de poder ser considerado uma teoria do subdesenvolvimento, é a partir do seu dinamismo que a CEPAL procurará as causas e o recrudescimento da desigualdade e do atraso econômico.

Parte-se da idéia de desigualdade originária - formada à época da Revolução Industrial, na qual os países do centro teriam conseguido implantar técnicas produtivas avançadas antes dos países da periferia - e do pressuposto de que, durante a fase de industrialização dos centros, a periferia adquire e consolida uma feição especializada e heterogênea, assumindo o fornecimento de matérias-primas minerais e alimentares como papel específico na

¹⁴ "Si bien se reflexiona, el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva [...]." CEPAL (1951, p.3) ou "El problema económico esencial de la América Latina estriba en acrecentar su ingreso real 'per capita', merced al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas, mediante la redistribución de los ingresos, tiene límites muy estrechos." (Ibid. p.9).

divisão internacional do trabalho¹⁵. Em outras palavras: os países periféricos adotam a especialização da produção, desenvolvendo um setor produtor de bens de exportação (produtos agropecuários ou minerais), que se destinam a abastecer as indústrias centrais com matérias-primas e alimentos. Estes bens exportáveis resumem-se, em cada economia, a um ou poucos produtos primários e, em consequência, a estrutura produtiva periférica manifesta baixa diversificação horizontal (poucos bens internamente produzidos), reduzida complementariedade intersetorial (ramos produtivos parcamente conectados, ou seja, mercado interindustrial e intersetorial restrito) e pouca integração vertical (não existem cadeias produtivas internas abrangentes). Como efeito principal da especialização, tem-se que grande volume de bens de consumo e de capital, indispensáveis ao funcionamento da sociedade periférica, somente podem ser obtidos mediante importação. Cabe ressaltar que a especialização na produção de bens primários não exclui a possibilidade da existência de uma indústria na periferia; no entanto, esta estará condicionada, no seu dinamismo fundamental, pelo desempenho do setor exportador. Deste modo, esta conexão à economia mundial, com importações indispensáveis de manufaturados, obteníveis praticamente só nos países centrais e com divisas externas, e exportações quase exclusivamente de bens primários - cuja demanda provém esmagadoramente daqueles mesmos centros - tornam a periferia, sua sobrevivência e sua dinâmica de crescimento

¹⁵ "Nesse esquema correspondia à América Latina, como parte da periferia mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais." PREBISCH (1949, p.47).

presas, em última instância, ao vigor da demanda externa pelos produtos que exporta.

A heterogeneidade estrutural periférica traduz-se em diferenciais abruptos e elevados de produtividade nos diversos segmentos da estrutura produtiva dos países periféricos. Isto é: lado a lado coexistem atividades de alto grau de produtividade - em geral no setor de bens de exportação - e outras rudimentares e de baixa produtividade, utilizando técnicas produtivas obsoletas - como, em geral, é o caso da agricultura de subsistência, do setor de serviços pessoais e domésticos ou mesmo ocupações de exígua produtividade existentes na indústria dos países periféricos¹⁶. Neste sentido, outro traço característico da periferia é a existência de um excedente estrutural (potencial ou efetivo) de mão-de-obra, que passaria a ser "liberado" à medida que se difundisse o progresso técnico na sua estrutura sócio-econômica.

Os centros econômicos mundiais, ao contrário, possuem uma estrutura produtiva homogênea, na qual, em geral, os setores tendem a apresentar emprego de técnicas de produção que garantem elevada produtividade do trabalho e, por conseguinte, podem assegurar elevada remuneração aos fatores de produção. Paralelamente, a estrutura cêntrica é diversificada, ou seja, existem diversos setores produtivos, que são complementares e integrados horizontal e verticalmente, fechando uma "pirâmide de produção". Esta

¹⁶ "Dentro da própria indústria há um potencial humano que se desperdiça pela baixa produtividade." (PREBISCH, 1949, p.79). O conceito de heterogeneidade estrutural aqui foi tomado de RODRIGUEZ (1981), mesmo não tendo sido explicitado claramente nos textos fundamentais. Aníbal PINTO (1976c), elabora com mais profundidade este raciocínio, cuja inclusão nesta dissertação facilita, no entanto, a compreensão global do pensamento clássico da CEPAL.

estrutura produtiva do centro é industrializada e possui elevado coeficiente de capital por homem ocupado. Pela sua inserção na economia mundial, comandando a demanda nas relações comerciais internacionais, os ciclos econômicos dos países centrais irradiam-se aos países periféricos pelas alterações na procura de bens primários. Por este motivo, são também chamados por PREBISCH de "centros cíclicos mundiais".

Definidas , portanto, as características de ambos pólos, pode-se perceber a existência de um sistema "centro-periferia". A troca, pelos países periféricos, de produtos primários por bens industrializados, dos países centrais, corresponde a nada mais que a inserção de cada pólo na divisão internacional do trabalho. Mas, mesmo assim, "a diferenciação estrutural entre centro e periferia não implica que esta última permaneça isolada e em estado de atraso" (RODRIGUEZ, 1981, p.234). Vale dizer: os pólos, ao estarem concatenados, podem sofrer mudanças estruturais, na medida em que se alteram as circunstâncias do intercâmbio centro- periferia. Nesta, por exemplo, a expansão do setor exportador, elevando parcialmente a renda interna do país, pode induzir ao surgimento de alguns ramos industriais subjacentes à atividade econômica mais importante - a exportação. Assim, a heterogeneidade e a especialização podem assumir novas feições, sem contudo, na sua essência, modificar-se e desatrelar a periferia do vigor econômico

dos centros. Periferia e centros, conclui RODRIGUEZ, conformam um único sistema, dinâmico por sua própria natureza¹⁷.

A evolução dinâmica deste sistema centro-periferia sinaliza na direção de cinco tendências principais de longo prazo (vide o Quadro I; geralmente enfoca-se as três principais: ao desemprego, à deterioração dos termos de intercâmbio e ao subdesenvolvimento). A primeira é uma **tendência à insuficiência dinâmica da periferia**, ligada ao não-rompimento da problemática da reduzida capacidade interna de incorporação de progresso técnico. A produtividade, supõe-se, para que possa ser elevada, exige uma maior utilização de capital por trabalhador. A formação de capitais adicionais na periferia é obstaculizada pela insuficiência interna de poupança, dados os reduzidos níveis de renda média, o que acarreta dificuldades à realização de novos investimentos e à difusão de progresso técnico. Assim, também não se consegue alavancar a acumulação e formação de novos capitais. Seguindo esta tendência, explica-se porque a produtividade média por trabalhador na periferia aumenta em proporção menor que a sua elevação nos centros, visto que estes, com capacidade de poupança interna maior, investem mais e experimentam maior progresso técnico. Em outras palavras, há uma tendência à insuficiência dinâmica que se traduz em uma diferenciação crescente dos níveis de produtividade entre centros e periferia. Vale lembrar, aqui, que os textos clássicos cepalinos não aprofundaram a problemática da geração interna de

¹⁷ Esta visão dinâmica do sistema centro-periferia é um dos elementos que divorciam claramente a reflexão cepalina dos conceitos estáticos da teoria "convencional" (RODRIGUEZ, 1981, p.234).

tecnologia, tão atual - o que pode ser compreendido, pois as tecnologias básicas necessárias à industrialização não apresentavam tamanhas restrições à sua circulação quanto hoje -, e limitavam, por isso, o problema do aumento de produtividade nas atividades periféricas à questão da formação mais acelerada de capitais e elevação da relação capital-trabalho.

Esquemáticamente, esta tendência pode ser visualizada pela equação a seguir, onde dK/K é a taxa de acumulação de capital, dK/Y representa a proporção investimentos-produto e Y/K está para a relação produto-capital:

$$\frac{dK}{K} = \frac{dK}{Y} \cdot \frac{Y}{K}$$

Tendo-se em vista que dK/Y está na dependência da taxa de poupança, considerada insuficiente pelos teóricos cepalinos, e Y/K é representativa da produtividade do capital, no caso negativamente influenciada pela alta especialização em bens primários, baixa complementariedade inter-setorial e reduzida integração vertical das estruturas econômicas da periferia, resulta difícil elevar, a ritmos substantivos, o coeficiente dK/K .

Um segundo movimento surge do fato de países produtores de bens primários e em estágios iniciais de uso de técnicas produtivas modernas, como eram considerados os países da América Latina de então, apresentarem grande volume de mão-de-obra absorvido pelo setor agrícola. Na medida em que o progresso técnico vai perpassando estas estruturas, teria que ocorrer uma necessária

redistribuição da mão-de-obra para outros setores da atividade econômica. Contudo, tendo em vista a insatisfatória capacidade de acumulação de capital nos países latino-americanos, impedindo a geração suficiente de empregos modernos com nível de produtividade elevado na indústria e em serviços, o volume absoluto deste contingente populacional deslocado e o elevado crescimento demográfico da América Latina, articula-se uma **tendência à geração de um excedente estrutural de mão-de-obra.**

A terceira tendência do sistema centro-periferia, no seu conjunto, explica-se a partir das tendências estruturais à insuficiência dinâmica e ao excedente de mão-de-obra. Trata-se de uma contínua **deterioração dos termos de intercâmbio** contra os países periféricos e a favor dos países centrais, ou seja, um movimento dos preços relativos de tal modo a que o poder de compra das exportações periféricas se torna cada vez menor. Pela incapacidade de acelerar seu ritmo de acumulação e geração de empregos que incorporam progresso técnico, os países periféricos teriam constantemente uma massa de trabalhadores potencialmente disponíveis e não organizados sindicalmente, que permitem uma queda relativa de salários e uma pressão descendente sobre os preços dos produtos de exportação. Desta forma, não haveria plena distribuição dos frutos do progresso técnico para a periferia. Nos países centrais, por outro lado, à medida que o progresso técnico, a produtividade industrial, a rentabilidade das firmas e o emprego avançam, não ocorre uma pressão descendente nos salários e uma tendência de queda dos preços dos bens industrializados, o que, por

fim, resulta em um movimento dos preços relativos desfavorável à periferia, ao contrário do que estabelecia a teoria neoclássica do comércio internacional. Esta tendência também causa crescimento e movimentos desiguais das remunerações a fatores de produção no centro e na periferia:

É óbvio que as remunerações dos empresários e fatores de produção cresceram, nos centros, mais do que o aumento de produtividade e, na periferia, menos [...]. Em outros termos: ao passo que os centros retiveram integralmente os frutos do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia traspassaram-lhes uma parte do fruto do seu progresso técnico. (PREBISCH, 1949, p.56)

Uma quarta tendência - ao desequilíbrio externo - aparece ao passo que se eleva a renda *per capita*, em consequência ao crescimento da produtividade. Tanto os produtores, necessitando de mais bens de capital, como os consumidores favorecidos pela alta de seus rendimentos, demandarão maiores importações de bens industrializados, em ritmo proporcionalmente superior ao seu incremento de renda. As exportações, entretanto, têm limites dados à sua expansão pela dinâmica dos países centrais. Com o passar do tempo, a retroalimentação destes fenômenos cria "tendências ao desequilíbrio crônico do balanço de pagamentos, que se observam em alguns destes países, empenhados em aumentar a produtividade e elevar o nível de vida da população" (CEPAL, 1951, p.11).

Na somatória das tendências anteriores, surge uma diferenciação crescente da renda real entre ambos pólos do sistema centro-periferia. Isto explicaria o motivo pelo qual a periferia não somente não supera seu atraso, mas o reproduz e aprofunda. Tem-se um quinto movimento, a crescente desigualdade entre os dois

pólos - uma verdadeira **tendência ao atraso ou subdesenvolvimento** - causado pela diferenciação progressiva da renda real por habitante e pela dificuldade crescente da periferia de elevar sua produtividade, quer dizer, difundir progresso técnico, e suplantar suas dificuldades estruturais.

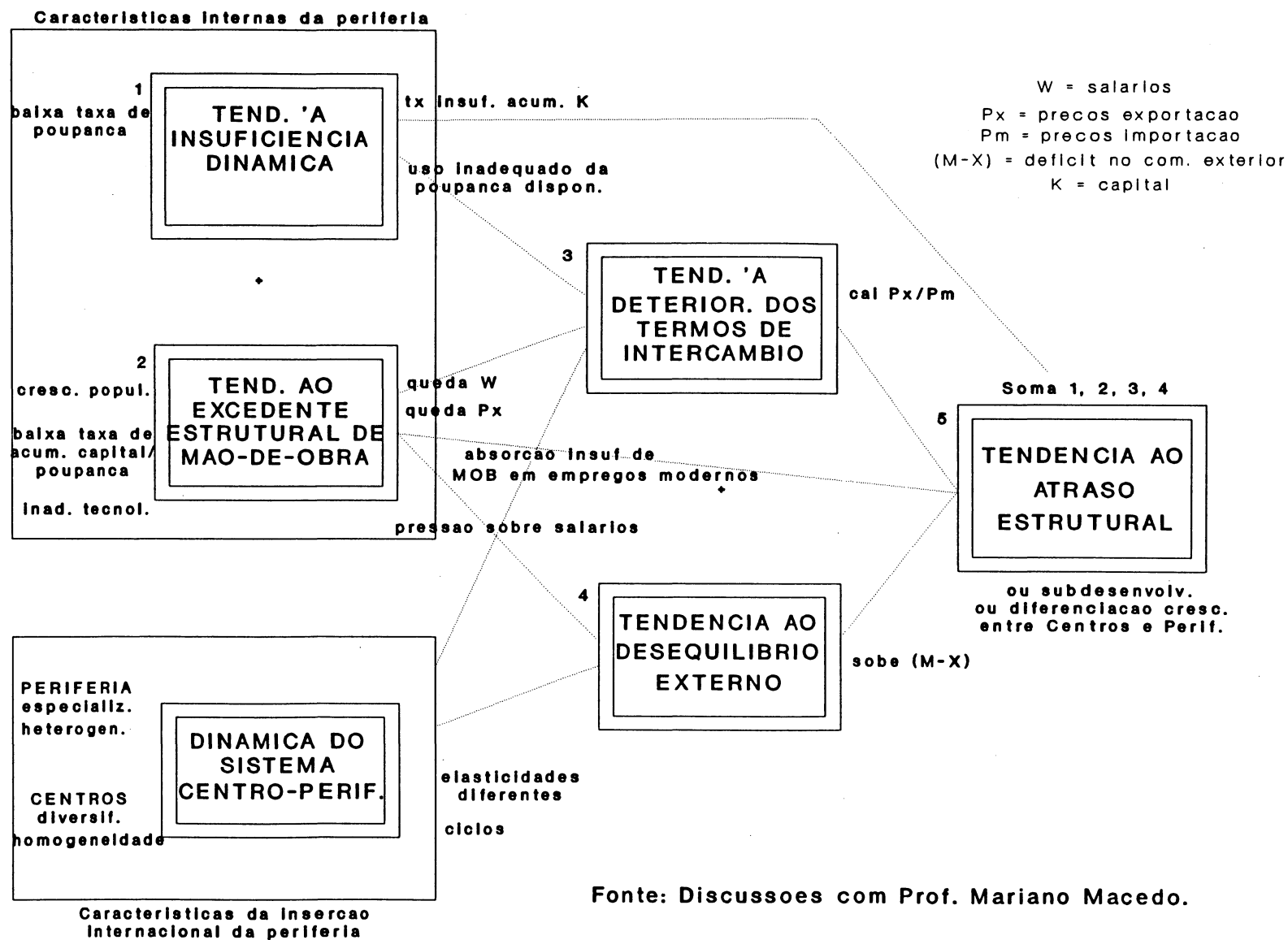
1.3. A tendência à deterioração dos termos de intercâmbio

A tendência à deterioração dos termos de intercâmbio ocupa, na reflexão clássica da CEPAL, um papel destacado na explicação do subdesenvolvimento e do atraso, diferenciando-a fundamentalmente das teorias neoclássicas do comércio internacional.

Dentro da própria análise prebischiana da deterioração, conforme KAY (1989, p.31-35), após a construção do conceito "capacidade para importar" ou "poder de compra das exportações periféricas", há duas formas distintas de abordar o assunto. A primeira, chamada por KAY de "abordagem demanda" (*demand argument*), está relacionada aos diversos coeficientes de elasticidade-renda da demanda por importações nos centros e periferias, conforme será visto mais adiante nesta dissertação. A segunda, a "abordagem oferta" (*supply argument*), constata o impacto diferenciado dos processos de acumulação e seus ciclos nos centros e nas periferias, via comportamento dos preços, lucros e salários em ambos os pólos.

Seja como for, há a necessidade de, a título de honestidade para com os próprios textos fundamentais da CEPAL, destacar que, não obstante a deterioração dos termos de intercâmbio, não se

QUADRO I - TENDENCIAS ESTRUTURAIS (CEPAL CLASSICA)



pretendia afirmar que o comércio internacional fosse em si prejudicial à periferia:

A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa cumprir o seu fim social de elevar o nível de vida, é dispor dos melhores equipamentos de maquinaria e instrumentos [...]. Necessitamos de uma considerável importação de bens de capital e, também, necessitamos de exportar produtos primários para conseguí-la. [...] A solução não está em crescer à custa do comércio exterior e, sim, em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. (PREBISCH, 1949, p.48-49)¹⁸

RODRIGUEZ (1981, p.51 e seguintes), identifica "três versões formais" diferentes para a explicação da deterioração dos termos de intercâmbio¹⁹. A primeira abordagem, chamada de "contábil", realiza uma análise estatística e parte de uma perspectiva "contábil e de definição", não se propondo a discutir as implicações mais profundas do processo de deterioração. A segunda versão, denominada de "ciclos" (aqui denominada "abordagem ciclos-deterioração"), é equivalente à "abordagem oferta" de KAY e procura descobrir os motivos do desequilíbrio de preços e seu aprofundamento, abarcando, também, a tendência à diferenciação da renda entre centros e periferia. Segue a dinâmica do sistema centro-periferia em diversos momentos das flutuações cíclicas e crises internacionais, para, a partir daí, obter conclusões. Por último, a terceira perspectiva é a da "industrialização", ou, nas palavras de KAY, "abordagem demanda", que conecta a tendência à deterioração dos termos de

¹⁸ A respeito deste tema, KAY (1989, p.34) pronuncia-se da seguinte forma: "In condemning the deterioration of the commodity terms of trade, Prebisch is not arguing against international trade, nor has he ever suggested delinking. On the contrary, he sees international trade and foreign capital as essential elements for raising productivity and growth in the periphery. However, Prebisch never explicitly set out his views on what he would consider a fair distribution of the gains from trade to be."

¹⁹ Pode-se dizer que estas "versões formais" na realidade constituem passos sucessivos na construção conceitual da tendência à deterioração dos termos de intercâmbio. Esta não teria três "versões formais", mas apenas uma, em três diferentes níveis de abstração.

intercâmbio com o processo de industrialização periférica, a diferença de elasticidade-renda da demanda por importações periférica e do centro e as modificações da produtividade do trabalho e dos salários em ambos os pólos.

1.3.1. A abordagem contábil

Esta perspectiva parte de uma negação estatística da teoria neoclássica das vantagens do comércio internacional e da conseqüente distribuição eqüitativa dos frutos do progresso técnico. Conforme PREBISCH (1949, p.55):

De um modo geral, parece que o progresso técnico foi mais acentuado na indústria que na produção primária dos países da periferia, conforme se faz notar num trabalho recente sobre relação de preços. Desta forma, se os preços houvessem baixado em harmonia com a maior produtividade, tal baixa teria sido menor nos produtos primários que nos industriais, de forma que a relação de preços entre ambos fosse melhorando, persistentemente, em favor dos países da periferia, conforme se acentuasse a disparidade de produtividade. Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria sido de profunda significação. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países cêntricos, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Assim, os frutos do progresso técnico ter-se-iam repartido, igualmente, em todo o mundo [...] e a América Latina não teria nenhuma vantagem econômica em sua industrialização. Os fatos não justificaram aquela premissa. [...] desde os anos setenta do século passado até antes da segunda guerra mundial, a relação de preços moveu-se constantemente contra a produção primária.

A formalização a seguir, simplificada, traz o raciocínio. Utiliza-se as seguintes variáveis: y é a relação entre as rendas do centro e da periferia; L significa produtividade média do trabalho, com os índices "p" para "periferia" (basicamente de produção agropecuária) e "i" para o "centro" (supondo bens industrializados como seu produto principal); P equivale ao nível de preços dos produtos exportados pelos dois pólos; emprega-se os mesmos índices anteriormente citados.

$$y = [L_p \cdot P_p] / [L_i \cdot P_i]$$

Parte-se da hipótese de que, alterando-se a relação entre as produtividades L_p/L_i , há a necessidade de um ajuste da relação de preços P_p/P_i , em sentido inversamente proporcional, para que a relação das rendas entre ambos pólos mantenha-se na posição inicial. Caso esta relação de preços não varie neste sentido ou, pior, decline, haverá uma diferenciação das rendas reais nos dois pólos, expressa por um declínio do quociente y .

Neste momento, RODRIGUEZ (1981, p.56)²⁰ constata que "de acordo com este pressuposto, é legítimo afirmar que as mudanças nos preços relativos dos produtos dessas duas atividades [agricultura para periferia e indústria para centros] são um mecanismo que determina o grau em que as rendas se diferenciam". Ou seja, se há variação de preços desfavorável ao pólo, cuja produtividade é menos vigorosa, a deterioração da relação de preços implica em tendência à diferenciação de rendas.

Torna-se possível prever que, no interior da estrutura produtiva da periferia possa haver, da mesma forma, uma diferenciação de renda entre o setor exportador adiantado e o de produção artesanal, de baixa produtividade. Se ambos setores estiverem localizados em áreas geográficas distintas, criar-se-iam desequilíbrios regionais de renda.

