

## **O DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA NA PERSPECTIVA DA CEPAL DOS ANOS 90: CORREÇÃO DE RUMOS OU MUDANÇA DE CONCEPÇÃO?**

**Niemeyer Almeida Filho<sup>1</sup>**

O início do século XXI estabeleceu-se numa condição política de revisão das práticas e princípios teóricos das políticas de desenvolvimento. A revisão ocorre pela imposição dos resultados negativos alcançados pelos países em desenvolvimento nos anos 1990, decorrentes da aplicação das políticas econômicas ortodoxas determinadas pelas agências multilaterais, sobretudo Banco Mundial, FMI e OMC. Os resultados negativos podem ser apreendidos pelos baixos níveis de crescimento do PIB per capita apresentados por estes países, em níveis inferiores aos dos anos 80. Ademais, esses resultados não ficaram circunscritos a esses países, atingindo também diversos países avançados. No entanto, apenas para os países em desenvolvimento, pela fragilidade interna das condições de financiamento, a imposição de uma “linha dura” de política econômica por parte das Agências vinha prevalecendo.

Registre-se que a primeira metade dos anos 90 foi um período de inegável hegemonia das idéias Neoliberais, ou da idéia da primazia do “mercado”, a instância privilegiada e adequada de sinalização de decisões privadas, sobre a coordenação pública, identificada ao Estado. Esta condição repercutiu sobre as instâncias multilaterais e nacionais, de forma que as políticas econômicas ganharam uma notável base comum normativa. O Banco Mundial, por exemplo, chegou a divulgar textos em que apontava o que seria uma “boa política econômica”, entendida como aquela que garantiria, da melhor forma possível, a maximização das condições de desenvolvimento dos países membros.

Este ideário foi utilizado intensamente nas relações bilaterais e multilaterais, com efeitos tanto maiores quanto foram as necessidades dos países de buscar recursos nas agências oficiais. Após vivenciar uma década de interrupção de recursos externos de empréstimos – anos 1980 -, a América Latina viveu, nos anos 1990, o pior dos mundos, enfrentando, na seqüência dos efeitos do endividamento externo, imposições de política

---

<sup>1</sup> Professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Doutor em Economia pelo IE/UNICAMP.

econômica que privilegiavam a expectativa e os interesses dos agentes externos em detrimento das condições internas.

Trata-se de um tema bastante estudado, devidamente apreendido pelos trabalhos de Maria da Conceição TAVARES (1993), Paulo NOGUEIRA BATISTA (1996), Luciano COUTINHO (1995), Luís Gonzaga BELLUZZO (1997), Wilson CANO (1993; 2000), e Laura TAVARES (1995), apenas para destacar alguns deles, e que conta com dados atualizados da CEPAL e de organizações independentes como SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica.<sup>2</sup> Portanto, é dispensável um detalhamento maior.

Neste contexto, a CEPAL, que historicamente apresentava uma tradição de defesa da produção local dos países da América Latina, emblematizada na concepção da especificidade da industrialização periférica como processo de alteração dos termos de troca e das inserções internacionais das economias da região, passou a aceitar a idéia da primazia do mercado na definição dos desenvolvimentos regionais, concedendo ao ideário liberal uma razão de fundo.

Nossa tese, a ser apresentada neste artigo, é que esta inflexão de rumos foi mais profunda do que comumente se reconhece, significando um afastamento de concepções que estiveram presentes nos anos 50 e 60. Pretendemos mostrar que os trabalhos do principal teórico desta nova fase – Fernando Faynzylber – e sobretudo os documentos oficiais por ele organizados afastam-se da tradição da Escola Cepalina.