Pode-se, ainda, incluir no raciocínio o crescimento populacional no centro e na periferia, do que se obtém, desdobrando y , a renda real média, ou seja, por habitante. Em resumo, pode-se

²⁰ A equação acima foi extraída de RODRIGUEZ (1977, p.208) e id. (1981). Nesta última obra, a formalização do modelo foi feita com maior abrangência e incluindo mais variáveis (por exemplo, existência de setor industrial e agrícola na periferia e no centro e crescimento populacional).

afirmar que, a partir deste simples raciocínio, há a possibilidade de que os preços sirvam de mecanismo para a transferência dos frutos do progresso técnico de um pólo a outro, em presença de uma tendência à diferenciação das produtividades (como alegado pela CEPAL). A expressão "deterioração dos termos de intercâmbio", com conseqüente "transferência dos frutos do progresso técnico da periferia aos centros", significa, na teoria cepalina clássica, que a renda real média, na periferia, cresce menos do que a sua produtividade média do trabalho. O contrário processa-se nos centros.

Esta abordagem esclarece alguns conceitos básicos imanentes à progressiva diferenciação de rendas entre centros e periferias. Limita-se, entretanto, a discorrer sobre o significado da deterioração, sem ater-se, em maior profundidade, ao mecanismo que a origina.

1.3.2. A abordagem "ciclos-deterioração"

Esta perspectiva, presente no primeiro texto angular da instituição, não tem por pretensão recriar ou aprofundar o conceito de ciclo econômico, mas, sim, estudar as oscilações de renda na periferia e nos centros, provenientes das flutuações cíclicas e seus impactos na geração de condições desfavoráveis ao desenvolvimento dos países periféricos. Isto porque, segundo PREBISCH (1949, p.84), "o ciclo é a forma de crescer da economia no regime em que vivemos e, embora se trate de um fenômeno geral que

há de explicar-se com uma só teoria de conjunto, manifesta-se de maneira diferente nos centros e periferia."

As fases dos ciclos econômicos, segundo essa concepção, são muito importantes do ponto de vista da periferia. Esta, uma vez que está especializada na produção de um ou mais produtos de exportação, necessita inexoravelmente de um grande leque de bens manufaturados importados para a manutenção do seu crescimento ou mesmo do seu funcionamento regular. Esta vulnerabilidade às oscilações da demanda externa, a qual, simultaneamente, sustenta-lhe a base produtiva e fornece as divisas necessárias à aquisição dos bens indispensáveis no exterior, é uma consequência inequívoca da estrutura especializada da periferia.

PREBISCH (1949, p.58) afirma quanto ao ciclo: "Há, no processo cíclico, uma disparidade contínua entre a procura e a oferta globais de artigos de consumo terminados, nos centros cíclicos. Na *crescente*, a procura sobrepassa a oferta, e na *minguante* [grifos no original] ocorre o contrário." Quando há excesso de demanda por bens industrializados, ocorrendo em instante seguinte maior requisição de matérias-primas e alimentos, verifica-se uma alta de preços desses produtos periféricos. O estímulo à produção adicional nem sempre consegue surtir efeito, pois a produção do setor primário, notadamente a agro-pecuária, está sujeita a uma certa rigidez de oferta - causada por sazonalidades como o calendário agrícola e épocas definidas de abate - motivo pelo qual sobrevêm uma elevação de preços de tais bens proporcionalmente maior que a

ascensão dos preços dos bens industriais - prazos de produção e oferta menores - favorecendo a periferia, em um primeiro instante.

Na contração cíclica, com queda da produção industrial cêntrica e arrefecimento da demanda por matérias-primas, a crise instala-se também na periferia. Inversamente ao momento ascensional do ciclo, há, agora, uma baixa mais que proporcional dos preços dos produtos primários em relação aos preços dos bens industrializados, o que faz com que a relação de preços de intercâmbio oscile na mesma amplitude. Contudo, a CEPAL postula que esta queda é maior do que a elevação que os termos de intercâmbio haviam experimentado anteriormente. As justificativas vêm a seguir.

Estudando as alterações de renda ocorridas no decorrer da fase ascendente do ciclo econômico, observa-se que, nos centros, as elevações de renda real obtidas pelo progresso técnico distribuem-se de forma mais homogênea entre os fatores de produção (em especial os salários), ao passo que, na periferia, esta riqueza adicional gerada concentra-se mais nos lucros empresariais e sente-se pouco efeito nos salários reais; o *boom* reflete-se em uma expansão quantitativa do emprego no setor de exportação. Esta diferença de distribuição dos ganhos entre lucros e salários é explicada pela organização sindical mais forte nos centros do que na periferia. Soma-se a perda de flexibilidade da massa de salários e demais aumentos das remunerações conseguidos durante a fase de alta, ou seja, há forte resistência social nas sociedades centrais à baixa dos salários ou preços na descendente cíclica. Desta forma,

dar-se-ia a distribuição dos ganhos de produtividade em largas parcelas da população cêntrica. Conforme PREBISCH (1949, p.59):

A maior capacidade das massas, nos centros cíclicos, para conseguir aumentos de salários na crescente e defender seu nível na minguante, e a aptidão desses centros, para deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a comprimir suas remunerações mais intensamente que nos centros, explicam porque as remunerações nestes tendem, persistentemente, a subir com mais força que nos países da periferia [...].

Nesta situação, impossibilitado de rebaixar suficientemente as remunerações aos seus fatores de produção locais, a ponto de poder manter constante sua margem de lucro sobre o capital, o empresário cêntrico vale-se de sua concentração de força e grau de monopólio em relação aos produtos periféricos e comprime, usando seu poder de negociação, os preços das matérias-primas. Com isto, em um primeiro instante, o empresário periférico, já afetado pela queda do volume de vendas, vê seu lucro reduzir-se ainda mais e procura transferir a maior parte da pressão aos salários dos seus trabalhadores. Isto consegue-se sem maiores dificuldades, uma vez que os trabalhadores periféricos, estruturalmente abundantes e sindicalmente desorganizados, não possuem o mesmo grau de resistência dos seus congêneres dos países centrais.

No conjunto desse movimento, a periferia termina por repassar aos centros a maior parte dos frutos do seu eventual progresso técnico, com quedas de preços reais e/ou relativos frente aos preços dos bens industrializados. Concluía-se, daqui, que o fato de a América Latina, nas crises mundiais, sofrer tamanhas quedas de preços dos bens de exportação e de salários, transferindo renda real aos centros cíclicos, é dado pelo seu caráter periférico, sua estrutura heterogênea e sua inserção especializada na divisão

internacional do trabalho. Pode-se, então, visualizar, no longo prazo, uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio, contra a periferia e a favor dos centros, que é indispensável para a recuperação das economias centrais e o início de um novo ciclo econômico: "se não se comprime o benefício periférico, na medida necessária para corrigir a disparidade entre oferta e procura nos centros cíclicos, continuarão a acumular-se estoques de mercadorias nestes e a contrair-se a produção industrial e, por conseguinte, a procura de produtos primários" (PREBISCH, 1949, p.59).

1.3.3. A abordagem "industrialização"

Esta perspectiva, desenvolvida por PREBISCH em 1959²¹, compreende a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio como um resultado do desenvolvimento periférico na fase de crescimento para dentro "espontâneo", ou "industrialização espontânea" - entendida como sendo aquela gerada pelo livre jogo das forças de mercado, via depreciação cambial. Diferentemente de uma "industrialização planejada" pelos Estados Nacionais, traria acoplados desequilíbrios estruturais e criaria ou aprofundaria a deterioração dos termos de intercâmbio²².

Parte-se da hipótese de que, primeiro, a produtividade do trabalho industrial é igual nos centros e na periferia, em dado

²¹ PREBISCH. Commercial policy in the underdeveloped countries. American Economic Review, v.49, n.2, Maio 1959. Resumido e comentado por RODRIGUEZ (1981, p.110-147).

²² "[...] the cost of spontaneous industrialization - by the unrestricted play of market forces through exchange depreciation - is a transfer abroad of part of the increment in real income derived from the employment of the surplus manpower, and [...] this transfer could be reduced or avoided by protection, subsidies, an export tax, or other forms of interference." PREBISCH (1959, p.257).

momento do processo de "industrialização espontâneo". Segundo, supõe-se que, havendo mobilidade de capitais, a remuneração ao capital, neste instante, é igual em ambos pólos. Da mesma forma, em terceiro lugar, pressupõe-se que os salários periféricos e cêntricos também estejam nivelados e, por fim, trabalha-se com a hipótese de que há diferenças dos valores apresentados pela elasticidade-renda da demanda por importações - sendo maior o valor na periferia do que no centro. Este último dado baseia-se na constatação de que, quanto maior a renda nos países industrializados, menor proporção da renda nacional gastar-se-ia em alimentos importados da periferia, cujo consumo *per capita* é fisicamente limitado (Lei de Engel). Além disso, à medida que avança a produtividade nas indústrias, menor será o uso relativo de matérias-primas e maior será o *output* por unidade de *input* de bens primários. Contrariamente, nos países periféricos, à medida que a renda *per capita* cresça, maiores serão, em proporção, as necessidades de bens de consumo industrializados e de bens de capital, ambos importados do centro. Em outras palavras, a elasticidade-renda da demanda de importações na periferia é maior do que a unidade, enquanto nos centros este coeficiente é menor que um.

Deste modo, uma situação de elevação de renda nos dois pólos conduz a déficits comerciais da periferia no longo prazo (uma tendência ao desequilíbrio externo) e problemas de balanço de pagamentos, o que levaria o mercado a uma desvalorização cambial.

As indústrias periféricas surgem e expandem-se impulsionadas pela proteção implícita nestas sucessivas desvalorizações da taxa cambial, tendo em vista que se elevam os preços, em moeda nacional, dos bens industrializados concorrentes importados. Mas, entre outras distorções, conjectura-se, dada a fraqueza e fragmentação dos mercados internos na América Latina, estas indústrias, ao usarem a técnica produtiva originada dos centros, geralmente surgem superdimensionadas, ou seja, uma parte do capital investido é ocioso e acarreta perdas de produtividade, aumentando custos. Desta forma, o livre jogo do mercado não empregaria o capital disponível de tal forma a maximizar o seu retorno, do ponto de vista da sociedade periférica como um todo. A esta desvantagem da periferia, com perdas de produtividade potencial, adiciona-se a maior velocidade de incorporação de progresso técnico pelas indústrias dos países do centro, dada sua maior capacidade de investimento. Assim, engendra-se um gradual processo de diferenciação das produtividades industriais entre centros e periferias, ao longo do tempo. A forma de corrigir estes desequilíbrios, encontrada pela indústria periférica - tudo isto em condições de livre mercado, como prescreve a "boa doutrina" - é a compressão da taxa de crescimento do salário industrial ou mesmo seu achatamento real. Acrescenta-se o fato de que as indústrias periféricas, assim criadas, não absorvem adequadamente o excedente de mão-de-obra gerado por meio da própria difusão de progresso técnico na estrutura econômica pelo avanço industrial.

A desvalorização cambial também possui outros efeitos sobre a estrutura econômica periférica. Um deles é a elevação dos preços dos bens exportáveis, contabilizados em moeda nacional. Desta forma, os setores primário-exportadores das periferias procuram elevar suas exportações e sobe a oferta mundial de produtos agropecuários em proporção superior à capacidade de absorção pelo mercado comprador, significando quedas dos seus preços, a nível internacional. A maneira de manter os seus lucros, do ponto de vista do empresário exportador periférico que se confronta com uma queda acelerada dos preços reais, é, à exemplo do que ocorreu com a indústria periférica, também pressionar os salários reais dos trabalhadores no setor produtivo de exportação.

Em resumo: neste raciocínio conclui-se que a industrialização "espontânea" da periferia, pela maior procura de importações (elevando a relação importações/produto nacional, ou seja, o coeficiente de importações) gera "naturalmente" um desequilíbrio do balanço de pagamentos, compensado por desvalorizações cambiais seguidas e outras possíveis formas de proteção. Estimula-se o crescimento industrial periférico que, entretanto, não consegue atingir taxas de produtividade satisfatórias; pelo contrário, a desigualdade de produtividade média do trabalho entre centros e periferia é crescente. Outra consequência é que a oferta de produtos primários no exterior sobe com velocidade mais que proporcional em relação à demanda central por produtos primários (que, por seu turno, é cada vez menor, na proporção do crescimento da indústria cêntrica). Desta forma, ocorre queda de preços dos

produtos de exportação da periferia, baixa de salários em ambos setores produtivos periféricos - setor de exportação e indústria nascente ou crescente - e perda de renda potencial, caracterizando transferência de frutos do progresso técnico atingidos pelo incremento da indústria na periferia.

1.4. A interpretação da industrialização latino-americana

PREBISCH, em passagens que já foram citadas aqui, constatou uma progressiva queda do vigor da demanda externa por produtos latino-americanos e com o conseqüente processo de deterioração dos termos de intercâmbio. Baseou-se, para chegar a essa conclusão, em dados estatísticos e observou que a queda entre 1880 e 1914 fora pronunciada. Ao final da primeira guerra mundial identifica-se uma troca do principal centro cíclico mundial, outrora a Grã-Bretanha, substituída pelos Estados Unidos, que lideram o crescimento mundial a partir da década de vinte; dos EUA originam-se, já, os impulsos iniciais da crise planetária de 1929 e dos anos trinta. A sua política de comércio exterior é diferente da britânica, pois, por serem mais auto-suficientes em recursos naturais e por descontinuidades internas de alguns setores da sua economia, adotam um coeficiente de importações mais reduzido. A diferença dos coeficientes de importação entre ambos países é da seguinte ordem de grandeza: aproximadamente 3% (EUA) para 25% (Grã-Bretanha) do respectivo produto nacional. Essas restrições às importações norte-americanas, causando desequilíbrios e quedas do comércio exterior da América Latina, obrigam os países desta a limitar seu próprio

crescimento, com vistas a encontrar novo ponto de "equilíbrio" para suas economias. Com a situação se tornando insustentável, ocorre a percepção latino-americana de que a solução do problema do crescimento não residiria fundamentalmente na expansão do seu comércio exterior, insistindo no modelo de "crescimento para fora".

Surge, neste decurso, um processo de industrialização na América Latina, consequência da situação gerada pelos fenômenos internacionais, que apresentam uma ruptura definitiva na crise de 1929. Os países latino-americanos, com a precariedade dos seus balanços externos, procuraram reduzir os seus coeficientes de importação, para atenuar a situação externa e poder, então, encontrar outro modo de crescer. Simultaneamente, a América Latina acelerou sua depreciação monetária, com o objetivo de proteger suas exportações; esta política teve o efeito paralelo de desestimular e encarecer as importações. Adotou outras políticas de proteção contra os impulsos cíclicos descendentes advindos do exterior, tais como cotas de importação, controle de câmbio (para programar o dispêndio das escassas divisas estrangeiras) e barreiras tarifárias.

Numa visão mais ampla, ocorre a passagem da fase de crescimento para fora à de crescimento para dentro, ou industrialização. Mesmo não sendo desde o início um objetivo explícito e consciente da política dos países latino-americanos, esta mudança no modo de operar das economias periféricas representa uma tentativa de reinserção - com nova função - na divisão

internacional do trabalho. PREBISCH (1949, p.52-53) deixa claro que há mudança da forma de crescimento:

Em outros tempos, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram impulsionados de fora pelo aumento persistente das exportações. [...] Já não se apresenta a alternativa entre seguir crescendo vigorosamente desse modo ou crescer para dentro, mediante a industrialização. Esta passou a ser o modo principal de crescer.

Esta industrialização, adiantando uma primeira conclusão cepalina - tendo em vista que o aumento de renda periférica dela oriundo desembocará, pela elasticidade-renda da demanda por importações, em maior consumo de bens industrializados - terá que, obrigatoriamente, seguir uma trajetória de "substituição de importações", ou seja, parte dos bens industriais antes importados terão que ser produzidos internamente. Mas, por outro lado, esta linha de industrialização requer a disponibilidade de bens intermediários, mais bens de capital, combustíveis, energia elétrica e outros bens manufaturados, todos dependentes de importações do centro. Neste sentido, a "industrialização por substituição de importações", única forma de continuar crescendo ao ritmo necessário para elevar gradativamente o nível de vida da população latino-americana como um todo, leva, forçosamente, a uma alteração e reorganização da pauta de importações dos países periféricos.

A industrialização periférica apresenta uma feição problemática, pois no seu transcurso sobrevêm variadas "anormalidades". O primeiro efeito é a tendência ao desequilíbrio externo: a industrialização periférica eleva sobremaneira a necessidade de importações, essencialmente de bens intermediários e bens de capital, cuja demanda é satisfeita nos centros cíclicos.

Prosseguindo o lento crescimento da demanda exterior por bens primários da América Latina, conforme comentado parágrafos antes, surge uma forte elevação do déficit no balanço de pagamentos.

Advém, também, a tendência ao desemprego estrutural, característica da periferia, na proporção direta do seu grau de heterogeneidade estrutural que apresente. Esta tendência está diretamente vinculada com a inadequação da tecnologia empregada nos países latino-americanos, considerando-se que esta vem embutida nos bens de produção importados dos centros. Entretanto, é preciso diferenciar, aqui, a inadequação da tecnologia por conceito de densidade de capital elevada da inadequação por escala de produção sobredimensionada. Ambos aspectos, não obstante estarem condicionados pela heterogeneidade estrutural - para a qual a CEPAL dá destaque na sua explicação - possuem formas de impacto diferenciadas sobre a tendência ao desemprego estrutural.

A inadequação de tecnologia por excessiva densidade de capital atua aumentando sobreproporcionalmente a oferta de trabalho por desemprego tecnológico, uma vez que os setores que vão incorporando tecnologias mais modernas, por definição, são heterogêneos e a "economia" de mão-de-obra pela tecnologia capital-intensiva é maior do que se esta fosse introduzida nos setores produtivos homogêneos dos centros. Adicionam-se a isto, que a oferta de mão-de-obra na periferia cresce, também, vegetativamente e que estas tecnologias capital-intensivas são geradas em um contexto, nos países centrais, em que há a necessidade de, além de elevar o produto por unidade de capital empregado, poupar trabalhadores. Este mesmo contexto possui

um nível de renda tal que permite os volumes de poupança suficientes às necessidades de capitalização exigidas. Estas condições, como já foi visto anteriormente, não se verificam na América Latina e os empregos modernos gerados com as técnicas mais avançadas seriam em número menor que o movimento de "expulsão" de trabalhadores das atividades que vão sendo modernizadas.

A inadequação da tecnologia por conceito de escala de produção decorre do fato de os mercados internos, para os quais se dirige a industrialização latino-americana, não apresentarem níveis de renda e demanda na mesma proporção dos centros, dos quais, novamente, provêm os bens e equipamentos de produção. Desta forma, a produtividade do capital diminui, na medida em que as plantas operam com capacidade ociosa demasiada.

O problema básico consiste em que o livre mercado não gera uma densidade ótima de capital e uma escala ótima, do ponto de vista social - diferenciando-se do conceito de ótimo do ponto de vista do empresário individual. Este "ótimo social", na condição de que as tecnologias fossem divisíveis, consideraria uma densidade de capital inferior à mais moderna possível, mesmo que isto incorresse em custos individuais maiores, uma vez que com um emprego maior gerado, a renda social poderia ser maximizada (segundo o conceito cepalino de desenvolvimento). Nas palavras de RODRIGUEZ (1981, p.86), em contraste com o conceito habitual de "inadequação de capital":

a tecnologia de alta densidade dos centros industriais é considerada inadequada em relação à escassez relativa dos recursos existentes na periferia [em especial a escassez de poupança para financiar estas tecnologias], já que com ela são gerados níveis de emprego e de renda social

mais reduzidos do que os atingíveis com técnicas de densidade ótima, no caso de que estivessem disponíveis.

Nos países da América Latina, soma-se o fato de que o efeito da expansão da demanda industrial por bens de capital - e de geração de novos empregos modernos - manifesta-se não internamente, mas nos centros, já que inexiste uma indústria de bens de produção na periferia. Nestes termos, prospectivamente, a tendência ao desemprego estrutural na América Latina, durante um processo de industrialização não-deliberado, seria persistir e aprofundar-se.

Conectado à questão da tecnologia, agrava-se o problema de insuficiência relativa de poupança na América Latina, com vistas a adquirir os bens de produção (custosos) que a veiculam. O fato de os empresários, individualmente, optarem em condições de livre jogo do mercado por técnicas intensivas em capital e, portanto, inadequadas, conforme análise dos parágrafos acima, dá à poupança existente um destino que não maximiza a renda interna e reduz a capacidade de geração de novas poupanças. Esta insuficiência, no longo prazo, ocasiona menor capacidade de investimentos, ritmo de formação de capitais novos inferior ao possível, arrefecimento do ritmo de acumulação, o que, por sua vez, fecha um "círculo vicioso", pois diminui a velocidade de formação de capitais, incorporação de progresso técnico, elevação da produtividade e, em última instância, queda do ritmo de desenvolvimento econômico potencialmente possível. Com o processo industrializatório "espontâneo", portanto, forma-se um gargalo na questão do volume de poupanças internas disponíveis.

Há efeitos, também, das decisões de investimento em condições de livre mercado sobre a tendência ao desequilíbrio externo, na medida em que as divisas geradas pelas exportações são utilizadas sem maximizar a potencialidade produtiva e de geração de emprego na periferia. O fato de as divisas internacionais em poder de um país terem uma "importância social" maior do que a que lhes é dada pela ótica dos agentes individuais, não é considerado nas decisões destes. Da mesma forma, sobrevêm, ainda a tendência à deterioração dos termos do intercâmbio pela industrialização, tal qual comentado acima, nesta dissertação.

Diante desta coleção de evidências, não mais se colocava à América Latina outro caminho senão o "crescimento para dentro", um conjunto de medidas que visassem contornar os problemas acima descritos. Tal qual comenta Cardoso de MELLO (1987), afim de reter os frutos do progresso técnico e elevar o bem-estar das massas - o que corresponde ao conceito cepalino clássico de desenvolvimento - seria preciso lutar contra as condições da inserção periférica latino-americana na divisão internacional do trabalho. Estava comprovado que "as forças do mercado" não resolveriam pelo seu livre funcionamento esta teia de obstáculos, cuja especificidade e problematicidade requeria uma política deliberada, direcionada e direcionadora. Introduz-se, pois a idéia de planificação do desenvolvimento, políticas públicas visando acelerar o crescimento econômico latino-americano, no sentido afirmado por Héctor ASSAEL (1984, p.556-557):

[...] es factible afirmar lo siguiente: i) el mercado y la iniciativa privada son dos instrumentos de trascendencia en el funcionamiento del

sistema económico y ello ha sido reconocido por la institución; ii) no obstante [...] la asignación de los recursos que determinan esos instrumentos puede tener grandes imperfecciones desde el punto de vista del ritmo y de la calidad del crecimiento que producen [...].