O artigo está organizado em seções. Na primeira delas, mostramos as diferenças de enfoque e concepção dos documentos oficiais da CEPAL dos anos 90, particularmente de um deles, que teve significado histórico maior, em comparação com os que vinham sendo produzidos até o final dos anos 1980. Na segunda seção, discutimos o caráter e as implicações desta mudança de concepção, mostrando que se trata de uma aceitação da primazia da política macroeconômica sobre as políticas de desenvolvimento. Finalmente, na terceira seção, mostramos que esta inflexão pode ser

---

<sup>2</sup> Esta última, sediada em São Paulo, vem publicando livros, sob a organização de Antônio Corrêa de LACERDA ((org.) 2000, Desnacionalização – Mitos, Riscos e Desafios. São Paulo: Contexto), com capítulos relevantes sobre este tema e que podem ser considerados como formulações identificadas com os autores citados.

apreendida pela comparação dos trabalhos de Fajnzylber e Prebisch. Além disto, há uma breve conclusão, com síntese dos argumentos e apontamentos ao debate.

### ***1. A inflexão do pensamento da CEPAL nos anos 90***

Em março de 1990, a CEPAL deu publicidade a um estudo intitulado “Transformação Produtiva com Equidade: a Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 90”<sup>3</sup>, coordenado por Fernando Fajnzylber. Trata-se de um documento singular para a Agência, pelo seu foco parcial em questões macroeconômicas, embora em grande parte genérico nas suas proposições de políticas. O ponto de partida é a constatação do retrocesso experimentado pela grande maioria dos países em estudo, no âmbito econômico e social, em comparação aos sucessos de períodos anteriores, sobretudo do pós-guerra até a primeira crise do petróleo.

A base empírica utilizada nesta constatação não deixa margem a dúvidas: o produto real percapita no final de 1989 retrocedeu ao registrado 13 anos antes, e até mais do que isto, no caso de algumas economias. Portanto, no momento de realização do estudo os países da região estavam iniciando a década de 1990 com “*o peso da inércia recessiva dos anos 1980, com o passivo representado pelas suas dívidas externas, e com a presença de uma inadequação fundamental entre as estruturas da demanda internacional e a composição das exportações latino-americanas e caribenhas.*” (Síntese do documento, pág. 889)

Diante deste quadro, apontava-se como desafios dos anos 1990, por um lado, o encontro dos caminhos perdidos do desenvolvimento (crescimento sustentável) e fortalecimento da democracia, e, por outro lado, o ajustamento das economias, com estabilização; com incorporação ao processo de mudança tecnológica mundial, altamente intensificado; com modernização dos setores públicos; com aumento de poupança; com melhoria da distribuição de renda; e com a implantação de padrões mais austeros de consumo, tudo isto no contexto de um desenvolvimento sustentável em termos ambientais.

---

<sup>3</sup> Estaremos utilizando tanto o texto original completo, publicado em espanhol, quanto a síntese publicada em português na coletânea organizada por Ricardo BIELSCHOWSKI (2000).

Para desafios tão abrangentes e difíceis, que estratégia seguir? Sugere o documento que a transformação produtiva com equidade deva ser buscada no contexto de uma maior competitividade internacional. Essa competitividade deverá apoiar-se intensamente numa incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico no processo produtivo (com os conseqüentes aumentos de produtividade) e menos na depreciação dos salários reais. A esse respeito, assinala-se que esta forma havia sido insuficientemente utilizada pela região no passado.

A estratégia a ser seguida exigiria uma combinação do manejo macroeconômico com políticas setoriais, bem como a integração das políticas de curto e longo prazos. Além disto, a estratégia exigiria mudanças institucionais com orientações de longo prazo, nas quais se pudesse basear uma nova forma de interação entre os agentes públicos e privados, como uma via inescapável para atingir a equidade e a harmonia social. Na verdade, a interação era vista como parte de um novo relacionamento global entre o Estado e a sociedade civil.

Complementando este último aspecto, um dos destaques inovadores do documento é a importância conferida ao âmbito macroeconômico e às políticas que o configuram. Entendia-se que os desequilíbrios de curto prazo haviam que ser superados para que as ações de médio e longo prazos fossem empreendidas. A este respeito, sublinha-se, com ênfase, a importância de um contexto que confira coerência aos diferentes componentes da política econômica de curto prazo e de um grau aceitável de estabilidade de sua aplicação.