Ahora bien, a partir de esas conclusiones surgen la lógica y la necesidad de introducir acciones y medidas de política formuladas y aplicadas por el Estado que permitan la corrección de las distorsiones comentadas. A su vez se propone establecer la planeación con el objetivo esencial de agrupar y hacer consistente el conjunto de esas acciones y medidas que los gobiernos decidan poner en práctica, particularmente a fin de suprimir los obstáculos estructurales al desarrollo.

1.5. Planejamento e políticas públicas na proposta da CEPAL

Ao longo de vários documentos publicados na década de cinqüenta, a CEPAL, por intermédio de seus pensadores, fez propostas de medidas públicas que pudessem ser praticadas, com a finalidade de reverter a situação dos países da América Latina. Instrumentalizou, também, os governos desses países, a fim de que pudessem melhor projetar e implementar as idéias sobre planejamento, industrialização induzida, criação de infra-estrutura econômica e outras relativas ao assunto, dotando-os com técnicas de programação do setor público. Neste sentido foram desenvolvidos inúmeros cursos e seminários para economistas, promovidos na sede da CEPAL, em Santiago, e em instituições nacionais de planejamento e fomento, utilizando, para tal, materiais e instrutores pertencentes aos quadros cepalinos.

Em termos de políticas econômicas, PREBISCH (1949, em especial p.84 e seg.) classifica-as em dois grupos: as políticas de desenvolvimento e as anti-cíclicas. As primeiras possuíam caráter de longo prazo e objetivos abrangentes. As outras procuravam contrabalançar os efeitos negativos dos movimentos cíclicos sobre as periferias, especialmente na fase minguante, onde a recessão penetrava com força nos países da América Latina.

1.5.1. A política de desenvolvimento

O conceito cepalino de desenvolvimento econômico previa que o aumento do bem-estar das massas dar-se-ia pela elevação da renda real por habitante. Esta alta teria como base igual movimento da produtividade média do trabalho nas economias em questão. Então, pelo fato de alavancar a alta da produtividade, havia necessidade de vigorosa acumulação de capital, para que se pudesse aumentar a relação capital/trabalho, acelerar a difusão de progresso técnico e incorporar mais trabalhadores a empregos modernos. Deste modo, as remunerações aos fatores de produção, especialmente aos salários, poderiam ser reajustadas e o nível de vida da população ampliado.

A forma de obter estas altas de produtividade e bem-estar da população era a industrialização, acompanhada por uma modernização da agricultura. À indústria era conferido o papel de corretora dos desequilíbrios que as economias periféricas possuíam:

[...]la tesis de desarrollo económico [...] es la que sigue. Las actividades de exportación de los países latinoamericanos son insuficientes para absorber el incremento de población activa disponible en virtud de su crecimiento vegetativo y del progreso técnico. La industrialización cumple ante todo este papel dinámico de absorber directamente la población activa sobrante y de estimular otras actividades, incluso la agricultura de consumo interno, a que contribuyan al mismo objetivo. En esta forma, por el progreso técnico y la industrialización va creciendo el ingreso global y mejorando el ingreso per capita. A medida que aumenta así el ingreso y va cambiando la composición de la demanda, es indispensable ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción sustitutiva interna a fin de que otras importaciones puedan crecer intensamente. (PREBISCH, 1951, p. 279-280)

A industrialização²³ surge, portanto, como a grande alternativa para elevar a produtividade do trabalho na América Latina e absorver o excedente estrutural (potencial ou real) de

²³ PREBISCH (1951, p.270) emprega o termo "industrialização" para designar, de modo simplificado, o desenvolvimento de atividades industriais e dos serviços que a acompanham, tal qual transportes, comunicação e comércio. Esta "noção" de industrialização - bastante imprecisa, conforme já deve ter saltado aos olhos do leitor nas páginas precedentes - rendeu à CEPAL severas críticas. Ver, por exemplo, as considerações da "Escola de Campinas", com Cardoso de MELLO (1988) e o conceito de "industrialização" proposto por Carlos Alonso B. de OLIVEIRA (1986).

mão-de-obra. Ela, na realidade, conforme PREBISCH (1949, p.48), "[...] não é um fim em si mesma, mas o único meio de que se dispõe para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas." Elevar a produtividade do setor primário, tão somente, além de manter a heterogeneidade e a especialização e não internalizar o motor de crescimento econômico, apenas agravaria a situação do desemprego estrutural e da deterioração dos termos de intercâmbio, uma vez que, além de fatores já mencionados anteriormente, a oferta de bens primários no mercado mundial cresceria soberbamente. O subdesenvolvimento e a perda dos frutos do avanço da produtividade continuariam, e a situação de subordinação latino-americana frente à demanda dos centros ficaria absolutamente inalterada.

Neste sentido, raciocinam os pensadores da CEPAL, mesmo a industrialização "espontânea", fruto do livre jogo do mercado, que grande parte dos países da região teriam experimentado durante a fase 1914-1945, não seria ainda a forma adequada, pois traria aprofundamento das descontinuidades e dos desequilíbrios, aumentaria a vulnerabilidade e a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio, etc., conforme analisado em páginas passadas. Assim, uma vez que este modelo, em sistema de livre funcionamento das economias, não corresponde socialmente à melhor alocação de recursos, ao uso das melhores técnicas produtivas, à mais adequada distribuição setorial de recursos, em suma, não conduziria à máxima elevação da renda e da produção possíveis na América Latina, descarta-se-o e conclui-se que "a condução deliberada do processo

de industrialização [é] imprescindível para evitar esses desequilíbrios ou para minimizar suas conseqüências sobre o desenvolvimento periférico." (RODRIGUEZ, 1981, p.150)

Contudo, a condução de uma política industrializante não poderia prescindir de uma ativa participação do comércio exterior - conforme visto anteriormente - e da agricultura no desenvolvimento da periferia.

Neste marco insere-se a política de desenvolvimento proposta pela CEPAL ao longo da década de 1950. Dentro da perspectiva cepalina, não é o fator de produção mão-de-obra o elemento obstaculizante ou estrangulador do desenvolvimento; ao contrário, é a escassez de capital, que o liberará das atividades de baixo nível de produtividade (agricultura de consumo interno, certos segmentos da própria indústria, serviços pessoais, etc.) para realocá-lo em ocupações mais produtivas. "O potencial humano não é um fator limitativo do desenvolvimento, pelo menos em sua quantidade global, o fator limitativo está no capital necessário para liberá-lo das atividades de baixa produtividade e aumentar, por sua vez, a produtividade nos outros setores por meio de um aumento da densidade de capital"²⁴.

O nó górdio a desatar, portanto, é o da escassez de capital, cuja formação depende de margem de poupança, a qual, por seu turno, cresce com o avanço da produtividade do trabalho. Desta forma, os

²⁴ CEPAL. Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico., 1953, citado por RODRIGUEZ (1981, p.330).

países da América Latina estariam aparentemente enclausurados em um círculo vicioso, cuja dissolução constituiria o primeiro passo.

Parte dessa escassez é causada por hábitos de consumo suntuoso e imitativo dos centros por grupos sociais de elevada renda, consumo que, além do mais, exige dispêndio de divisas em importações desnecessárias ou não-prioritárias. "Perdem-se, assim, com freqüência, importantes possibilidades de poupança e de eficaz emprego das reservas monetárias em importações produtivas." (PREBISCH, 1949, p.73) Estas formas de consumo deveriam ser desalentadas preferivelmente via sistema tributário, o que, ademais, traria um benéfico efeito de redistribuição da renda (PREBISCH, 1951, p.259-260).

Contornar esta insuficiência de poupança na América Latina não deve partir da compressão do consumo das grandes massas populares, já bastante sacrificadas, conclui PREBISCH (1949, p.51): "Para formar o capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura, não pareceria indispensável comprimir o consumo da grande massa, que, em geral, é demasiadamente baixo." Poder-se-ia contar, diante das circunstâncias, com o aporte de capital estrangeiro. Se "bem encaminhado", constituiria complemento da poupança nacional e traria *know-how* de grande valia.²⁵ Sua aplicação eficaz seria suficiente para acelerar, em um momento

²⁵ "En el desarrollo de ahora [hacia dentro], por el contrario, la mayor parte de la capitalización ha de salir del propio ahorro de los países en desarrollo para elevar el consumo de sus masas de población. La inversión extranjera, que antes era el elemento principal, pasa a ser ahora elemento suplementario, si bien de considerable importancia." (PREBISCH, 1951, p.249-250). PREBISCH (Id., p.255) chega a sugerir uma maior formação de *joint-ventures*: "algunas experiencias que se han realizado en América Latina de participación conjunta de intereses privados nacionales y extranjeros en empresas industriales abren posibilidades que podrían ampliarse considerablemente".

inicial, o aumento de produtividade de tal modo a que, gradualmente, pudesse ser substituído pelas poupanças nacionais que se formassem. O financiamento externo do desenvolvimento, via capitais de empréstimo, segundo a CEPAL, também é bemvindo em uma situação de incompressibilidade das importações correntes, afim de elevação necessária da importação de bens de capital. Desta forma, o complemento pelos recursos externos tornam conciliáveis o consumo necessário e produtivo com o investimento e a poupança. A consequência, extremamente importante, é o crescimento do produto social a uma taxa mais elevada.

No entanto, a transitoriedade e complementariedade da contribuição do capital estrangeiro é imprescindível, pois, se a curto prazo ele traz investimentos e progresso técnico, a longo prazo seus serviços, juros e repatriações de capital refreariam forçosamente a capacidade de importação e a disponibilidade de reservas cambiais nos países da América Latina. Assim, "por razões de ordem econômica", assentadas sobre as dificuldades que o setor externo e a o potencial de capitalização da economia enfrentariam no caso de uma participação estrangeira proporcionalmente crescente, o desenvolvimento latino-americano não poderia vir a se assentar no aporte de capital estrangeiro e, portanto, deveria ter necessariamente um caráter nacional (RODRIGUEZ, 1981, p.164, 242). Quanto ao financiamento do desenvolvimento, então, fica implícito que, mediante controle cambial, tarifário e/ou tributário, inclusive do comércio exterior, estabelecer-se-ia um fluxo de

recursos privilegiador dos setores industrializantes, evidentemente às expensas, principalmente, dos setores exportadores tradicionais.

Outro instrumento de política industrializante, analisado pela CEPAL, foi a possibilidade de estabelecimento de proteção de mercado a setores industriais que conviesse instalar ou expandir. O argumento central baseia-se na existência de diferenças de produtividade entre a indústria cêntrica e periférica, encoberta pelos baixos salários na periferia. Outra justificativa é que a proteção de mercado far-se-ia necessária para viabilizar o processo de substituição de importações, com o objetivo de evitar desequilíbrios no balanço de pagamentos e absorver o excedente de mão-de-obra estrutural.

À crítica da ineficácia da proteção de mercado, PREBISCH (1951, p.277) respondeu:

Un examen somero suele conducir a condenar - por antieconómicas - las industrias que producen a costos más altos que los precios de artículos importados. Tal juicio, a pesar de su aparente validez, no tiene en cuenta que los factores productivos usados por dichas industrias no son susceptibles de una mejor utilización. Es por tanto ventajoso para la economía producir a precios relativos elevados, en vez de dejar de utilizar factores productivos o utilizarlos en formas que depriman la relación de precios de intercambio, y a través de ellos la capacidad para importar.

Cristóbal KAY, a respeito das propostas de industrialização e de recurso ao protecionismo, na teoria cepalina, comenta:

In Prebisch's view industrialization is justified in the periphery even where the cost of production of local industry is higher than the international price [...]. For Prebisch the relevant comparison is not between industrial costs and import prices but between the increases in incomes obtained by employing the factors of production in industry and their alternative employment in the export sector. [...] Once this has been established a corresponding protectionist policy must be implemented to allow for the establishment, survival and growth of the chosen industries. Protectionism is required so long as the productivity of the periphery's industry falls below that of the centre countries and so long as this productivity differential is not compensated for by wage differentials. Prebisch is clearly not in favor of lowering wages as an alternative to protectionism as this would reduce the price of export commodities and lead to a further deterioration in the periphery's terms of trade. He was also

against excessive protectionism as this would discourage agricultural production and weaken industrial efficiency.²⁶

Assim, a proteção seria desejável, na medida em que gera renda interna e ocupa fatores de produção a níveis mais elevados de produtividade.

A extensão da proteção, por outro lado, não deve ser exagerada, pois privaria a indústria periférica do estímulo e dinamismo da competição, podendo ocasionar perdas de produtividade e renda real na periferia. Uma proteção não seletiva e generalizada, afirma RODRIGUEZ (1981, p.159), poderia ter prejuízos para o produto global e o comércio internacional do país periférico, no mesmo sentido que a citação extraída de KAY. O instrumento protecionista mais adequado, ainda segundo RODRIGUEZ (loc. cit.), seria a tarifa aduaneira, pois um sistema de câmbios múltiplos apresentaria complexidade e dificuldade de administração dispensável.

A análise cepalina conclui, também, que um protecionismo periférico nos termos colocados contribui positivamente para a economia mundial, vista como um todo²⁷. Isto ocorreria porque um crescimento da renda periférica em tais circunstâncias traz uma elevação das importações, especialmente de bens de capital do

²⁶ "Por consiguiente, las restricciones a la importación, destinadas a rebajar deliberadamente el coeficiente respectivo, equivalen en realidad a conceder un subsidio interno, para que las industrias que se pretende crear o estimular puedan rendir ingresos por lo menos iguales a los prevalecientes en el país de que se trate, y aumenten con ellos la masa total de los mismos." (CEPAL, 1951, p.83)

"Entre esas medidas, se han mencionado las de protección. [...] no existiendo otra forma de absorber población activa ni de mejorar su productividad, las actividades desarrolladas gracias a la protección son, pues, las únicas asequibles para lograr, dentro de ciertos límites, un incremento del ingreso total. [...] No cabe ahora sino advertir que traspuestos tales límites, el ingreso real, contra el propósito que se persigue, disminuye, en vez de aumentar." (Ibid., p.89)

²⁷ CEPAL. La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano., 1954, citado por RODRIGUEZ (1981, p.332-338).

centro. Destarte, o crescimento industrial periférico, advindo do protecionismo a alguma indústria em fase de substituição de importações, favorece a acumulação de capital e o dinamismo do setor industrial dos centros pela maior demanda de bens de capital. O inverso não seria verdadeiro. Caso as economias centrais elevassem sua proteção externa, o setor exportador da periferia sofreria as conseqüências sem compensação dinâmica correspondente. As periferias teriam de contrair-se ou, pelo menos, desacelerar o ritmo de crescimento de suas economias, tendo em vista que não estaria ocorrendo, neste caso, uma substituição de importações do centro.

Por fim, os teóricos cepalinos analisaram as possibilidades de uma integração comercial latino-americana e suas vantagens. A integração, concluiu-se, contribuiria parcial- ou integralmente (conforme o setor industrial) para resolver problemas advindos da inadequação da escala de produção trazida pelas técnicas produtivas cêntricas no decorrer da industrialização periférica. Argumentou-se que "a integração e a especialização industrial das diversas economias da área apresentam [...] uma possibilidade concreta de reduzir de forma considerável essas margens de capacidade ociosa" (RODRIGUEZ, 1981, p.161) da indústria latino-americana e têm efeitos consideráveis sobre a rentabilidade do capital. Além disso, o comércio mundial não seria reduzido pelo aumento do intercâmbio regional, dada a característica da especialização das trocas. O comércio intra-latino-americano afastaria parte das pressões sobre os balanços externos desses países, ao mesmo tempo em que traria

uma vantagem indiscutível na mudança da pauta exportações dos países da América Latina, na qual passariam a constar bens industrializados. A incidência positiva da integração latino-americana, na ótica cepalina, segundo RODRIGUEZ, poderia ser entendida como sendo mais do que uma mera visão estática de otimização de recursos e aproveitamento de economias de escala, mas do ponto de vista dos "seus efeitos sobre a dinâmica do desenvolvimento periférico", ou seja, da "diminuição das tensões e desequilíbrios próprios do desenvolvimento para dentro" (Ibid., p.162).

Por fim, tecer-se-á mais alguns comentários sobre a planificação e o Estado na proposta cepalina. Concluía-se, como já foi explanado antes, que diante dos graves desequilíbrios que uma industrialização nos moldes da "espontânea" pode suscitar, a um tal desenrolar dos fatos devesse ser contraposto um conjunto de políticas deliberadas e articuladas. Com a finalidade principal de dar corpo e unidade a uma política nacional de desenvolvimento torna-se, então, necessário o uso da planificação e das suas técnicas, contando-se, para tanto, com o Estado como instituição veiculadora de tais procedimentos.

A fim de elevar a produtividade do trabalho e as remunerações dos fatores de produção, especialmente dos salários, na periferia, há a necessidade de submeter os investimentos e a alocação de recursos - em específico a escassa poupança e as divisas em moeda forte - a critérios e prioridades representadas pelo Estado. Assim, extrair-se-ia dos fatores presentes na periferia a máxima elevação

da produtividade e da renda nacional possíveis, novamente segundo o critério cepalino de desenvolvimento. O programador, alojado em instituições públicas criadas para este objetivo, deve ter à mão instrumental e métodos adequados à integração coerente de metas e propostas, para definir uma política de desenvolvimento unificada para o médio e longo prazos.

É necessário ressaltar, entretanto, que a CEPAL não argumentava que o Estado devesse substituir a iniciativa privada, mas que seria possível conciliar diversos "graus de intervenção", conforme a situação concreta de cada país, com o funcionamento do mercado:

Esto no significa que el Estado, al trazar un programa de desarrollo, tenga que extender sus funciones de empresario más allá de lo que impongan consideraciones de otra índole [doctrinaria]. Se concibe un programa muy completo, que abarque las más diversas ramas de la economía, y en el cual, sin embargo, la acción del Estado se limite a crear condiciones favorables a la iniciativa privada y ejercer sobre ella los estímulos indispensables [...]. Y también se concibe un programa en que el Estado asuma una posición dominante de empresario. (PREBISCH, 1951, p.263)

Cabem ao Estado, portanto, as funções, entre outras, de combinar e ajustar da melhor forma possível as agendas pública, privada e estrangeira de investimentos, prognosticar necessidades da industrialização substitutiva de importações e articular eventuais políticas de incentivos ou proteção, criar políticas de geração de empregos e elevação da produtividade do trabalho, incentivar incrementos da poupança nacional, inclusive por meio de políticas fiscais e orientar créditos para o financiamento do desenvolvimento. Vista a problemática por esta perspectiva, o Estado assume, no pensamento cepalino, o papel de principal dinamizador do desenvolvimento periférico.

1.5.2. As políticas anti-cíclicas

Uma política anti-cíclica na periferia, para complementar o esforço de desenvolvimento econômico, é indispensável para evitar que os ganhos de progresso técnico e de remunerações porventura conquistados possam esvair-se da economia periférica na fase descendente do ciclo. Nesse sentido, no texto "O desenvolvimento econômico da América Latina ...", relembrando que "o ciclo é a forma de crescer da economia no regime em que vivemos", PREBISCH (1949, p.84-95) desenvolve algumas idéias do que poderia ser uma política anti-cíclica em situação periférica. Deste modo, pela peculiaridade do impacto das oscilações cíclicas da economia mundial sobre a estrutura periférica - aprofundamento das tendências à deterioração dos termos de intercâmbio, ao desemprego estrutural e ao desequilíbrio externo - far-se-ia necessária uma política anti-cíclica igualmente específica e, portanto, diferente da aplicada conforme o ponto de vista dos centros (a da teoria econômica de então).

PREBISCH (1949, p.84) chama, inicialmente, a atenção para o fato de que, apesar de a industrialização ser necessária à periferia, ela, por si, não a faria menos vulnerável à instabilidade cíclica e, tampouco, à necessidade de continuar exportando produtos primários aos países centrais. Se assim não o fosse, o país teria deixado de ser periferia e transformar-se-ia em centro cíclico. Enfim, há a necessidade de se trabalhar para reajustar gradativamente o coeficiente de importações da periferia, para que possa ser implantada uma política expansionista, com

vistas a garantir o emprego e a renda periféricos, no decorrer da fase decrescente do ciclo. Isto porque, como as importações da periferia ajustam-se atrasadamente às oscilações cíclicas, ocorrem graves desequilíbrios nos balanços de pagamentos periféricos e inviabiliza-se, no momento da crise, qualquer política que necessite de maiores compras de bens de capital e bens intermediários no exterior.

Assim, conclui PREBISCH, há a necessidade de substituição de algumas importações, para permitir maior capacidade de compra de bens de produção no exterior. O reajustamento do coeficiente de importações, adverte PREBISCH (1949, p.88), deve vir acompanhado de elevação das tarifas aduaneiras, a fim de contrabalançar o maior custo de produção interno. Isto significa uma perda efetiva de renda real, no curto prazo, menor, entretanto, que as perdas provocadas pelas variações dos ciclos econômicos.

Para importar maior quantidade de bens de capital na fase substitutória de importações, PREBISCH cita a eventual "cooperação de entidades internacionais de empréstimos". Os centros também estariam interessados nisto, já que os financiamentos concedidos manteriam de pé a demanda por bens de produção nos centros cíclicos. Esta política seria anti-cíclica para os dois pólos do sistema centro-periferia.

Uma outra alternativa, embora teoricamente possível mas praticamente inexecutável, dadas as pressões internas sobre os governos periféricos, seria constituir, na periferia, reservas monetárias adicionais na fase ascendente para cobrir eventuais

importações essenciais necessárias na minguate. Os saldos positivos, acumulados ao final de cada ciclo econômico, acresceriam às reservas, o que traria como "efeito colateral" o fato de estas não terem desembocado em novas importações. Mas isto implicaria em desacelerar o processo de crescimento econômico e formação de capital o que, diante das forças políticas pressionando pela industrialização na periferia, seria impraticável.

Bem melhor e palatável seria a formação, a nível internacional, de uma política de compra de excedentes de produtos primários na "descendente" do ciclo econômico, quando a produção agrícola, pela sua temporalidade, restringe-se menos que a produção industrial. Na fase ascendente do próximo ciclo haveria menos pressões sobre a oferta desses bens primários, com a "desova" dos estoques formados, diminuindo a amplitude de oscilação dos preços ao longo dos ciclos. Esta forma de regular a atividade econômica traria, ademais, a vantagem de diminuir a profundidade da tendência à deterioração dos termos de intercâmbio.

Pode-se perceber, acima, que as propostas para uma política anti-cíclica periférica aproximam-se muito das próprias políticas de desenvolvimento, em especial o reajuste do coeficiente de importações via substituição de algumas importações. Evidentemente, ambas políticas devem apresentar uma complementariedade e interação, como afirma PREBISCH (1949, p.93): "Não basta aumentar a produtividade, absorvendo, por intermédio dela, fatores desocupados e mal ocupados. É mister evitar, também, que, uma vez alcançada a ocupação produtiva desses fatores, volte-se a desocupá-

los por força das flutuações cíclicas."

2. A PROPOSTA DA CEPAL PARA A DÉCADA DE 90: A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL

2.1. Introdução e origens

Nos anos de 1990 e 1992, em resposta à longa crise vivida pelos países da América Latina e do Caribe, desde os inícios dos anos 80, a CEPAL publicou duas relevantes monografias¹, com o objetivo de, a princípio, integrarem "um processo permanente de atualização de idéias" (CEPAL, 1992, p. xi). Nestes trabalhos procura-se avaliar o estágio de desenvolvimento atingido pelos países da região, a crise por eles enfrentada na década de oitenta e esboçar um novo modelo de desenvolvimento para o futuro, que tenha como base a vinculação recíproca entre progresso técnico, competitividade internacional e equidade social, no marco geral de sociedades plurais e democráticas e da necessidade de retomar o crescimento sustentado e ambientalmente sustentável. A proposta central é tornar possível conciliar crescimento, equidade, sustentabilidade ambiental e democracia.

O texto publicado em 1990, submetido ao vigésimo-terceiro período de sessões ordinárias da CEPAL, tornou-se "o principal ponto de referência da instituição", podendo-se afirmar que inaugurou uma nova linha de ação, em torno da qual passaram a girar as principais contribuições da Comissão nos anos posteriores. A

¹ CEPAL. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile: Nações Unidas/CEPAL, 1990. 185p.; _____. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile: Nações Unidas/CEPAL, 1992. 252p.

própria monografia de 1992 propõe-se a aprofundá-la, em pontos que até então não haviam recebido tratamento suficiente.

As raízes mais distantes destas propostas podem estar no longo processo de autocrítica efetuado no interior da própria instituição, desde a década de sessenta, avançando pelas décadas de setenta e oitenta, quando, com a eclosão da crise do endividamento, a paralisação das principais instituições que suportavam o desenvolvimento anterior e a forte queda do ritmo de crescimento regional, ficou evidente que o "modelo de desenvolvimento para dentro" ou "industrialização por substituição de importações" chegara ao seu esgotamento².

Na gradativa conformação do modelo de transformação produtiva com equidade social, nos anos oitenta, destaca-se o nome do economista chileno Fernando FAJNZYLBER, que, no ano do seu falecimento (1991), exercia a função de diretor da Divisão CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia. São de sua autoria alguns dos principais textos precursores do novo modelo.³ Entre os vários

² A este respeito poder-se-ia consultar vasta bibliografia, bastante conhecida. Para ilustrar tão somente alguns aspectos do processo de rediscussão interna da CEPAL nos anos 70, basta citar a tentativa de estabelecimento do conceito de "estilos de desenvolvimento". Vide, neste sentido, WOLFE, Marshall. Desenvolvimento: para quê e para quem? Rio de Janeiro: Paz&Terra, 1976; PINTO, Aníbal. Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina. Revista de la Cepal, n.1, p.97-127, 1976b; GRACIARENA, Jorge. Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. Revista de la Cepal, n.1, p.173-191, 1976; SUNKEL, Osvaldo. Los estilos de desarrollo y el medio ambiente. Revista de la CEPAL, n.12, em especial páginas 28 e 29, 1980.

Vinculados à instituição, mas não necessariamente internas, são as críticas dos anos sessenta e setenta conhecidas como "Teoria da Dependência", "Teoria da Marginalidade" e "Escola de Campinas". Ver, respectivamente, CARDOSO & FALLETO (1970), KOWARICK (1985) e Cardoso de MELLO (1988). Outro ponto de referência na "autocrítica cepalina" é o artigo "Além da estagnação", de José SERRA & M. Conceição TAVARES (1970). Poder-se-ia, também, acompanhar os trabalhos do próprio F. FAJNZYLBER (por exemplo, 1976; 1980 e 1981) no interior da CEPAL, ao longo dos anos 70 e primeira metade dos anos 80, para visualizar como o seu pensamento vai evoluindo em meio à autocrítica cepalina e à discussão sobre "estilos de desenvolvimento".

³ FAJNZYLBER. La industrialización trunca de América Latina. México: Nueva Imagen, 1983. 416p., reeditado em 1985; _____. Competitividad internacional: evolución y lecciones. Revista de la Cepal, n.36, 1988a, p.7-24; _____. Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Cuadernos de la CEPAL, n.60. Santiago de Chile: Nações Unidas/CEPAL, 1989, 176p.; _____. Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina. Pensamiento Iberoamericano, n.16, 1990, p.85-129.

conceitos ali desenhados, dar-se-á ênfase aos "círculos virtuosos do crescimento", ao "casillero vacío" ("quadrante vazio") e ao "circuito auto-reforçante eqüidade-austeridade-crescimento-competitividade", fazendo-se outras referências, quando necessário.

2.1.1. Os "círculos virtuosos acumulativos"

FAJNZYLBER (1983, p.35, 38), ao estudar a evolução dos países industrializados (chamados pela "Cepal clássica" de "centros") no período pós-guerra, destaca que neles operou um **círculo virtuoso acumulativo**, acelerando-lhes o desenvolvimento da produtividade, renda, inovação tecnológica e crescimento. Estes fatores encadearam-se e retroalimentaram-se: o impulso do crescimento econômico permitiria a incorporação de novas gerações tecnológicas e o melhor aproveitamento das economias de escala. O acréscimo de produtividade decorrente autorizou maiores remunerações - o que equivale a um maior mercado interno -, maior gasto em P&D pelas empresas e maior arrecadação tributária pelo setor público, o que viabilizou maiores gastos em infra-estrutura e o Estado do Bem-Estar. Em consequência, houve impulso adicional ao crescimento econômico e o círculo virtuoso retroalimentava-se, dinamicamente.

Uma ampliação deste conceito é o **círculo virtuoso acumulativo "crescimento - comércio internacional"** (FAJNZYLBER, 1983, p.49-50). Nesta idéia, o crescimento econômico maior de uma economia permite-lhe ampliar suas importações, especialmente de bens de capital. Simultaneamente, a maior produtividade e competitividade internacional, adquiridas por meio da incorporação de novas

tecnologias, permitiriam a esta economia colocar com maior facilidade suas exportações no mercado internacional. O resultado da interação entre ambos movimentos, ao longo do tempo, é, novamente, maior crescimento, produtividade e progresso técnico.

FAJNZYLBER (1983, p.73-79; e 1989, principalmente cap. V) argumenta que a participação, nestas condições, do comércio internacional, acompanhada de uma especialização da economia em setores em que apresente vantagens, é o caminho encontrado por diversos países europeus pequenos e médios, comparáveis no porte de suas economias aos países da América Latina, a fim de conduzir um processo de industrialização que compatibilizou progresso técnico, competitividade, equidade e crescimento.

2.1.2. O "quadrante vazio" e o "circuito auto-reforçante"

A constatação inicial de FAJNZYLBER, no seu texto de 1989 (p.12), é que na América Latina existe um "casillero vacío", ou seja, em uma matriz que classifique os países segundo o vigor de seu crescimento econômico em anos recentes (em "alto crescimento" ou "baixo crescimento") e o grau de equidade que tenham atingido ("alto grau de equidade" ou "baixo"), na América Latina poder-se-ia verificar que há países de todas as combinações, menos a de "alta taxa de crescimento" com "alto grau de equidade". Existe, na matriz, um "casillero vacío" ("quadrante vazio"). Países de outras regiões, comparáveis aos da América Latina, contudo, alcançam simultaneamente os objetivos de crescimento com equidade. A partir daí, FAJNZYLBER (1989) faz sua análise comparativa dos padrões de

desenvolvimento de diversas economias, com especial enfoque sobre o papel do progresso técnico. O texto da CEPAL (1990) parte desta mesma constatação.

A inovação conceitual de FAJNZYLBER, neste texto de 1989 (p.55-79), é o "**circuito auto-reforçante**" - seu marco analítico. A idéia básica é verificar quais são os principais fatores condicionantes vinculados à consecução simultânea dos objetivos de crescimento e eqüidade. O enfoque principal recai sobre a reciprocidade das relações entre quatro fatores: a eqüidade, a austeridade (do padrão nacional de consumo), o crescimento e a competitividade. A eqüidade - que, historicamente, teria por base uma transformação da estrutura agrária, incorporando o campesinato ao mercado nacional - origina um padrão de consumo mais austero, no sentido de que há uma inibição a uma reprodução desmedida de formas de consumo mais sofisticadas entre as elites, permitindo uma maior disponibilidade de recursos para investimentos. Por isso, a eqüidade e a austeridade apoiam o crescimento, através de um padrão de financiamento mais moderno e institucionalizado (possivelmente via bancos).

O crescimento maior, por sua vez, permite a incorporação mais acelerada de novas técnicas, elevando a competitividade. O inverso também é verdadeiro: a maior participação no comércio internacional, baseada em acréscimos de competitividade por incorporação de tecnologia, favorece o crescimento. Este também encontra apoios na eqüidade, pois uma melhor distribuição de renda e propriedade, maior proporção de pequenas e médias empresas,

melhor nível educacional, maior participação social e política favorecem, por um lado, a disposição da sociedade a sustentar projetos de longo prazo, necessários ao dinamismo, e, pelo outro, a maior "difusão da lógica industrial" e do progresso técnico, adicionando competitividade. Este marco analítico, bem como o modelo de transformação produtiva com equidade social (CEPAL, 1992, p.2), contrapõe-se às teorias que identificam um *trade-off* entre crescimento e equidade, muito comuns no pensamento econômico conservador do Brasil e da América Latina dos anos 70 e 80.⁴

2.2. A interpretação da crise dos anos oitenta e o entorno internacional

2.2.1. O diagnóstico da crise

Os anos oitenta, segundo a CEPAL, geralmente são caracterizados como a "década perdida", do ponto de vista do desenvolvimento econômico da América Latina. Não obstante ter-se verificado, nestes anos, uma série de avanços consideráveis no campo político, da manutenção ou expansão de alguns indicadores sociais básicos (como cobertura dos serviços de saúde e educação) ou, ainda, evoluções pontuais em alguns aspectos econômicos, a regressividade da recessão impactou profundamente sobre o nível de

⁴ Vide, por exemplo, CLINE, William (1972). Potential effects of income distribution on economic growth - latin american cases.; LANGONI, Carlos Geraldo (1973). Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil.; SIMONSEN, Mário H. & CAMPOS, Roberto O. (1974). A nova economia brasileira. Nesta última obra, após constatar que "qualquer processo de desenvolvimento há de assentar-se no binômio poupança-mercado" (p.10) e alertar quanto ao "dilema entre bem-estar e acumulação" (p.26), os autores concluem que "um prematuro distributivismo" poderia "abater a arrancada desenvolvimentista" (loc. cit.). Para uma visão mais ampla da controvérsia crescimento/desenvolvimento-distribuição no Brasil, vide, entre outros, Maurício COUTINHO (1984). Estas teorias, propondo a existência de um "trade-off" entre crescimento e equidade, inspiram-se, em grande parte, nos modelos de crescimento neoclássicos (como o Modelo de Solow - 1956) ou keynesianos (por exemplo, o Modelo de Harrod-Domar - 1939; 1946), que destacam o papel da poupança/propensão a poupar para o crescimento econômico equilibrado.

bem-estar da população latino-americana, "trazendo consigo um retrocesso de proporções maiúsculas". (CEPAL, 1990, p.21) A título de ilustração, o PIB *per capita* regional, em fins de 1989, apresentava-se 8% inferior ao de 1980 e equivalente ao de 1977. Como consequência:

Los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, y un cúmulo de rezagos e insuficiencias que se traduce en demandas legítimas, pero insatisfechas, sobre todo de los grupos populares. (CEPAL, 1990, p.11)

Esta crise profunda constitui-se, basicamente, da "eclosão de insuficiências e falhas seculares de diversa índole, que foram postas a descoberto pelas circunstâncias marcadamente desfavoráveis da economia internacional" (CEPAL, 1990, p.24). Seus principais traços - reciprocamente reforçantes - são cinco: uma expressiva perda de dinamismo das economias da América Latina no período, uma persistência "rebelde" de profundos desequilíbrios macroeconômicos, um ajuste socialmente regressivo (que veio a se somar à profunda desigualdade gerada pelo modelo de desenvolvimento anterior), o debilitamento do setor público dos diversos países e uma forte queda dos investimentos (CEPAL, 1990, p.21-39).

Em primeiro lugar, houve um esgotamento dos motores de crescimento das décadas anteriores - o setor exportador de bens primários, a industrialização por substituição de importações, voltada ao mercado interno, e o investimento sustentado, em especial o efetuado pelo setor público, o que trouxe um "efecto de arrastre" sobre o nível de investimento privado. Deve-se este panorama, primeiramente às dificuldades crescentes enfrentadas pela

colocação de bens primários no mercado mundial - continuidade da queda dos preços de produtos agropecuários, maior protecionismo, mudança de padrão tecnológico mundial e perda da posição relativa da América Latina no comércio mundial: neste, os produtos com maior dinamismo são justamente aqueles de maior conteúdo tecnológico, e não os ofertados pelos países latino-americanos. Posteriormente, a indústria local, dadas suas características de substituidora de importações, sofreu uma queda de vigor mais que proporcional, com o enfraquecimento do mercado interno. Por fim, a inversão pública e privada caíram, tendo em vista o peso da dívida externa, a queda do ingresso de capital estrangeiro, a situação deplorável das finanças públicas, as fugas de capital e as modalidades de financiamento do déficit do setor público, que retroalimentaram a crise e instabilizaram o cenário monetário e financeiro.

Os desajustes macroeconômicos foram muito mais violentos que os passados, tendo sua raiz em desequilíbrios "sem precedentes nos planos externo, fiscal e produtivo" (CEPAL, 1992, p.57). O vetor de desequilíbrio principal foi o insustentável ritmo de endividamento externo ao final dos anos 70, cujo peso, com o recorte de 1982, obrigou a um ajuste de aproximadamente 6% do PIB da região a partir de então, a fim de se financiar o seu serviço, acelerando taxas inflacionárias, de juros e precipitando ou aprofundando a recessão (CEPAL, 1992, p.58). Os custos produtivos e distributivos destes desajustes têm sido enormes e particularmente regressivos. Na outra ponta, a fatura têm-se apresentado sob a forma de um

enfraquecimento progressivo das estruturas estatais e na concentração das políticas públicas no curto prazo.

A regressividade deste ajuste, atingindo marcadamente as parcelas já antes desprivilegiadas das sociedades latino-americanas, notabiliza-se pela piora dos índices de concentração de renda, pela menor qualidade dos bens e serviços públicos gerados e multiplica-se frente à continuidade do elevado crescimento demográfico da região. Como resultados, entre outros, cita-se o aumento do desemprego, do subemprego e do setor informal, atingindo também pesadamente os membros mais jovens da PEA, o recrudescimento da pobreza urbana e rural, a crescente tensão social (por exemplo, via criminalidade) e uma propensão maior à emigração como estratégia de sobrevivência de largos extratos da população (tanto das camadas mais pobres, sobretudo na América Central, como da "fuga de cérebros"). Paralelamente, ocorrem um aumento da demanda por serviços públicos vis-à-vis às restrições financeiras que enfrentam os Estados nacionais, onde os cortes concentrados em gastos sociais podem ter graves conseqüências, a médio e longo prazo, para a capacidade de recuperação sócio-econômica da América Latina. A deterioração ambiental, aprofundada pelas estratégias emergenciais de sobrevivência nacionais e familiares, tem atingido mais pesadamente as parcelas mais desprotegidas da população, também da área rural, engendrando um "círculo vicioso pobreza-deterioração ambiental-miséria" (CEPAL, 1992, p.34).

Quanto ao debilitamento do setor público, verificou-se uma queda pronunciada da arrecadação fiscal, um aumento da

burocratização e ineficiência e uma inadequada gestão dos recursos de investimento. Diante da magnitude do ajuste necessário, optou-se por recortar gastos sociais e a agenda de investimentos públicos. Os impactos destas medidas, em linhas gerais, já foram descritas acima. O resultado mais amplo, contudo, é a impossibilidade de retomar o desenvolvimento latino-americano em novos patamares sem uma profunda reestruturação e modernização das estruturas estatais, na maioria dos países da região. (CEPAL, 1990, p.37)

Por fim, a forte queda dos investimentos, dados os fatores acima citados, implicou em um crescente desgaste e obsolescência da infra-estrutura física e do estoque de capital. Trata-se de fenômenos altamente preocupantes e relevantes para o desenho de políticas de recuperação na América Latina.

Os desafios colocados pela crise na América Latina são enormes:

de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sustentable. [...] En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. (CEPAL, 1990, p.12)

2.2.2. O contexto internacional

O panorama internacional do final dos anos oitenta e início da década de noventa torna-se, segundo a CEPAL, extremamente importante, uma vez que ele condiciona as possibilidades de sucesso de uma transformação produtiva com equidade. Entre seus vários

traços citados, sobressaem a tendência à globalização da atividade econômica com mudança do paradigma tecnológico e perfil do comércio internacional, a formação de blocos econômicos como resposta institucional dos países à internacionalização da economia e a integração crescente dos mercados financeiros internacionais. Todos eles têm profundas repercussões sobre as estratégias a serem adotadas e demarcam os pré-requisitos para uma reintegração da América Latina à economia mundial.

Um fato básico, sem dúvida, é a transformação do paradigma de desenvolvimento a nível mundial:

Mientras en el pasado predominó el paradigma cuyos motores de crecimiento eran los sectores automotor, petrolero y de productos químicos, acompañados de sistemas gerenciales centralizados y estructuras institucionales especializadas, el paradigma emergente constituye una verdadera revolución. Este último combina la revolución microelectrónica originada en los Estados Unidos, con el modelo flexible de organización y gestión desarrollado con mayor plenitud en el Japón. (CEPAL, 1992, p.103)

Este "paradigma microeletrônico flexível" apresenta um impacto horizontal sobre todos os setores produtivos, favorece maior eficiência no uso de recursos naturais e na economia de energia, encurta prazos de concepção de produtos e permite resposta rápida às novas demandas, facilita a integração de mercados (queda dos custos de comunicação e transporte), apresenta uma difusão rápida do conhecimento tecnológico a nível internacional e permite o ingresso de novos competidores no mercado mundial (exemplo: "tigres asiáticos"), engendra um rápido processo de alianças estratégicas entre empresas e setores produtivos de países diversos, erosiona aceleradamente as vantagens comparativas tradicionais, baseadas sobre a abundância de mão-de-obra ou recursos naturais, e apresenta uma tendência à sustentabilidade ambiental. (CEPAL, 1992, p.103)

O comércio internacional tem, também, crescido a taxas superiores à evolução das economias nacionais, nos anos oitenta, com especial destaque dinâmico para os produtos manufaturados, de elevado teor de P&D (CEPAL, 1990, p.43). O mercado principal em expansão, no momento de formulação da proposta (1990), era o dos países industrializados, ou da OECD (FAJNZYLBBER, 1991, p.149), cuja transformação estrutural, acredita-se, continuará abrindo espaços para o ingresso de novos competidores (CEPAL, 1990, p.42-44). Neste sentido, o modo de crescer dos países em desenvolvimento, que têm obtido sucesso na manutenção de elevado dinamismo nos anos oitenta, privilegia a exportação destas manufaturas e a criação de "vantagens competitivas":

Las actuales tendencias de la economía mundial hacia la globalización y el acelerado cambio tecnológico implican que las ventajas comparativas emanarán en forma creciente de aquellas adquiridas mediante un esfuerzo de modernización y penetración de mercados, en contraposición a aquellas derivadas de ventajas estáticas, a base de recursos naturales o mano de obra barata. [...] Las ventajas funcionales a la inserción internacional son las ventajas "competitivas" y no las ventajas comparativas. (CEPAL, 1992, p.101)

Por isto:

la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad encuan to a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones para mejorar su inserción internacional. (CEPAL, 1992, p.38)

Neste sentido, como a pauta de exportações dos países latino-americanos é composta por quase 70% de produtos primários (CEPAL, 1990, p.43), na média, "em geral, os países da América Latina e do Caribe têm-se especializado na exportação precisamente daqueles bens menos dinâmicos no comércio internacional", o que lhes constituirá um desafio em especial a ser superado na transformação produtiva com equidade.

Este processo de globalização da atividade econômica tem sido acompanhado por um aumento do comércio intra-firmas, ampliando a esfera de influência das empresas transnacionais (CEPAL, 1990, p.38), que procuram formar alianças estratégicas internacionais, dado que o novo padrão tecnológico oferece a possibilidade de centralizar o seu planejamento, de um lado, e descentralizar a produção, em busca de fatores locacionais diversos, pelo outro, a ponto de que "as vantagens comparativas de um determinado país [poderem] variar instantaneamente, em função de decisões tomadas por empresas de alcance global" (Idem, Ibidem).