*Los desequilibrios macroeconómicos de los años ochenta alcanzaron magnitudes sin precedentes. Tales desajustes se dieron, además, en forma simultánea en los planos externo, fiscal y productivo, manifestándose en forma de estrechez de divisas, altas tasas inflacionarias, baja inversión y subutilización de la capacidad instalada. Por otra parte, como quedó señalado en el capítulo precedente, tanto los desbordes inflacionarios como el intento de restaurar los equilibrios significaron ingentes costos sociales, traduciéndose, de hecho, en mayores desigualdades.*

*Una lección central que emerge de la experiencia de los años ochenta es que, para crecer en forma sólida y sostenida, es indispensable mantener los equilibrios macroeconómicos. (Texto completo, pag. 48)*

Adquire aí “importância extraordinária” a política fiscal no conjunto dos instrumentos de que os governos dispõem para fazer frente a objetivos às vezes opostos, como a estabilização, o crescimento e a maior justiça distributiva. O financiamento da transformação produtiva exigiria assim um reajuste da política

tributária, a fim de aumentar a poupança pública passível de ser destinada ao investimento. Seria preciso ainda fazer um esforço para melhorar a destinação dos gastos, entretanto este esforço deveria se dar por meio de reformas tributárias, indicando-se um sistema de bases tributáveis amplo na cobertura dos ramos industriais e preferencialmente de taxas uniformes. Além disto, em matéria de política comercial e cambial, o atendimento da transformação produtiva exigiria uma maior abertura da economia, como meio para induzir aumentos de produtividade e estímulos à incorporação do progresso técnico.

No contexto em que veio a público, o documento “Transformação Produtiva” emblemizou uma importante mudança de rumos na concepção da CEPAL, uma vez que se tratava de um documento oficial<sup>4</sup>, que contava portanto com a concordância dos países membros. O momento de divulgação dessas idéias coincide aproximadamente com a realização da conferência organizada pelo Instituto de Economia Internacional em 1989, em Washington, evento no qual um trabalho apresentado por John Williamson – Senior Fellow do mesmo instituto - acabou por cunhar a expressão “Consenso de Washington”, para expressar um conjunto de pontos de política econômica que deveriam ser adotados pelos países da América Latina e Caribe, na visão das instituições multilaterais sediadas naquela cidade.<sup>5</sup>

#### SUMÁRIO DO CONSENSO DE WASHINGTON<sup>6</sup>

**Disciplina fiscal** – déficits orçamentários, corretamente dimensionados para incluir governos estaduais, empresas estatais e Banco Central, devem ser pequenos o suficiente para serem financiados sem recorrer ao imposto inflacionário. Este tamanho tipicamente implica num superávit primário de vários pontos de porcentagem do PIB, tanto quanto um déficit operacional de não mais de 2% do PIB;

---

<sup>4</sup> Na apresentação ao documento, fica claro que o trabalho foi produto de um esforço da Secretaria da CEPAL para apresentar uma versão síntese dos principais ensinamentos que teria dado a crise econômica dos anos 80. Suponho aqui, pelo destaque conferido ao seu texto e grande aceitação, que ele tenha sido aprovado pelos países membros.

<sup>5</sup> A expressão “Consenso de Washington” foi atribuída a John Williamson, segundo registro de um trabalho escrito apresentado numa Conferência realizada em Washington para discutir, junto com pesquisadores da América Latina, quais seriam os elementos principais de uma política econômica para a região. Posteriormente, numa conferência semelhante, realizada sete anos depois, ele fez uma revisão dos pontos originais. A nosso juízo, a revisão não alterou, antes o contrário, a essência da síntese original. Veja Williamson (1997).

<sup>6</sup> Este sumário foi elaborado a partir do artigo de WILLIAMSON (1997:60-61).