Enfim, está se verificando um esgotamento da ordem econômico-política internacional dos anos 1945-80 e uma reversão ampla dos critérios de inserção internacional e de formação de competitividade das empresas e economias nacionais, no quadro de uma globalização crescente da atividade econômica: "las perspectivas de crecimiento económico en un mundo multipolar y globalizado, en que el progreso técnico desempeña una función esencial, se han hecho más dependientes de la expansión del comercio internacional" (CEPAL, 1990, p.53).

Uma reação institucional de vários países a esta globalização e frente aos resultados insuficientes da Rodada Uruguai do GATT para a liberalização do comércio internacional é a formação de blocos econômicos, o que, na interpretação da CEPAL (1990, p.39), não é necessariamente um obstáculo para a continuidade do processo de internacionalização econômica. Contudo:

resulta vital para América Latina y el Caribe dilucidar si los mercados comunes, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio se convertirán

en los cimientos de una economía mundial integrada, o en escollos que contribuirán a su fraccionamiento. [...] resulta interesante destacar que en cualquiera de las dos hipótesis se podría encontrar una justificación conceptual para avanzar tanto en el proceso de integración latinoamericana, como en la eventual formación de una zona de libre comercio de alcance hemisférico. (CEPAL, 1990, p.39-40)

Por fim, o sistema financeiro internacional continua submetido a uma série de instabilidades (cambiais, liquidez excessiva, déficits fiscal e exterior norte-americano, oscilações das taxas de juros, falta de controle dos fluxos pelas autoridades monetárias nacionais), acelerando seu processo de crescente integração desde fins dos anos sessenta com a incorporação das novas tecnologias de comunicação. Dentro deste marco de instabilidade, seria extremamente prejudicial para a América Latina prosseguir como exportadora líquida de recursos financeiros em função da sua dívida externa, que precisa de urgente solução. Pelo outro lado, há um fluxo de capitais no mercado internacional à procura de oportunidades rentáveis, que poderiam ser captados pela América Latina, não obstante dúvidas acerca da sua volatilidade e de sua capacidade para ser um pilar de um desenvolvimento sustentado (CEPAL, 1992, p.52).

2.3. Conceitos básicos da Transformação Produtiva com Equidade Social

A proposta de Transformação Produtiva com Equidade Social nasce da crítica aos modelos de desenvolvimento anteriores, chamados pela CEPAL de "ortodoxia dos anos cinquenta e sessenta" e "ortodoxia dos anos oitenta". A primeira corresponde, basicamente, ao modelo de industrialização por substituição de importações,

voltada à construção de um setor industrial para o abastecimento do mercado interno, descurado de exigências de competitividade internacional, com elevado grau de protecionismo sem limitações setoriais claras e/ou de prazos, participação do Estado como produtor em um sem-número de segmentos e insuficiente coordenação e hierarquização de metas setoriais. A segunda ortodoxia é aquela adotada por vários países da região, com a finalidade de viabilizar o pagamento da dívida externa, via exportações de recursos naturais e baixos salários, reinado do "mercado" e da manutenção dos equilíbrios macroeconômicos como indicadores suficientes, respectivamente, à eficiência das firmas e da política pública, desregulamentação generalizada, diminuição do Estado e questionamento dos programas setoriais e da eficiência da indústria latino-americana (CEPAL, 1990, p.85).

Estes dois modelos, o primeiro dos quais abrangendo as décadas de cinquenta a fins dos anos setenta, aproximadamente, e o segundo correspondendo ao período de crise dos anos oitenta, não contribuíram a atenuar a falta de equidade "herdada de períodos prévios ao pós-guerra" (CEPAL, 1991, p.3), tendo ocorrido nos anos 1950 a 1980 uma "combinação de evolução dinâmica e desigualdade na América Latina" (CEPAL, 1992, p.13). Este panorama, entretanto, contrasta com as experiências de outros países em desenvolvimento de outras regiões do mundo, que conseguiram alcançar, simultaneamente, crescimento econômico e uma melhoria dos seus indicadores de equidade, mesmo - e principalmente - na década de oitenta.

A partir destas constatações, a CEPAL propõe-se a formular as linhas gerais do que seria uma transformação produtiva com equidade, cujos objetivos básicos são, a longo prazo, "o logro simultâneo do crescimento econômico e da equidade social" (CEPAL, 1990, p.10, 63). De uma forma desdobrada, os objetivos principais seriam:

crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan cumplir algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población. (CEPAL, 1990, p.10)

Cabe esclarecer o conceito de "equidade" empregado:

Equidad significa igualdad de oportunidades para participar en la procura del bienestar y de las posiciones y posesiones sociales. La igualdad de oportunidades requiere la eliminación de los privilegios y discriminaciones establecidos jurídicamente, tales como los que persisten entre los sexos y entre los grupos étnicos; [...] también es necesaria la eliminación de los privilegios y discriminaciones basados en las estructuras económicas, sociales y políticas. El tipo de ocupación, el nivel de ingreso, los logros educacionales, el tipo de familia, la localización urbana o rural, la influencia política, entre otros, son factores que afectan de manera decisiva las oportunidades de vida. Si hay una diferencia de niveles demasiado aguda en estos planos, existirá también una marcada desigualdad de oportunidades. La igualdad jurídica asegura que todos puedan participar en la carrera; la equidad económica, social y política permiten que todos puedan partir del mismo punto. (CEPAL, 1991, p.1)

A CEPAL também destaca o papel relevante do investimento em infra-estrutura social e da difusão do progresso técnico em áreas sociais, a fim de ampliar a cobertura quantitativa e qualitativa destes serviços em anos recentes (CEPAL, 1991, p.2). Especialmente as áreas da educação, saúde e habitação demonstraram avanços neste sentido, não obstante a tendência geral a uma deterioração dos indicadores sociais. Daqui é lícito concluir que a CEPAL atribui um papel importante ao progresso técnico nestas áreas, com a finalidade de melhorar a equidade social (embora não se afirme, em ponto algum dos documentos, que o progresso técnico seja, por si, a solução para os problemas sociais da América Latina).

Quanto ao crescimento, a CEPAL defende que um novo ciclo tenha como base um "sólido eixo exportador" - que garanta uma integração com competitividade e, portanto, diferente de uma integração "passiva" à economia mundial, baseada extensivamente em recursos naturais - e uma recuperação dos níveis de investimento, o que exige, como pré-requisitos, um reequilíbrio das finanças públicas e incrementos moderados nos padrões de consumo (maior austeridade) e de importações (CEPAL, 1990, p.51). Este eixo exportador, dado o panorama mundial e o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, é, na realidade, a única forma de voltar a crescer em proporções tais que seja possível conciliar crescimento com equidade:

El debate actual, pues, no se da ya en torno a la cuestión de si la región ha de insertarse o no en la economía internacional. Más bien son otras las interrogantes. En primer término, aquellas relativas a la mejor forma de insertarse y el conjunto de políticas más idóneas para lograrlo. En segundo lugar, aquellas relativas al impacto sobre la estructura distributiva de políticas tendientes a una inserción más dinámica en la economía internacional. (CEPAL, 1992, p.101)

Trata-se, portanto, de "encontrar caminhos transitáveis pelos países da região" (MESSNER, 1992, p.29), que permitam, simultaneamente, satisfazer às exigências de uma inserção internacional mais ativa e uma melhoria constante das condições de equidade locais. Esta equidade, na verdade, é necessária para a obtenção da competitividade internacional, exigida por uma integração crescente à economia mundial. Neste sentido, a inserção competitiva que integra a proposta de transformação produtiva com equidade social inclui uma estratégia de abertura como parte do processo mais amplo, necessitando principalmente de uma

incorporação e difusão do progresso técnico em todos os segmentos da economia (CEPAL, 1992, p.101).

2.3.1. Competitividade, tecnologia, progresso técnico e crescimento na transformação produtiva com equidade

Transparece, da proposta cepalina, uma afinidade teórica com a teoria neo-schumpeteriana, em especial com o Grupo do IDS de Sussex (Reino Unido)⁵, em relação aos conceitos de competitividade e seus determinantes empregados, o que se procurará expor nas páginas a seguir.

A um nível mais abstrato, competitividade é definida em dois níveis:

según la primera [noción], a nivel de la economía en su conjunto, ésta puede considerarse competitiva si, en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población. La segunda noción se aplica a un bien o servicio; en este caso, se es competitivo cuando se consigue, al menos, sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido. En general, la primera definición implica la segunda, por lo menos en el mediano plazo [...]. (CEPAL, 1990, p.70)

Considera-se que exista um *best practice* internacional, vigente no mercado de cada produto individual, quanto à utilização de recursos na sua produção e à qualidade apresentada. Este *best practice* define um padrão internacional que precisa ser alcançado ou suplantado por quem queira ser competitivo. Isto somente pode ser obtido mediante incorporação de progresso técnico, ou seja, inovações que permitam às empresas manterem ou aumentarem sua participação de mercado, gerando uma contínua pressão inovativa

⁵ Veja-se, para comparação, os textos de POSSAS (1989), DOSI (1987), PEREZ (1985; 1992), MEIRELLES (1989) e MESSNER (1992), que expõem alguns dos conceitos desenvolvidos nesta linha.

sobre os competidores. "Origina-se, desta forma, um processo evolutivo de inovação e de difusão de técnicas e produtos 'melhores', que dão lugar a um constante deslocamento da fronteira tecnológica" (CEPAL, 1990, p.70).

Deste modo, a competitividade a longo prazo de uma economia - que precisa ser alcançada para uma sólida inserção internacional - "dependerá de sua capacidade de superar ou, ao menos, de manter a distância frente à melhor prática; ela supõe a capacidade para identificar, imitar e adaptar novas 'funções de produção'" (CEPAL, 1990, p.70). É importante destacar que esta dinâmica é constituída por processos não-lineares de aprendizagem e difusão de conhecimentos, alguns disponíveis no mercado mundial, outros de circulação mais restrita. Por isto, uma visão neoliberal, que defenda meramente o estabelecimento de "preços corretos" via eliminação das distorsões do mercado para a elevação da competitividade de uma economia, apesar de se tratar de condições necessárias, não é suficiente para captar a íntegra das transformações requeridas.

Como evolução deste conceito de competitividade, necessita-se de um "sistema nacional de inovações", que gere "competitividade sistêmica" em um contexto institucional favorável à inovação:

la generación y adopción de progreso técnico así como el incremento de la competitividad constituyen procesos de carácter sistémico, en el sentido de que el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios. [...]
 Resulta también ilustrativa del carácter sistémico de los fenómenos considerados, la particular importancia de los contextos institucionales para explicar la capacidad de distintas economías para superar el rezago tecnológico adverso y de converger hacia las mejores prácticas en diferentes industrias, así como para tomar la delantera en determinadas tecnologías.
 (CEPAL, 1990, p.73. Grifos no original)

O sistema nacional de inovação, conceitualmente aparentado com a proposta de "núcleo endógeno de dinamização tecnológica" (FAJNZYLBBER, 1983 e 1989), pressupõe uma conexão em redes horizontais e verticais de empresas, instituições públicas e privadas, na diminuição dos riscos inerentes à imprevisibilidade das trajetórias tecnológicas, na interação entre usuários e fabricantes de produtos em um processo de "aprendizagem incremental" e na institucionalização de um impulso contínuo de inovação tecnológica no aparelho produtivo.

Para tanto, são determinantes extremamente importantes a disponibilidade e qualidade da infra-estrutura tecnológica, da base empresarial e a qualidade dos recursos humanos. O acento deve ser colocado mais sobre os aspectos qualitativos do que quantitativos: por exemplo, um alto grau de abertura da economia ao exterior, por si, não é indicador ou determinante da competitividade internacional; é possível que uma economia apresente um comércio exterior menos aberto que outras, mas tenha graus de excelência muito superiores nas áreas em que se insere internacionalmente. Da mesma forma, um padrão "menos intervencionista" do Estado ou uma mais ampla cobertura educativa também não são, isoladamente, sinais de competitividade. Os fatores decisivos à criação de competitividade estão na qualidade e características da articulação Estado-sistema produtivo e educação-sistema produtivo (CEPAL, 1992, p.104).

Trata-se, portanto, de desenvolver a "competitividade autêntica" (CEPAL, 1990, p.80 e FAJNZYLBBER, 1989, p.65 e

seguintes), derivada da incorporação de progresso técnico, em substituição à "competitividade espúria". Esta última tem três formas principais - eventualmente combinadas - de se manifestar na América Latina: em uma primeira, um país logra competitividade às expensas das remunerações à mão-de-obra, com efeito regressivo sobre a equidade. Na América Latina, em geral, esta forma tem sido associada com modalidades de consumo perdulárias dos excedentes gerados pela exportação, ao invés de seu reinvestimento na ampliação qualitativa do setor. Deste modo, a própria competitividade acaba erosionada e o ciclo de crescimento não é sustentado (CEPAL, 1990, p.80).

Uma segunda vertente é a competitividade obtida pela exportação extensiva - na maioria das vezes predatória do meio-ambiente - de recursos naturais abundantemente disponíveis. Na medida em que tais recursos geralmente estão concentrados na mão de um grupo social restrito (ou eventualmente são explorados por uma empresa estatal corporativamente organizada), os benefícios não se difundem a amplas parcelas da sociedade e geram-se mentalidades patrimonialistas e consumistas entre os extratos populacionais beneficiados (CEPAL, 1990, p.80).

A terceira forma desta competitividade, tão espúria quanto as anteriores, seria a obtida pela baixa tributação direta de longo prazo, aferida à atividade exportadora e ao sistema econômico; vantagens fiscais devem ser um estímulo por prazo determinado, substituído a seguir pelo progresso técnico. Este tipo de competitividade recai, a longo prazo, em prejuízo da capacidade

pública de financiar investimentos em "capital humano" e infraestrutura tecnológica e social, que fariam parte do contexto institucional da "competitividade sistêmica": "pretender basar la competitividad internacional en las bajas tasas vigentes [na América Latina] de tributación directa tiene tanta lógica como basarla en bajos salarios reales" (CEPAL, 1992, p.84).

Em síntese:

La transformación productiva con equidad ha de lograrse en un contexto de una mayor competitividad internacional. Dicha competitividad debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales. Al respecto debe reconocerse la dimensión de aprendizaje y difusión de los conocimientos disponibles a nivel internacional, prerrogativa insuficientemente utilizada por la región en el pasado. Se procura avanzar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta dinámica" de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva. (CEPAL, 1990, p.14)

Dada sua estreita relação com os mecanismos que permitem alcançar os objetivos de equidade e crescimento, fica claro o papel fundamental desempenhado pelo progresso técnico - conceituado como o "trânsito a novas funções de produção", face à "capacidade de imitar, adaptar e desenvolver processos de produção, bens e serviços antes inexistentes em uma economia" (CEPAL, 1990, p.70) - na concepção da transformação produtiva com equidade:

En la propuesta de la CEPAL, la transformación productiva se sustenta en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, conducente a elevar la competitividad internacional. Se trata de una competitividad auténtica que lleva a elevar el nivel de vida. Competitividad e inserción internacional, progreso técnico y equidad reciben un tratamiento integrado. (CEPAL, 1992, p.101)

La necesidad imperiosa de compatibilizar competitividad y equidad explica la relevancia y centralidad que el progreso técnico adquiere en la propuesta de la CEPAL y, por consiguiente, la atención especial que se presta a los factores que inciden en que se materialicen la incorporación y difusión del progreso técnico. (FAJNZYLBER, 1991, p.173)

La competitividad internacional requiere de una transformación productiva basada en la creciente difusión e incorporación del progreso técnico al proceso productivo. El progreso técnico es el factor que posibilita el crecimiento con equidad y viabiliza la convergencia de la competitividad con la sustentabilidad ambiental. (CEPAL, 1992, p.102)

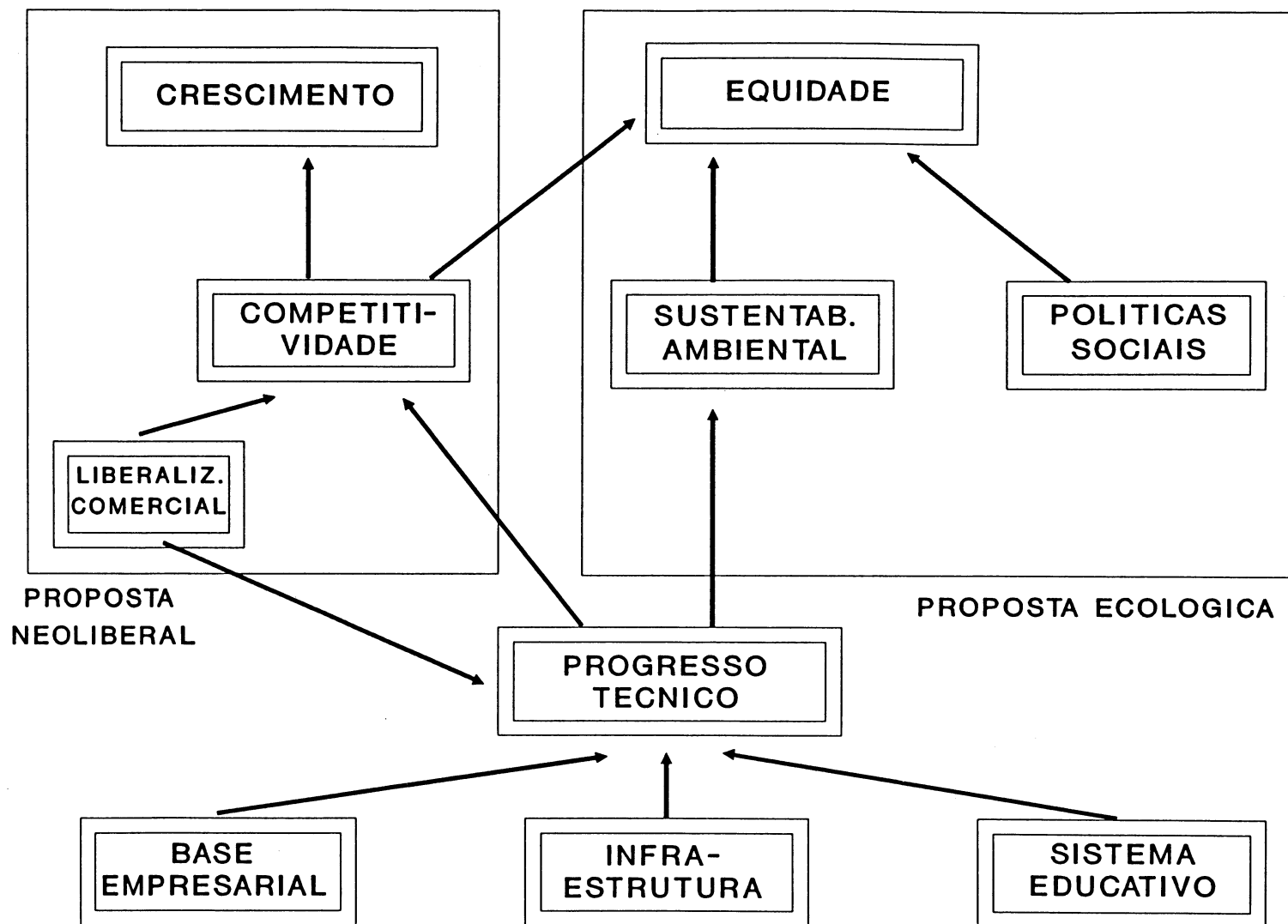
O progresso técnico tanto é importante para a incorporação de novas tecnologias - inovações - visando uma maior competitividade

na inserção internacional, como pela sua vinculação com a equidade; a CEPAL (1990, p.78) cita o "circuito auto-reforçante" de FAJNZYLBBER (1989) - crescimento-competitividade-equidade-austeridade-aprendizagem tecnológica - como "um dos eixos dos processos de industrialização exitosos".

Ademais, o progresso técnico também torna-se peça-chave na construção da "sustentabilidade ambiental" do modelo de desenvolvimento (FAJNZYLBBER, 1991, p.165-174; CEPAL, 1992, p.110-111). Este fato, segundo FAJNZYLBBER (1991, p.173) é omitido tanto pela "proposta neoliberal", como pela "proposta ecológica". A primeira tem seus eixos centrais tão somente no trinômio abertura comercial, competitividade e crescimento, enquanto a segunda propõe como bases do desenvolvimento a sustentabilidade ambiental, a equidade e políticas sociais (veja-se o Quadro II).

A análise crítica destas propostas torna-se de especial relevância para a América Latina, uma vez que esta região está inserida na economia mundial via fornecimento de produtos baseados sobretudo em recursos naturais. É preciso ter em vista que "a dimensão ambiental tem passado a ser uma variável significativa em qualquer estratégia de exportação aos países industriais" (Idem, p.171), pois, por um lado, nestes formulam-se crescentemente requisitos de cumprimento de normas ambientais aos produtos neles consumidos (com o eventual surgimento de "barreiras protecionistas ambientais") e, por outro, pelo fato de que o contexto ambiental em que os produtos são produzidos transforma-se em um fator de diferenciação extremamente importante nos mercados da OCDE, dada a

QUADRO II - PROPOSTAS NEOLIBERAL E ECOLOGICA PARA FAJNZYLBER



Fonte: FAJNZYLBER (1991), p.172.

sua valoração social crescente entre os consumidores. Neste sentido:

se desprende nitidamente que en América Latina la competitividad internacional estará indisolublemente vinculada en el futuro a la sustentabilidad ambiental y que el factor determinante para compatibilizar ambos propósitos (competitividad y sustentabilidad) es la incorporación y difusión del progreso técnico. [...] En ausencia de progreso técnico, la competitividad y la sustentabilidad son difíciles de compatibilizar, ya que no es posible lograr simultáneamente aumentos de producción y disminución del daño ambiental. (FAJNZYLBER, 1991, p.171-172, 173)

Entretanto, a consideração dos fatores ambientais não é somente importante para a competitividade internacional das exportações latino-americanas. Ela reveste-se de grande importância para a elevação das condições de bem-estar da própria população interna e, por extensão, para as possibilidades de elevar-se a produtividade de um ponto de vista global da sociedade. Neste sentido, a dissolução da espiral pobreza-deterioração ambiental, que impacta sobre as condições de moradia, saúde, alimentação e trabalho das parcelas mais desfavorecidas da América Latina, tanto urbanas como rurais, também será resultado de um "processo sistêmico", que incorpora o crescimento, progresso técnico, sustentabilidade ambiental e políticas de cunho social (CEPAL, 1992, p.211).

2.3.2. A transformação produtiva com equidade como proposta de uma "nova industrialização"

O novo modelo de desenvolvimento proposto pela CEPAL, pelo descrito, não se restringe a uma mera desregulamentação dos mercados sobreprotegidos ou uma supressão dos obstáculos às mercadorias estrangeiras, buscando uma política do tipo "get prices right" para estimular o surgimento de competitividade

internacional. Tampouco sugere uma "eliminação do Estado da economia", mas uma reorganização das suas funções frente aos novos desafios. Propõe-se uma criação de mecanismos articuladores das atividades econômicas e setores sociais que, sistemicamente, gerem condições para uma elevação contínua da competitividade via incorporação do progresso técnico e a implantação do conceito de sustentabilidade ambiental, liberando, simultaneamente, espaços para a suplantação das carências sociais acumuladas. Recusa-se a possibilidade de extensão do modelo de industrialização por substituição de importações ("ortodoxia dos anos cinqüenta e sessenta") e a visão parcial das propostas "neoliberal" (ou "ortodoxia dos anos oitenta") e "ecológica".

Dada a relevância do progresso técnico diante do duplo desafio da transformação produtiva com equidade - lograr crescimento com equidade - a CEPAL propõe a industrialização como eixo principal do novo modelo de desenvolvimento. Contudo, em circunstâncias e com objetivos diferentes:

Para los años noventa se plantea que la industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios, de manera de integrar el sistema productivo y hacer más homogéneos los niveles de productividad. (FAJNZYLBER, 1991, p.176)

A transformação produtiva com equidade social apresentada guia-se pelo "critério estratégico" de "fortalecer a competitividade autêntica" dos países da América Latina (CEPAL, 1990, p.101). Este critério estratégico pode ser desdobrado em três "objetivos instrumentais": aperfeiçoar a inserção internacional, melhorar a articulação produtiva e estimular a interação criativa

entre os agentes públicos e privados nas economias latino-americanas (CEPAL, 1990, p.101).

Uma tal proposta necessita do apoio - democraticamente hipotecado - da sociedade. Portanto, o contexto institucional, requerido "para seu desenho e sua instrumentação" e o "suporte institucional da proposta de transformação produtiva com equidade", deve estar marcado pela "concertação estratégica":

Se entiende por concertación estratégica un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Se trata de una vía que permite legitimar acciones y mecanismos [...]. (CEPAL, 1990, p.101)

Quanto aos objetivos instrumentais, cada qual procura avançar em aspectos necessários à constituição de um novo "padrão produtivo". Este é definido pelas formas de interação do comportamento dos agentes empresariais, das estruturas setoriais e da vinculação entre os mercados interno e externo (CEPAL, 1990, p.67). O primeiro objetivo - a busca de uma nova inserção internacional - procura reequacionar o relacionamento mercados interno-externo e pressupõe, na maioria dos países, um processo de abertura comercial, que, entretanto, não pode ser confundido com a noção de *laissez-faire* da proposta neoliberal. Trata-se de buscar, por meio de políticas seletivas e de simplificação das barreiras tarifárias e não-tarifárias, uma abertura gradual (que evitaria impactos de custos sociais mais severos), e que permitisse a formação de setores exportadores competitivos ao longo do seu transcurso. Neste sentido, todos os objetivos instrumentais têm de estar integrados, pois a competitividade que se almeja é a

"sistêmica". Aqui torna-se "perfeitamente concebível [...] que se mantenha ou inclusive aumente o papel do Estado, em apoio à transformação ou à equidade" (CEPAL, 1990, p.89). Este tem a seu encargo tanto a coordenação da política de abertura, de câmbio, proteção seletiva, fomento a exportações e manutenção da estabilidade macroeconômica, de modo a que se desenvolva com razoável agilidade o "eixo exportador". Os paradigmas de referência, para a CEPAL, são as aberturas pró-exportadoras efetuadas no Japão, na Coreia e as formas de inserção internacional dos pequenos e médios países europeus.

A inserção internacional dinâmica somente poderá ocorrer com sucesso em setores, nos quais se possa incorporar progresso técnico e obter competitividade. Neste sentido abre-se

la posibilidad de aplicar políticas selectivas de inserción e incorporación tecnológica, en dos sentidos: primero, puede intentarse elegir rubros susceptibles de constituir apoyo, en que se estima prima facie que el país tiene el potencial de adquirir una ventaja comparada dinámica; y, segundo, puede introducirse por un tiempo un sesgo proexportador para aprovechar la plataforma industrial desarrollada en la fase de sustitución, así como en décadas anteriores se impuso un sesgo favorable a la sustitución de importaciones y contrario a la exportación. (CEPAL, 1992, p.112)

A integração econômica regional - que, no modelo antigo de substituição de importações, era uma forma de "expandir os mercados internos" das indústrias - também passa a ter um papel conceitualmente renovado neste sentido. Ela passa a ser um modo de estimular o desenvolvimento de competitividade, ao acelerar os processos de aprendizagem tecnológicos e organizativos nas empresas, que, em uma fase seguinte à integração regional ou subregional, passariam a exportar a outros mercados internacionais. Para tanto, os conceitos da transformação produtiva, a nível nacional, precisariam ser estendidos ao patamar regional, via

fortalecimento das instâncias coordenadoras dos processos e integração maior dos agentes públicos e privados dos países envolvidos, com a finalidade de multiplicar os efeitos sistêmicos das redes tecnológicas, formativas e financeiras regionais.

O desdobramento do objetivo de lograr uma melhor articulação interna está, também, orientado pelo critério do desenvolvimento da competitividade sistêmica e autêntica. Busca-se conectar melhor os setores industrial, primário e de serviços, difundindo-se a "lógica industrial" em todos eles. Têm destaques especiais o desenvolvimento dos serviços, fundamentais para a competitividade sistêmica da indústria de transformação, tais como os transportes, portos, comunicações, redes de informações, educação e apoio tecnológico ao produtor. Deve-se procurar reverter o modelo depredador dos recursos naturais através de uma maior incorporação de progresso técnico e uma revalorização destes recursos. Neste ponto, a CEPAL parece seguir a advertência de Michael PORTER⁶: "In a narrow conception of international competition, competitive advantage results from factor abundance [...]. In actual competition, however, the abundance or low cost of a factor leads to its inefficient deployment. [...] local abundance of basic factors lulls firms into complacency and deters the application of advanced technology." Cabe sublinhar, ainda, o papel conferido pela CEPAL às agroindústrias, que poderiam ter importante efeito catalisador da difusão de progresso técnico e dos processos de

⁶ PORTER, Michael. The competitive advantage of nations. New York, 1990. p.82-83. cit. por MESSNER (1992, p.40).

aprendizagem tecnológica na agricultura em geral, e na pequena e média agricultura em particular, caso orientadas por políticas públicas neste sentido.

A transformação produtiva com equidade proposta exige, como visto acima, a execução de um leque de políticas setoriais coordenadas e o estabelecimento de orientações de médio e longo prazos em um contexto de manutenção dos equilíbrios macroeconômicos e de desenvolvimento de fatores sistêmicos da competitividade. Neste sentido, o papel do Estado e sua interrelação com os demais agentes econômicos e sociais adquire um novo perfil, diferente dos períodos de substituição de importações ou da década de oitenta, na qual sua função estava caracterizada como mantenedor dos macroequilíbrios enquanto condição suficiente e necessária ao desdobramento das atividades econômicas.

Não obstante ressaltar que esta interação entre setor público e privado ser condicionada pela realidade institucional, social e política de cada país em particular, a CEPAL alega que, de um modo geral, haverá necessidade de o Estado orientar "modificações no padrão setorial de investimentos, empreender importantes inovações no âmbito da gestão institucional e apoiar a sinergia ou colaboração sistêmica entre distintos setores, agentes empresariais e atividades produtivas, tecnológicas, comerciais e financeiras" (CEPAL, 1990, p.97). Especial ênfase é dada à necessidade de inovações institucionais e à coerência entre as diversas políticas setoriais, que se farão necessárias, e os esforços de estabilidade

macroeconômica, tarefas particularmente difíceis e cujos resultados somente se cristalizarão em prazos mais prolongados.

A proposta da CEPAL anota, também, que é preciso superar as visões parciais e maniqueístas do tipo "mais setor privado" ou "mais setor público", mas, sim, "desideologizar o tema da intervenção pública no processo de desenvolvimento" (CEPAL, 1990, p.98-99). O Estado, entendido como uma "expressão permanente da comunidade política nacional, que exige a lealdade de seus membros, que atua como árbitro final nos conflitos de classe e grupo e que monopoliza o uso legítimo da força" (CEPAL, 1990, p.98), deve assumir o papel de promover o debate na sociedade, formar acordos mínimos, lançando as bases para o novo modelo de desenvolvimento e executar as tarefas resultantes necessárias ao cumprimento desses acordos, tendo em vista os conceitos básicos da transformação produtiva e da equidade social.

Este contexto, que pressupõe o fortalecimento dos atores sociais e políticos democráticos, é a "concertação social", que precisa estar, por definição, submetida às regras do jogo da democracia. Estas prevêm que haverá necessidade de "continuamente reconciliar princípios contraditórios de ação", como a execução sólida das metas pactuadas frente ao direito de crítica dos diversos setores da sociedade, a manutenção de coordenação e coerência das políticas frente às alianças políticas (por vezes heterogêneas) que se tornarão necessárias ou, ainda, a urgência de determinadas medidas frente ao requisito de uma estabilidade das regras mais gerais de funcionamento da economia (CEPAL, 1990, p.99).

No campo conceitual, resta, ainda, a comentar que a inclusão da obtenção de "maior autonomia", entre "os objetivos próprios de uma concepção atualizada do desenvolvimento" (Idem, p.10 e citada ao início deste capítulo), ressurte-se da ausência de uma maior adjetivação e de comentários específicos e claros no corpo dos textos da CEPAL (1990, 1992) e poderia causar uma certa margem a dúvidas. Se esta "autonomia" fosse entendida com um viés de "dependência tecnológica", criar-se-ia um conflito com a base teórica predominantemente neo-schumpeteriana, que concede importância particularmente relevante aos processos de aprendizagem recíprocos a nível internacional e que, embora afirme a necessidade de um desenvolvimento econômico em bases nacionais, em nenhum momento defende a plena "autonomia tecnológica" de um determinado país como objetivo do desenvolvimento. Entretanto, postula-se, aqui, que se trata da "maior autonomia" que a constituição do "núcleo endógeno de dinamização tecnológica" conferiria a uma integração ativa na economia mundial.

2.3.3. Limitações para a consecução do objetivo de "equidade"

As propostas delineadas acima têm como objetivo primordial a gestação de um setor econômico integrado, guiado pelo "critério estratégico" da competitividade sistêmica, apresentando um "sólido eixo exportador", redinamização do investimento produtivo, etc. Esta linha de raciocínio, contudo, almeja o desenvolvimento das potencialidades futuras de uma reinserção do complexo econômico formal da América Latina na economia mundial. Não leva, ainda, em

consideração o acúmulo dos "rezagos pasados", ou seja, a totalidade das profundas seqüelas sociais que os modelos de desenvolvimento passados geraram nas sociedades latino-americanas, em termos de um amplíssimo contingente de miseráveis, chamados por Maria da Conceição TAVARES de "corporações da miséria"⁷. Dada a amplitude da difusão deste contingente e a característica das novas tecnologias embutidas no novo padrão de desenvolvimento ascendente, surgem dúvidas sobre a capacidade de um tal modelo de desenvolvimento competitivo, repousando basicamente em conceitos neo-schumpeterianos, para resgatar e incorporar tais grupos sociais.

A CEPAL procura responder a esta indagação, ao constatar que diante da "heterogeneidade estrutural" - "raiz de boa parte da iniquidade social sustentada em virtude dos padrões de desenvolvimento prevalecentes na região" -, "não se pode esperar uma redução acelerada do subemprego para os próximos anos" (CEPAL, 1990, p.81):

La transformación productiva y la conseguinte excelencia tecnológica son, en efecto, procesos y logros de mediano plazo, por lo cual no puede esperarse que cuenten con el dinamismo requerido para incorporar, al menos durante un

⁷ TAVARES, M. Conceição. Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardíos y periféricos. 1980/81. p.21-42. TAVARES defende que, em economias atrasadas, à medida que a indústria de transformação passa a comandar o processo de acumulação de capital e gerar sua própria oferta de mão-de-obra, os processos de deslocamento rural-urbano, que acompanham a industrialização em tais países, perdem significância para o montante do "exército industrial de reserva", passando a ingressar em um setor informal, sem possibilidades de emprego regular. Cabe chamar a atenção, contudo, de que ela rejeita o conceito dualista de LEWIS. Neste setor informal, "o processo de trabalho não está submetido às regras do jogo capitalista, mas a formas de organização da pobreza e subsistência", nas quais "o montante de renda que se filtra e 'distribui' nestes setores informais depende [...] do poder de compra das camadas médias e de sua demanda diversificada e crescente de serviços pessoais." A imposição de barreiras à entrada no mercado de trabalho, "tão severas como as que existem nos mercados de bens", e a crescente sofisticação destes mercados, liberam a base salarial do mercado formal de trabalho da influência do contingente do setor informal. Este não consegue obter um trabalho produtivo significativo no setor formal e o "piso salarial" deste passa a ser o "teto das remunerações" obteníveis no setor informal. Neste sentido, TAVARES apresenta dúvidas quanto à capacidade de um 'núcleo tecnológico autônomo' de resolver os problemas da pobreza e do atraso social. "Estos problemas no parecen tener solución sin un avance declarado en la cuestión de la democratización sustantiva de nuestras sociedades, que implican un avance del control político de las masas sobre los aparatos del Estado, a todos los niveles, y un proceso de planificación distinto de las experiencias conocidas." Neste exemplo, segundo TAVARES, fica novamente claro, tal qual nas "varias décadas de industrialización y de ideología nacional-desarrollista", que o progresso técnico, per se, não é capaz de operar o progresso social. (TAVARES, op. cit. p.24-25, 42)

tiempo bastante prolongado, al conjunto de sectores de baja productividad e ingresos. Es más, [...] podría[n] aumentar, al menos temporalmente, las disparidades entre los ingresos de dicho sector [dinámico] por una parte, y los del sector informal urbano y tradicional rural, por otra. (CEPAL, 1990, p.81)

Um problema fundamental, portanto, passa a ser também como vincular o progresso técnico e os frutos obtidos de uma melhor inserção internacional dos segmentos competitivos e de produtividade melhorada - questão pouco discutida pela CEPAL Clássica - com um resgate social dos grupos marginalizados pelos modelos de desenvolvimento passados e daqueles que sofrerão os impactos da modernização da transformação produtiva. Para esta finalidade, existiriam duas soluções "parciais", que se complementariam no médio e longo prazo: incorporar paulatinamente a população latino-americana a um universo crescente de micro-, pequenas e médias empresas, que gerariam novos empregos em volume superior ao das grandes empresas, via sistema educacional, formativo e social (questões que serão discutidas mais adiante), e, por outro lado, a formulação de um leque variável de políticas sociais específicas e de redistribuição da riqueza.

Quanto à vinculação crescimento-equidade, mas ainda pensando exclusivamente na evolução da situação social no setor formal, a CEPAL (1990, p.81) afirma:

[...] en la medida en que la transformación productiva contribuya al crecimiento, innegablemente se facilitará la adopción de una política distributiva, aún cuando ello no sea condición suficiente para lograrlo [compatibilización de la equidad con el crecimiento]. En segundo lugar, si el crecimiento se logra a base de niveles ascendentes de productividad, se facilitará aún más la aplicación de una política distributiva, al surgir la posibilidad de vincular la evolución de los salarios con la de la productividad.

Entretanto: "Probablemente ello tampoco ocurra automáticamente, ni resuelva la situación de los considerables

contingentes de población marginados de las actividades que van siendo objeto de innovación tecnológica" (CEPAL, 1990, p.81). No texto de 1992, entretanto, apesar de também não deixar explícita a situação dos grupos marginais frente aos extratos que avançam tecnologicamente, há a proposição de algumas políticas que, socialmente, teriam um efeito "corretor" da iniquidade, como poderiam ser os exemplos da "política de renda mínima familiar" (CEPAL, 1992, p.230-233), que superaria alguns defeitos do instrumento "salário mínimo", dos "fundos de investimento social" (CEPAL, 1992, p.229-230), dos "programas de emprego de emergência" (CEPAL, 1992, p.225-229) e dos programas de capacitação, educação, planejamento familiar e de apoio ao setor informal das economias latino-americanas (CEPAL, 1992, cap. VI, p. 136-137, e cap. VIII).

Os mecanismos de funcionamento destes programas, dependentes de financiamento com recursos extraídos do setor formal competitivo, gerariam fluxo contínuo de recursos, de montante não estipulado, do setor competitivo ao marginalizado, sob a forma de "inversão em recursos humanos" e geração de condições mínimas de sobrevivência e bem-estar para a totalidade da população latino-americana. Desta forma dar-se-ia uma gradativa qualificação dos grupos mais pobres e sua inclusão nos mercados de trabalho e de consumo mais avançados.

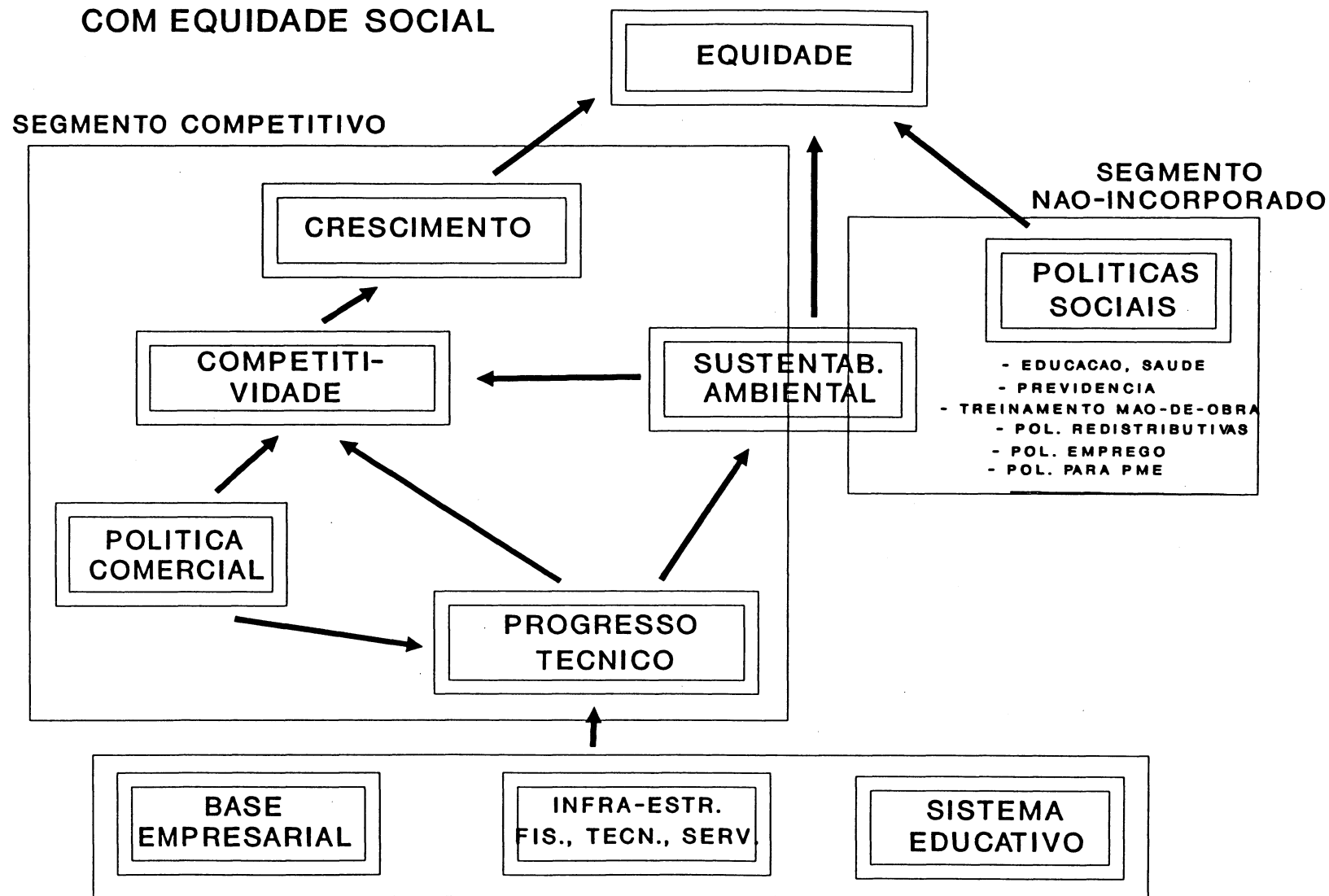
Pelos motivos acima citados, compreende-se o porquê da manutenção de uma "dupla entrada" para a equidade no Quadro II: competitividade, por um lado, representando o segmento que avança

tecnologicamente e logra uma inserção internacional melhor; políticas sociais⁸, pelo outro, para aqueles extratos que precisam ser resgatados no processo de desenvolvimento e incorporados, paulatinamente, às atividades modernas. Resta, contudo, a dúvida sobre se este desenho de políticas e estratégias será capaz de resolver a premência do progresso social, tal qual coloca TAVARES. A CEPAL não se arrisca a responder categoricamente sim.

A CEPAL afirma, entretanto, que no desenho das políticas de uma transformação produtiva com equidade, tanto as políticas de reestruturação do setor produtivo, como as políticas sociais devem ter como objetivos simultâneos o crescimento e a equidade, reforçando-se mutuamente. Neste sentido, a CEPAL identifica três áreas de ação para as políticas sociais, dentro das quais seria possível classificar os exemplos citados no parágrafo anterior: aumento do emprego produtivo, do investimento em capital humano e das transferências, sendo que somente a última poderia ter efeitos negativos sobre o crescimento, na dependência da forma que viesse a ter sua implementação (CEPAL, 1992, p.2). Nesse sentido, complementar-se-á o Quadro II com algumas outras relações conceituais no Quadro III, que descreverá os nexos causais básicos

⁸ Embora a CEPAL afirme que, como princípio básico, as políticas públicas deveriam ter um perfil tal que, concomitantemente, contribuam ao logro dos objetivos de crescimento e equidade e que a obtenção simultânea destes objetivos é fruto de um "processo sistêmico", realça-se, nesta dissertação, a expressão "políticas sociais" para designar especialmente aquelas proposições cepalinas voltadas a reintegrar econômica, social e politicamente o contingente populacional inicialmente excluído do processo de modernização competitiva. Estas medidas propostas abrangem um leque bastante amplo de problemas, entre os quais as áreas da educação, saúde, previdência, treinamento e reintegração de mão-de-obra, transferências de renda ou, ainda, a geração de empregos de emergência (cf. CEPAL, 1992, vários capítulos e Quadro III). Grande parte deste leque de estruturas sociais - como a educação, a saúde e a previdência, por exemplo - também cumprem funções relevantes para os segmentos competitivos das economias consideradas, dentro do espectro de desafios impostos pelo novo paradigma produtivo.

QUADRO III - RELACOES CONCEITUAIS DA TRANSFORMACAO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL



FONTE: Elaboracao propria, a partir de FAJNZYLBBER (1991)
e CEPAL (1990, 1992).

BASE SISTEMICA
DA COMPETITIVIDADE

da proposta de Transformação Produtiva da CEPAL para a década de noventa, na América Latina.

Poder-se-ia considerar, por fim, que esta ordem de problemas - manutenção ou melhoria dos patamares de eqüidade alcançados, diante de um processo de industrialização com base em tecnologias que não geram emprego no mesmo volume das tecnologias do padrão anterior - é comum a todas as economias industrializadas e em vias de industrialização, agravada, entretanto, na América Latina, pela elevada "heterogeneidade estrutural" existente.

2.4. Pré-condições e algumas propostas gerais de política para uma transformação produtiva com eqüidade

A CEPAL não tem por objetivo, nestes dois textos mais amplos (1990, 1992), formular políticas que atendam as especificidades de cada um dos diversos países componentes da sua área de influência. Evidentemente, existem peculiaridades em cada um deles que, não obstante a validade geral dos princípios da transformação produtiva com eqüidade - de se caminhar rumo a um novo modelo de desenvolvimento com melhor distribuição de renda, inserção internacional mais eficiente, etc. -, alterarão o desenho das políticas requeridas em cada caso.

Um fator diferenciador muito importante seria o tamanho de cada economia nacional em questão: para países menores, evidentemente a possibilidade de levar a cabo uma industrialização com construção ou revigoração de um amplo leque de setores industriais e/ou exportadores, fica comprometida pela limitada

capacidade da economia de disponibilizar os recursos necessários. Para estes países, "têm especial importância os conceitos de especialização e integração regional". Os critérios de escolha de setores que, eventualmente, possam vir a constituir um "núcleo endógeno de inovação tecnológica" precisarão ser "muito seletivos" (CEPAL, 1990, p.105). Da mesma forma, outros fatores, determinados pela "gravidade relativa dos problemas" que se apresentam em cada contexto nacional (CEPAL, 1990, p.104) influenciarão o desenho de políticas e a prioridade imediata aferida a cada um dos objetivos em particular da transformação produtiva.

De um modo geral, as políticas básicas propostas pela CEPAL para a década de noventa estão descritas em um "esquema simplificado" (CEPAL, 1990, p.102-104) e outras são tratadas mais profundamente no texto de 1992. Delas serão destacadas algumas a seguir, precedidas pelas pré-condições gerais que a CEPAL julga necessárias à sua implantação.

2.4.1. As pré-condições para uma transformação produtiva com eqüidade

A CEPAL (1990, p.41-62) cita quatro fatores principais, que precisam estar encaminhados, a fim de que se possa partir para um conjunto de políticas de reestruturação produtiva e de políticas sociais. Eles são os condicionantes externos, a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos, a questão do financiamento do desenvolvimento e a coesão social com apoio político à proposta de

transformação produtiva. Os quatro condicionantes enredam-se uns com os outros.

O primeiro condicionante, o marco externo, apresenta como principais problemas a necessidade de uma resolução acelerada aos problemas da dívida externa latino-americana, da transferência de tecnologias e do acesso dos produtos de exportação da América Latina aos mercados internacionais em crescimento. Para tanto, a CEPAL alega que, apesar de algumas propostas recentes⁹ terem captado a essência dos problemas do endividamento latino-americano, seus resultados ainda são insuficientes e haverá uma necessidade de uma concertação (internacional) de políticas que reduzam drasticamente os fluxos de recursos da América Latina para fora da região (CEPAL, 1990, p.46-47, 52; CEPAL, 1992, p.49-50). Quanto à segunda questão, propõe-se que, por um lado seja facilitado o acesso e o fluxo internacional de conhecimentos e, pelo outro, que os países da América Latina procurem "novas formas de associação entre o capital nacional e o externo", que prevejam o acesso às tecnologias e o aumento de exportações. No que tange aos mercados internacionais, seria necessário remover algumas barreiras protecionistas ao comércio internacional a nível mundial - campo no qual a América Latina, unilateralmente, estaria bastante avançada (CEPAL, 1992, p.41) - além de um esforço da própria América Latina para aproveitar as oportunidades de reinserção internacional em mercados dinâmicos.

⁹ A CEPAL cita o Plano Brady (1989). A respeito deste plano, vide HUSAIN (1989) e HUSAIN & FISCHER (1990).

O segundo condicionante, o logro e a manutenção de equilíbrios macroeconômicos, sem dúvida é fundamental diante da instabilidade de perspectivas, dos custos produtivos e sociais, que sua ausência representa. Constituem condicionante indispensável ao crescimento sólido e de longo prazo. Os programas de estabilização devem ter como um dos seus objetivos básicos minimizar os custos sociais e lançar as bases para a transformação produtiva. A política macroeconômica deve sinalizar para o crescimento, aproveitando as possibilidades de expansão das exportações. Por outro lado, precisa-se um redesenho fiscal do Estado, que simplifique os procedimentos, aumente a arrecadação real, diminua os desequilíbrios fiscais e introduza maior progressividade, tanto na estrutura tributária, como no perfil de gastos públicos. Vale ressaltar que, para a CEPAL (1992, cap.IV), o conceito de reforma fiscal abrange as reformas tributária, orçamentária, de gestão de empresas públicas e de gestão do endividamento público externo.

O equacionamento da questão do financiamento do desenvolvimento também faz parte do caminho rumo à transformação produtiva. Neste sentido, a CEPAL constata que, a fim de elevar os coeficientes de investimento, é necessário, em primeiro lugar, diminuir o fluxo de recursos ao exterior; posteriormente, precisa-se elevar a taxa de poupança interna, tanto pessoal, como empresarial. No caso da primeira das duas, seria adequado recorrer a expedientes institucionais, como sistemas de capitalização complementares de previdência (descritos em CEPAL, 1992, cap.IX), seguros e fundos de salários, enquanto a poupança das empresas

responderá mais à estabilidade e garantia das "regras do jogo" e ao dinamismo da economia. A terceira fonte de recursos é a poupança do setor público, que passa por um profundo ajuste fiscal e introdução de critérios nos gastos públicos: estes devem seguir, primordialmente, os objetivos de complementar o esforço privado de reinserção internacional e de minimizar os custos sociais do ajuste (CEPAL, 1990, p.55). Não há comentários mais específicos quanto a contribuições da poupança externa, no processo de financiamento do desenvolvimento da América Latina.

Por fim, o último condicionante é a constituição de uma ampla base de apoio às políticas necessárias à implantação de uma transformação produtiva com equidade. Para tanto é básico o contexto institucional democrático da "concertação social". Para a CEPAL (1990, p.61), as camadas médias e os segmentos populares urbano e rural, os principais beneficiários, também deveriam ser os principais agentes sócio-políticos sustentadores da proposta. Assume-se que os benefícios e sacrifícios sejam repartidos equitativamente entre os setores sociais e que a mecânica do processo político-sócio-econômico seja de tal natureza a integrar todos estes setores participativamente na transformação produtiva.

2.4.2. As propostas de políticas

As políticas integrantes da transformação produtiva com equidade, como um passo mais desdobrado dos conceitos básicos, são descritas em vários capítulos dos textos básicos (CEPAL, 1990; 1992), recebendo, algumas dentre elas, atenção mais específica em

textos à parte, publicados pela instituição no período¹⁰. Alguns de seus traços mais importantes serão expostos a seguir, baseados principalmente em CEPAL (1990), cap. V - "Lineamientos de algunas políticas básicas" - e CEPAL (1992), capítulos VI a X.

Um primeiro campo de políticas, especialmente importante para a constituição de um eixo exportador e a intensificação da inserção internacional da América Latina, é a política cambial e comercial. Nesta área sugere-se que, dentro de um contexto de estabilidade das macrovariáveis da economia, seja estabelecido um câmbio também estável e pró-exportador, favorecendo um rápido crescimento das exportações, até mesmo como forma de contrabalançar os efeitos negativos que uma política de abertura comercial poderia trazer no curto e médio prazos. Defende-se a eliminação das barreiras quantitativas e a implantação de um regime seletivo e simplificado de tarifas, o que tornaria a ação do Estado nessa área mais descomplicada e controlável. Os setores considerados "maduros" não devem ser contemplados pela seletividade. Outra questão importante é a equalização da proteção aos setores exportadores e aos setores de produção ao mercado interno, com a finalidade de evitar a reedição do "proteccionismo frívolo" (FAJNZYLBBER, 1983) e a deterioração do equilíbrio externo (CEPAL, 1990, p.107-111).

¹⁰ Por exemplo: CEPAL. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1991; _____. Los nuevos proyectos de integración en América Latina y el Caribe y la dinámica de inversión. Santiago: Nações Unidas, 1991. _____. La mujer en América Latina y el Caribe: el desafío de la transformación productiva con equidad. Curazao: Nações Unidas, 1991; _____. Organización familiar y equidad. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1991; PREALC. Empleo y equidad: desafío de los 90. Santiago de Chile: Documento de trabalho n.354, 1991; CEPAL. Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1991; _____. Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1991; _____. Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: cuestiones de política. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1991; CEPAL/UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Nações Unidas, 1992; entre outras.

Uma segunda área, a de política tecnológica, deveria ter como diretrizes básicas a busca de condições gerais para todos os setores incorporarem maior progresso técnico, via maior articulação dos diversos segmentos produtivos e a constituição de redes de complementariedade entre instituições privadas e públicas, por um lado, e um esforço de obtenção de "excelência institucional" e internacional em áreas promissoras selecionadas, por outro. Neste sentido, cabem medidas para estabelecer um tratamento fiscal e um sistema de financiamento diferenciados às atividades de inovação. O setor público, pelo fortalecimento de suas próprias instituições de C&T, mudanças institucionais internas e demais políticas privilegiadoras da inovação, tem um papel de articulação fundamental e incontornável neste campo, não obstante a liderança dever passar ao setor privado, ao menos gradativamente.

Um terceiro campo de políticas, muito importante do ponto de vista do atingimento do duplo objetivo de crescimento com equidade, é o da formação e capacitação de recursos humanos. Esta qualificação de recursos humanos também está profundamente relacionada com o perfil participativo e democrático que a transformação produtiva deve ter, ao propiciar formas de acesso e distribuição de resultados da transformação produtiva entre a população. Esta atividade, no seu todo, não deve permanecer exclusivamente a cargo do setor público latino-americano. As políticas desenvolvidas devem explorar as potencialidades e complementariedades de todos os agentes envolvidos e interessados na capacitação. Um primeiro passo é a reorganização qualitativa e

extensão quantitativa do sistema educacional formal, com o objetivo de alcançar uma cobertura crescente entre a população. Paralelamente, deve-se procurar implantar programas de qualificação profissional a nível de escola secundária (o equivalente a 2º grau no Brasil), evitando que a universidade continue sendo o único caminho à realização profissional na América Latina como um todo. Esta reorganização dos sistemas educacionais formais devem estar complementados com programas de alfabetização para adultos e programas de reciclagem e capacitação profissional dirigidos aos grupos atingidos pelo desemprego em geral e desemprego tecnológico em particular, aqueles imersos na economia informal e os jovens sem qualificação que deixaram a escola na última década, segundo levantamentos da CEPAL. Um último vetor de qualificação de recursos humanos poderia ser o treinamento de micro, pequenos e médios empresários e de empresários da economia informal em técnicas de gestão e inovação adequadas aos desafios postos pela transformação produtiva (CEPAL, 1990, p.121-126; 1992, cap.VI).

Coligado a este último aspecto surge um quarto campo de políticas públicas: o estímulo à criação de novas empresas. Aqui segue-se o diagnóstico já efetuado por FAJNZYLBER antes (FAJNZYLBER, 1983, 1989), no sentido de que há a necessidade de revalorizar a função social do empresário na América Latina. Caberia estímulo especial à formação de pequenas e médias empresas, que seriam mais flexíveis, mais propensas à inovação, gerariam mais empregos, mas também necessitariam de formas específicas de suporte financeiro e tecnológico, uma vez que possuem acesso relativamente

restrito ao mercado financeiro. Embora dentro da realidade de cada país as políticas de estímulo possam tomar corpos diferentes, sugere-se as experiências das "incubadoras de empresas" e financiamento via *leasing* e fundos de capital de risco, que já existem em alguns países da região (CEPAL, 1990, p.126-127; 1992, p.120-121, 167-173). Outro campo contemplado pela proposta da CEPAL é o estímulo às formas de associação de trabalhadores, que criam empregos (por exemplo sistemas cooperativos ou de autogestão, possivelmente vinculados a sindicatos ou grupos de produtores rurais) (CEPAL, 1990, p.161).

Um quinto conjunto de políticas identificado pela CEPAL é o denominado políticas de articulação produtiva, dentro da perspectiva do objetivo instrumental de mesma denominação. Neste campo inscrevem-se os setores:

- agricultura: sugere-se promover uma maior articulação entre a pequena agricultura e a agroindústria, que teria uma função de difusora de progresso técnico. Para tanto, é necessário reforçar os marcos legais que protegem a pequena propriedade e o trabalho rural e reverter o viés urbano-industrial dos investimentos públicos em infra-estrutura. Tais medidas de política também são úteis para a consecução do objetivo de obtenção de uma maior auto-suficiência básica em alimentos, que seria interessante frente à instabilidade dos mercados mundiais de produtos agrícolas.
- recursos naturais: os recursos naturais não mais podem ser vistos como um setor que gera recursos líquidos transferíveis

via preços a outros setores; eles necessitam de uma revalorização e um processo de incorporação de progresso técnico, na busca de um aproveitamento mais racional e da construção do conceito de desenvolvimento auto-sustentável. Neste sentido, o papel do Estado na regulação do uso social dos recursos naturais, de sua proteção e do controle da degradação ambiental é fundamental.

- serviços básicos: aqui menciona-se como exemplos os portos, transportes, comunicações, água e saneamento e energia como sendo fatores que influem sobremaneira na competitividade de uma economia. Eles necessitam de um programa de investimentos que lhes garanta uma expansão quantitativa e qualitativa contínua, guiada pelos critérios de eficiência econômica e financeira, podendo ser privatizados quando houver condições adequadas para tal. Deve-se enfatizar os sistemas integrados e intermodais, que tenham como traço básico a permanente inovação tecnológica e o profissionalismo na sua gestão. Para tanto, um passo primordial são inovações institucionais no setor público e nos próprios setores de serviços básicos.

- serviços ao produtor: a CEPAL ressalta sua importância para a criação de competitividade sistêmica, como o evidenciam as experiências de outras regiões. Os serviços de apoio tecnológico, controle de qualidade, metrologia, etc., ainda são muito pouco desenvolvidos na América Latina, pelo que se sugere políticas de estimulação e fortalecimento do mercado, a fim de gerá-los.

- sistema financeiro: diante da tarefa de financiar a transformação produtiva com equidade e da necessidade de elevação ampla dos coeficientes de poupança e investimento na América Latina, o sistema financeiro também necessitará de uma série de inovações institucionais e de um processo de reorganização das instituições. Sugere-se o sistema de bancos múltiplos. Dentro de um quadro de estabilidade macroeconômica, para o qual os ajustes institucionais do Estado contribuirão significativamente, o sistema financeiro precisará contribuir ao alongamento dos prazos em geral na economia e à manutenção de uma taxa de juros real, porém moderada. Precisa-se, por outro lado, eliminar uma série de distorções no mercado financeiro latino-americano, segundo a CEPAL, como, por exemplo, a prática de taxas de juros subsidiadas; os subsídios devem encontrar outras formas de chegar aos setores selecionados e não via taxas de juros, que, por um lado, aparecem como fonte de distorção aos demais participantes do sistema e, pelo outro, ocasionam um viés regressivo, do ponto de vista dos poupadores.

Por fim, cabem algumas considerações sobre o papel do Estado. Neste aspecto, levando em consideração o que já foi escrito acima relativamente à "concertação social", a CEPAL alega que as reformas institucionais dependerão de cada realidade sócio-política nacional. Contudo, a princípio o Estado tem uma responsabilidade central "na vigilância dos resultados da ação do mercado" (CEPAL, 1990, p.104). Suas duas tarefas básicas serão "participar na

superação das carências acumuladas no âmbito da equidade e na competitividade internacional" (CEPAL, 1990, p.154). De uma forma geral, suas "intervenções" devem transparecer simplicidade, autolimitação e seletividade, com normas de regulação claras e estáveis (CEPAL, 1990, p.155-156). Outras palavras-chave serão desregulamentação, padronização de procedimentos, descentralização e concertação. Entre suas funções continuam constando a proteção ao consumidor e à propriedade industrial/intelectual. As empresas públicas, por fim, precisarão de uma clara definição de objetivos, um tratamento profissional e pautado em critérios de eficiência econômica e social, devem ser peças de resistência na inovação tecnológica e pode-se cogitar seletivamente sua privatização, se isto estiver de acordo com o atingimento dos objetivos estratégicos de uma maior produtividade e competitividade. O papel do Estado muda, enfim, desde um estilo em que ele gerava a infra-estrutura material e produtiva básica para a industrialização, na fase de substituição de importações, para um Estado que privilegia a articulação entre os agentes econômicos e sociais.

3. DISCUSSÃO CONCEITUAL COMPARATIVA

O quadro comparativo a seguir traça algumas das principais diferenças conceituais das duas propostas cepalinas apresentadas nos capítulos anteriores. Posteriormente, tecer-se-ão comentários a respeito destas diferenças e da sua lógica.

**QUADRO 4 - COMPARAÇÃO CONCEITUAL CEPAL CLÁSSICA-TRANSFORMAÇÃO
PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL**

ÍTEM	CEPAL CLÁSSICA	TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL
1. Conceito de desenvolvimento	Elevação das condições de vida da massa, por meio de aumento de suas remunerações, pressupondo principalmente um aumento de produtividade (CEPAL, 1951, p.5), vinculado à aceleração da taxa de acumulação de capital;	Objetivos: crescer, melhorar a distribuição de renda, democracia, maior autonomia, sustentabilidade ambiental, melhoria da qualidade de vida da população (CEPAL, 1990, p.10), vinculados a uma inserção competitiva na economia internacional;
2. Obstáculo fundamental	Elevar a taxa de acumulação de capital; mão-de-obra não é o elemento estrangulador;	Obter o domínio tecnológico e alcançar competitividade (excelência tecnológica) internacional;

ÍTEM	CEPAL CLÁSSICA	TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL
3. Equidade	Tende a resolver-se com o avanço do processo de industrialização;	a. para o setor competitivo, ocorre via integração à economia mundial, em um "círculo virtuoso crescimento-equidade"; b. para os segmentos sociais não-integrados, via políticas sociais específicas;
4. Progresso técnico/ Tecnologia	Está profundamente ligado ao conceito de desenvolvimento, na medida em que permite elevação da produtividade e das remunerações; o problema básico reside na adaptabilidade das tecnologias trazidas do exterior e dos seus efeitos sobre a tendência ao desemprego estrutural;	"El progreso técnico es el factor que posibilita el crecimiento con equidad y viabiliza la convergencia de la competitividad con la sustentabilidad ambiental" (CEPAL, 1992, p.102); há necessidade de acesso às tecnologias mais avançadas; desenvolvimento sistêmico de C&T ("núcleo endógeno de dinamização tecnológica");
5. Industrialização estimulada	Traz progresso técnico e resolve a problemática da tendência estrutural ao subdesenvolvimento;	"Transformação produtiva" é o eixo difusor de progresso técnico, mas não é condição suficiente para resolver problemas estruturais da América Latina;
6. Visão da economia mundial	Sistema Centro-Periferia com especialização dos pólos;	Processo de globalização da economia; disputa pelo mercado de bens industriais de elevado conteúdo tecnológico;

ÍTEM	CEPAL CLÁSSICA	TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL
7. Integração regional	Papel de expansora dos mercados internos/ geração de economias de escala;	Papel de trampolim estimulador da competitividade internacional via processos de aprendizagem;
8. Geração de empregos	Pela industrialização dirigida;	Geração de empregos nos setores de ponta não será elevada; necessidade de formação contínua da mão-de-obra e políticas de estímulo à PME;
9. Financiamento	Transferência de recursos do setor primário-exportador; tributação e controle sobre importações supérfluas; Estado;	a. Geração interna de poupança: - reforma fiscal do setor público - mecanismos institucionais (para poupança dos trabalhadores) - estabilidade macroeconômica (para setor privado empresarial) b. Solução à dívida externa;
10. Capital estrangeiro	Participação necessariamente transitória e complementar;	Participação desejada se houver mecanismos de transferência de tecnologia; não deve ser principal financiador da TPES;
11. Estado	Papel de direção e liderança do processo de industrialização; realizador de importantes investimentos;	Papel de articulador e gerador de consensos sócio-políticos; importante participação na geração da base sistêmica da competitividade; papel fundamental no campo social; manutenção dos equilíbrios macroeconômicos;

ÍTEM	CEPAL CLÁSSICA	TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE SOCIAL
12. Eixo do crescimento	Mercado interno	Expansão das exportações em setores competitivos;
13. Especialização	Conotação negativa: o objetivo é construir uma economia diversificada;	Especialização em setores selecionados pode ser altamente desejável, principalmente para países pequenos;
14. Protecionismo	Necessário para a construção do setor industrial e a diversificação da economia;	Temporário e somente nos setores selecionados, capazes de construir vantagens competitivas;
15. Vantagens comparativas/ vantagens competitivas	Crítica à teoria das vantagens comparativas no comércio internacional;	Construção de vantagens competitivas (possivelmente) a partir da dinamização das vantagens comparativas;
16. Sustentabilidade ambiental	Não é alvo de preocupações;	Fator necessário para a qualidade de vida e obtenção de "competitividade autêntica";
17. Base teórica	Difusa (CARDOSO, 1977); "questiona mas não supera teoria convencional" (RODRIGUEZ, 1981);	De inspiração neo-schumpeteriana.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos capítulos I e II desta dissertação.

A partir do quadro 4, disposto acima, é possível verificar uma ampla diferenciação entre ambas propostas cepalinas. Isto não é de surpreender, uma vez que, nos próprios textos mais recentes (por exemplo em CEPAL, 1990), a proposta da Transformação Produtiva com Equidade Social (TPES) contrapõe-se também à chamada "ortodoxia dos anos cinquenta e sessenta". Esta, por sua vez apóia-se, em larga

escala, sobre os fundamentos lançados pela Cepal clássica no final dos anos quarenta e durante a década de cinquenta. Tal qual um grande leque de textos demonstra, as propostas clássicas da CEPAL influenciaram profundamente as políticas de desenvolvimento, via industrialização por substituição de importações, em muitos dos países da América Latina nestes decênios¹.

Para a compreensão mais ampla destas diferenças, é preciso ter em conta as circunstâncias históricas em que ambas propostas foram elaboradas e os desafios a que se propuseram a responder. A presente dissertação referir-se-á à noção de "padrão de desenvolvimento" do capitalismo, a fim de esclarecer esta questão.²

Primeiramente deve-se considerar que, segundo OLIVEIRA (1986, cap. III), "existe uma história do capitalismo a nível mundial" e que os capitalisms nacionais são condicionados, na sua evolução, em primeiro lugar "pela estrutura social do seu passado" e, em segundo lugar, "determinados pelas condições históricas gerais" do capitalismo internacional. Supõe-se que as "mediações históricas" que forem feitas para o capitalismo da América Latina, nos dois momentos de surgimento das contribuições estudadas, podem revelar a origem e a lógica das suas diferenças analíticas e do direcionamento das suas propostas de políticas de desenvolvimento.

¹ Vide, por exemplo, FURTADO (1985; 1989), LARA & GARCIA (1989), SCHWARZER (1989), entre outros.

² Mesmo que se tomasse emprestados os conceitos de "Regime de acumulação" e "Modo de regulação", da "Escola da Regulação" (vide BOYER (1990) e LIPIETZ (1988)), a fim de estabelecer uma periodização histórica do capitalismo do século XX, haveria convergências do ponto de vista da interpretação que se defende nesta dissertação.

Se a "CEPAL clássica" representou uma resposta latino-americana à crise global da década de trinta, enquanto a TPES procura encontrar soluções para o desenvolvimento "pós-década perdida" (em função da crise mundial dos anos setenta-oitenta), e ambas crises são de natureza diferente (PINTO, 1992); se cada uma destas crises marcou, mundialmente, o fim de um "padrão tecnológico" e a ascensão de um novo paradigma, o qual impõe, atualmente, aos países e empresas que nele queiram prosperar, padrões de concorrência e exigências de inovação e reestruturação produtiva e institucional que antes não existiam (CEPAL, 1992, cap. V); se em ambos momentos a América Latina apresentava configurações sócio-institucionais bastante divergentes, resultantes da sua evolução anterior (cf., por exemplo, THORP, 1984); então é lícito concluir que, tanto a "CEPAL Clássica", quanto a TPES, são respostas, em etapas diversas da evolução do capitalismo mundial, a modelos de desenvolvimento nacionais e padrões tecnológicos internacionais diferentes.

Nas décadas de quarenta e, principalmente de cinquenta e sessenta, o paradigma técnico em ascensão foi marcado pela difusão de tecnologias geradas no início do século e aperfeiçoadas durante a Segunda Guerra Mundial. As tecnologias básicas, como por exemplo siderurgia, cimento, energia elétrica, refinarias e plantas de produção de bens de consumo duráveis, e mesmo a produção básica de alguns bens de capital, eram de acesso relativamente mais fácil, ou porque, dada sua maturidade, as informações necessárias ao seu domínio eram de livre circulação, ou por haver maior possibilidade

de compra de "pacotes tecnológicos" ou de alianças com as empresas dos países industriais em fase de transnacionalização. A infraestrutura técnica básica, embora demandasse volumes significativos de investimento, não apresentava um grau de complexidade sofisticado, pelo que, então, uma solução à problemática da industrialização com "perfil keynesiano" (ou "keynesian flavour", como escreve KAY, 1989), na qual o Estado amarrasse e deslanchasse os principais pacotes de investimento exigidos, apresentava-se bastante promissora. Neste sentido, pode-se compreender porque a CEPAL clássica não dispensava tamanha atenção à questão do domínio das tecnologias básicas, quanto o faz a CEPAL da Transformação Produtiva com Equidade Social, e não precisasse superar os marcos da teoria do crescimento neoclássico e keynesiano, "aos quais, na verdade, se circunscreve" (RODRIGUEZ, 1981, p. 36, 24)³.

O paradigma microeletrônico (incluindo, entre as "novas tecnologias", a telemática, a informática com "ciclos de vida dos produtos" de duração cada vez menor, a biotecnologia, a pesquisa de novos materiais, semi-condutores, etc.), por outro lado, apresenta um acesso mais obstaculizado às "tecnologias de ponta", no qual as várias formas de "barreiras à entrada e à mobilidade" (MEIRELLES, 1989,) pela natureza das inovações exigidas, retomam contornos decisivos na concorrência pelos principais mercados internacionais

³ Segundo CARDOSO (1977, p.39): "En los análisis de la CEPAL [clásica] coexisten simultáneamente, sin integrarse (y el lenguaje así lo indica), explicaciones clásicas, marxistas, keynesianas, neoclásicas y propiamente marginalistas, sobre los mecanismos de los precios de mercado y del crecimiento económico. La escasa atención que se presta a la teoría económica [...]." Sustenta-se, nesta dissertação, que esta base teórica "difusa" é resultado da relativa "liberdade de pensamento dos pioneiros" e do fato de que as condicionantes históricas de então permitiam a "não-superação do pensamento convencional", conforme a crítica de RODRIGUEZ citada.

de bens industrializados com elevado conteúdo tecnológico - mercados, cuja penetração torna-se praticamente o único modo de alcançar um crescimento sustentado. Diante do novo estágio da transnacionalização de empresas e instituições financeiras a nível mundial, provocando uma perda da capacidade dos Estados nacionais isoladamente controlarem e gerirem sua expansão ou influenciarem suas estratégias, e do aprofundamento da incerteza e dos riscos empresariais nacionais pela imprevisibilidade das "trajetórias tecnológicas" dentro deste novo paradigma, torna-se fundamental, para o sucesso competitivo dos países e das suas empresas nacionais, que se forme a aliança básica Estado-empresas nacionais inovadoras, dentro do marco da competitividade estrutural ou sistêmica.

Dentro deste contexto geral, oferece-se como solução, aos formuladores de políticas, um conjunto de medidas de "perfil neo-schumpeteriano". Este tipo de política está incluído, em grande medida, na proposta da TPES; para citar alguns exemplos, lembre-se as que visam a obtenção de um "sistema nacional de inovações" - conceito descrito por Carlota PEREZ (1992) -, a própria noção de "competitividade autêntica", que se aproxima muito da idéia de dinamização das vantagens comparativas, tornando-se "vantagens competitivas", ou ainda a ênfase nos "processos de aprendizagem", abordados nas suas várias formas por MEIRELLES (1989) e MESSNER (1992). Vale ressaltar que MEIRELLES (1989), após resenhar e comentar as principais contribuições neo-schumpeterianas e estudos específicos sobre a América Latina, entre os quais os de

FAJNZYLBBER, conclui que "os aportes neo-schumpeterianos e os estudos sobre o desenvolvimento tecnológico e industrial na AL partilham de uma perspectiva comum e mostram um amplo espaço de complementariedade" (op. cit. p.202).

Neste cenário mais amplo, em que se procura compreender ambas contribuições da CEPAL dentro de suas circunstâncias históricas e das correntes de pensamento econômicos dominantes ou em ascensão, em cada época, as suas diferenças conceituais e de formulação de políticas ganham contornos e significado mais nítidos.

A principal especificidade latino-americana, a acentuada heterogeneidade estrutural produtiva e social, que integra ambas propostas, contribui para conferir-lhes o traço de originalidade. Neste sentido, resulta curioso constatar que a "heterogeneidade social", fato que, na teoria cepalina clássica qualificava a "periferia", e que - devidamente respeitadas os diferentes conceitos de heterogeneidade em jogo - agora também passa, por força da dinâmica do novo paradigma tecnológico, a ocupar papel destacado no espectro de problemas dos países do "centro", antes considerados como "homogêneos", tanto no aspecto produtivo, como social. Por um lado, pelo seu próprio arcabouço teórico, as contribuições neo-schumpeterianas consideram a heterogeneidade produtiva como estímulo e decorrência da própria concorrência inovativa mais acirrada, na qual, por definição, os concorrentes procuram fechar/manter o "gap tecnológico" que possuem em relação

à "best practice"⁴; por outro lado, a tendência das novas tecnologias de gerarem menor volume de emprego por unidade de investimento, quando comparadas com as tecnologias do padrão pós-guerra, parece ser, ao menos, uma das raízes do agravamento dos problemas de desemprego e, por extensão, dos problemas sociais a ele relacionados, nos países ditos "industrializados", nas décadas de oitenta e noventa.

Em consequência, parece que a premonição de TAVARES (s/d) e da própria CEPAL (1990), de que a reestruturação produtiva não será capaz de gerar o montante de empregos modernos necessários à solução dos problemas sociais na América Latina, encontra amparo e, na realidade, constitui um traço peculiar do paradigma de desenvolvimento a nível internacional, devendo merecer atenção não somente por parte das sociedades "periféricas", mas também dos países industriais. É neste sentido, independentemente de sua suficiência ou não, que se inscreve a proposição da TPES de corrigir os atrasos sociais acumulados e eventualmente gerados pela modernização tecnológica do amplo conjunto de setores produtivos via políticas sociais, políticas de retreinamento e formação da mão-de-obra e de estímulo à PME e ao setor informal.

⁴ Note-se que, para as contribuições neo-schumpeterianas, os países ditos "desenvolvidos" e os "em desenvolvimento" poderiam ser vistos, abstratamente, como parte de uma "escala de heterogeneidade produtiva", na qual se inserem, indistintamente da sua classificação segundo a economia do desenvolvimento tradicional: "For our purposes here, developed and developing countries could be placed on some kind of continuum, according to their distance from the technological frontiers and to the differences between their patterns of production and the long term patterns of world demand." (DOSI, 1987, p.26)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ASSAEL, Héctor. El pensamiento de la CEPAL: un intento de evaluar algunas críticas a sus ideas principales. El trimestre económico. vol. 51(3), n.203, p.545-558, jul/set. 1984.
2. BOYER, Robert. A teoria da regulação: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990. 192 p.
3. BUITELAAR, Rudolf et. al. Una obsesión por el crecimiento y la justicia social: el legado intelectual de Fernando Fajnzylber. Pensamiento Iberoamericano. n.21, 1992. p.263-276.
4. BULMER-THOMAS, Victor. Central America in the inter-war period. In: THORP, R. Latin America in the 1930s. The role of the periphery in world crisis. London: MacMillan/St. Antony's College, 1984. p.279-305.
5. CARDOSO, Fernando Henrique. La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. Revista de la CEPAL. n.4, p.7-39, 1977.
6. CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. (1970). Dependência e desenvolvimento na América Latina. Ensaio de Interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970. 143p.
7. CEPAL. La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 1991. 148p.
8. _____. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 1992. 252p.
9. _____. Estudio económico de América Latina - 1949. New York: Nações Unidas, 1951. p.3-89.
10. _____. Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 1989. 94p.
11. _____. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL, 1990. 185p.
12. CHENERY, Hollis. The structuralist approach to development policy. American Economic Review. v.65, n.2, p.310-316, may 1975.
13. COUTINHO, Maurício. Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil. Campinas, 1984. Tese (Doutorado), UNICAMP. 225p.
14. DOSI, Giovanni. Institutions and markets in a dynamic world. Brighton/Sussex, 1987. Discussion paper n°22/Science Policy Research Unit. 45p.

15. FAJNZYLBBER, Fernando. A empresa internacional no processo de industrialização da América Latina. In: SERRA, José. América Latina - ensaios de interpretação econômica. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1976. p.172-207.
16. _____. América Latina y Brasil: restructuración productiva e incorporación de progreso técnico. Trabalho apresentado ao Seminário "Tendências: o Brasil no começo do século XXI", Campinas, 1988b. 33p.
17. _____. Competitividad internacional: evolución y lecciones. Revista de la CEPAL. n.36, p.7-24, 1988a.
18. _____. La industrialización trunca de América Latina. México: Nueva Imagen, 1983. 416p.
19. _____. Industrialización e internacionalización en la América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1980/81. 2v.
20. _____. Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1989. 176p.
21. _____. Inserción internacional e innovación institucional. Revista de la CEPAL. n.44, p.149-178, 1991.
22. _____. Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina. Pensamiento Iberoamericano. n.16, p.85-129, 1990.
23. FIGUEIREDO, Ferdinando. As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da CEPAL. Revista de Economia Política, v.10, n.4(40). p.138-150, 1990.
24. FILIPPO, Armando di. El deterioro de los términos de intercambio, treinta y cinco años después. Pensamiento Iberoamericano. n.11, p.357-391, 1987. Discussão: p.392-400.
25. _____. Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial. In: Revista de la CEPAL. n.34, p.167-175, 1988.
26. FURTADO, Celso. A fantasia desfeita. Rio de Janeiro: Paz&Terra, 1989. 181p.
27. _____. A fantasia organizada. Rio de Janeiro: Paz&Terra, 1985. 232p.
28. GRACIARENA, Jorge. Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. Revista de la CEPAL. n.1, p.173-191, 1976.
29. HERNANDEZ, Carlos. Reestructuración industrial y competitividad. Trabalho apresentado ao Seminário Reestructuración Industrial y Competitividad internacional/CEPAL, Santiago de Chile, 1988. 15p.

30. HOPENHAYN, Benjamin. Prebisch: pensador clásico y heterodoxo. Revista de la CEPAL. n.34, p.177-188, 1988.
31. HUSAIN, Ishrat. Grandes planos de redução da dívida. Finanças & desenvolvimento. v.9, n.3, p.15, set. 1989.
32. _____ & FISCHER, Stanley. Administrando a crise da dívida nos anos 90. Finanças & desenvolvimento. v.10, n.2, p.24-27, dez. 1990.
33. KAY, Cristóbal. Latin american theories of development and underdevelopment. London: Routledge, 1989. p.25-57.
34. KOWARIK, Lúcio. Capitalismo e marginalidade na América Latina. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985. 188p.
35. LARA, Miguel S. & GARCIA, Francisco A. Raúl Prebisch y la política económica mexicana: 1940-1970. El trimestre económico. v.56(2), n.222, p.497-507, abr./jun.1989.
36. LIPIETZ, Alain. Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo, Nobel, 1988. 238p.
37. LIRA, Máximo. La larga marcha de Prebisch hacia la crítica del capitalismo periférico y su teoría de la transformación de la sociedad. El trimestre económico. v.53(3), n.211, p.451-475, jul./set.1986.
38. LOVE, Joseph. Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange. Latin American Research Review. v.15, n.3. p.45-72, set./dez.1980.
39. MARINHO, Cláudio. A origem cepalina do projeto nacional de desenvolvimento. Palestra proferida no VIII Congresso Brasileiro de Economistas, Porto Alegre, 19 set. 1989.
40. MARMORA, Leopoldo & MESSNER, Dirk. Lessons from a disaster? A critique of unidimensional development concepts. Economics. v.45, p.45-74, 1992.
41. MEIRELLES, José Gabriel Porcile. Tecnologia, transformação industrial e comércio internacional: uma revisão das contribuições neoschumpeterianas, com particular referência às economias da América Latina. Campinas, 1989. Dissertação (Mestrado), UNICAMP. 222p.
42. MELLO, João Manuel Cardoso. O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1988. 182p.
43. MESSNER, Dirk. Die Herausbildung von Wettbewerbsfaehigkeit als gesellschaftlicher Such- und Lernprozess: das Beispiel der chilenischen Holzindustrie. In: DEUTSCHES INSTITUT FUER ENTWICKLUNGSPOLITIK. Neue Determinanten internationaler Wettbewerbsfaehigkeit - Erfahrungen aus Lateinamerika und Ostasien. Berlin: DIE, 1992. p.29-61.

44. OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. O processo de industrialização - do capitalismo originário ao atrasado. Campinas, 1986. Tese (Doutoramento), UNICAMP. 200p.
45. OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1987. 87p.
46. OTTONE, Ernesto. CEPAL: un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo. Pensamiento Iberoamericano. n.22-23, 1992-93. p.386-392.
47. PAZOS, Felipe. Raúl Prebisch, banquero central. Revista de la CEPAL. n.34, p.189-204, 1988.
48. PEREZ, Carlota. Cambio técnico, restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. El trimestre económico. v.59(1), n.233. p.23-64, jan./mar.1992.
49. _____. Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries. World Development. v.13, n.3. p.441-463, 1985.
50. PINTO, Aníbal. A América Latina entre duas crises. In: Revista de Economia Política. v.12, n.3(47). p.16-29, jul./set.1992.
51. _____. Centro-periferia e industrialización. Vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL. El trimestre económico. v.50(2), n.198, p.1043-1076, abr./jun.1983.
52. _____. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, José. América Latina - ensaios de interpretação econômica. Rio de Janeiro: Paz & Terra. p.44-82, 1976c.
53. _____. Industrialización sustitutiva y comercio exterior: en torno a las ideas de la CEPAL. El trimestre económico. v.42(3), n.167. p.613-630, jul./set.1975.
54. _____. La CEPAL y el problema del progreso técnico. El trimestre económico. v.43(2), n.170. p.267-284, abr./jun.1976a.
55. _____. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. Revista de la CEPAL. n.1, p.97-127, 1976b.
56. POLLOCK, David. La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. Revista de la CEPAL. n.6, p.59-86, 1978.
57. POSSAS, Mário L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana. In: Ensaio sobre economia moderna: teoria e história do pensamento econômico. São Paulo: Marco Zero, 1989. p.157-177.

58. POST-WAR PRICE RELATIONS in trade between lower-developed and industrialized countries. Revista Brasileira de Economia. v.3, n.3, p.17-46, set.1949.
59. PREBISCH, Raúl. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. El trimestre económico. v.50(2), n.198, p.1077-1096, abr./jun.1983.
60. _____. Commercial policy in the underdeveloped countries. American Economic Association, 1959. p.251-273. Discussão: p. 284-291.
61. _____. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. Revista Brasileira de Economia. v.3, n.3, p.47-112, set.1949.
62. _____. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. (1951) In: GURRIERI, Adolfo. La obra de Prebisch en la CEPAL. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. p.248-297.
63. RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 286p.
64. RAMOS, Joseph. Crecimiento, crisis y viraje estratégico. Revista de la CEPAL. n.50, p.63-79, ago.1990.
65. RODRIGUEZ, Octavio. O pensamento da CEPAL: síntese e crítica. Novos Estudos CEBRAP. n.16, p.8-28, dez.1986.
66. _____. Sobre la concepción del sistema centro-periferia. Revista de la CEPAL. n.3, p.203-247, 1977.
67. _____. Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981. 345p.
68. SALAZAR, José Manuel. El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch. Revista de la CEPAL. n.50, p.21-40, ago.1993.
69. SCHWARZER, Helmut. A CEPAL revista: a América Latina e o desenvolvimento econômico. Curitiba, 1989. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas), Universidade Federal do Paraná. 91p.
70. SERRA, José & TAVARES, Maria da Conceição. Além da Estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Ensaio sobre Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p.153-207.
71. SIMONSEN, Mário H. & CAMPOS, Roberto O. A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974. 258p.
72. SPROUT, Ronald V. A. La economía política de Prebisch. Pensamiento Iberoamericano. n.22-23, 1992-93. p.315-343.
73. SUNKEL, Osvaldo. Los estilos de desarrollo y el medio ambiente. Revista de la CEPAL. n.12, p.17-53, 1980.

74. TAVARES, Maria da Conceição. Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardíos y periféricos. Documento apresentado ao Seminário "Políticas para el Desarrollo Latinoamericano", México. set.1980/jun.1981. p.21-42.
75. THORP, Rosemary. Introduction. In: _____. Latin America in the 1930s. The role of the periphery in world crisis. London: MacMillan, 1984. p.1-16.
76. WOLFE, Marshall. Desenvolvimento: para quê e para quem? Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1976. 284p.