**Prioridades no gasto público** – gasto deve ser redirecionado de áreas politicamente sensíveis – as quais tipicamente recebem mais recursos do que o seu retorno justifica, tais como Administração, Defesa, subsídios indiscriminados, e “elefantes brancos” – para campos negligenciados com alto retorno econômico e com potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde preventiva, educação básica e infra-estrutura;

**Reforma tarifária** – reforma de taxas envolve uma ampliação da base tarifária e corte dos percentuais marginais de taxas. O objetivo é precisar incentivos e melhorar a equidade horizontal, sem diminuir a progressividade já conseguida. Melhorar a administração da taxa (incluindo a taxa sobre a renda auferida por aplicações externas, o chamado “flight capital”) é um importante aspecto de aumento da base, no contexto da América Latina;

**Liberalização financeira** – O objetivo final da liberalização financeira é uma determinação dos juros pelo mercado, porém a experiência mostrou que, sob condições de uma ausência crônica de confiança, as taxas determinadas pelo mercado podem ser tão altas a comprometer a solvência de empresas produtivas e governo. Sob essas circunstâncias, um objetivo sensível intermediário é a abolição de taxas de juros preferenciais para tomadores privilegiados e o alcance de uma taxa de juros positiva moderada;

**Taxas de câmbio** – Países precisam unificar (pelo menos para transações comerciais) o conjunto das taxas de câmbio a um nível suficientemente competitivo a induzir um crescimento rápido em exportações não-tradicionais e gerenciáveis de tal forma a garantir aos exportadores que a competitividade assim conseguida seja mantida no futuro;

**Liberalização comercial** – Restrições quantitativas de comércio devem ser rapidamente substituídas por tarifas, e essas devem ser progressivamente reduzidas até um nível baixo uniforme em torno de 10% (ou no máximo por volta de 20%). Existe, entretanto, algum desacordo sobre a velocidade de redução das tarifas (com as recomendações girando entre 3 e 10 anos) e sobre se é recomendável diminuir a velocidade do processo de liberalização comercial quando as condições macroeconômicas são adversas (recessão e déficit em transações correntes);

**Investimento Direto Externo** – Barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas. Firmas estrangeiras e nacionais devem ser deixadas a competir em termos iguais;

**Privatização** – Empresas estatais devem ser privatizadas;

**Desregulação** – Governos devem abolir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição, e depois devem assegurar que todas regulamentações sejam justificadas por tal critério incluindo segurança, proteção ambiental, ou uma supervisão prudente das instituições financeiras;

**Direitos de propriedade** – O sistema legal deve permitir uma segurança para direitos de propriedade, sem custos excessivos, e deve fazer valer esses direitos ao setor informal.

Esta mudança é reconhecida por pesquisadores das idéias da CEPAL. Ricardo BIELSCHOWSKY (2000), por exemplo, em seu artigo resenha de apresentação à coletânea que marcou os cinquenta anos de pensamento da CEPAL, refere-se da seguinte forma:

*“A implantação das reformas {propostas pelo ideário neoliberal} suscita entusiasmos e apreensões, expressos em acalorado debate ideológico, freqüentemente polarizado. A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma ‘estratégia’ reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos.*

*O ‘neo-estruturalismo’ cepalino recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. Avalia que no passado houve, em muitos países, demasiada complacência com a inflação e que os novos tempos exigem alterações na forma de intervenção do*

*Estado na economia, buscando-se ampliar sua eficiência. São tempos de 'compromisso' entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva. O 'compromisso' permite que a análise e as proposições de políticas voltem aos temas caros à CEPAL, ou seja, o progresso técnico e distribuição de renda, abrindo diálogo à direita e à esquerda do espectro retórico e ideológico internacional.” (págs 63-64)*

Esta passagem é esclarecedora, é possível observar-se uma notável adesão interna à CEPAL, e mesmo das políticas econômicas regionais, a esta “estratégia”. Isto pode ser percebido nos estudos que se seguiram ao “Transformação Produtiva”, que, na maior parte dos casos, parecem detalhar aspectos ali apontados, ou, quando muito, registrar dificuldades de efetivação da estratégia.

O documento “Transformação Produtiva” foi organizado por Fernando Fajnzylber, porém muito mais do que este trabalho, a formulação das idéias principais têm origem em dois estudos seus anteriores: La Industrialización Trunca (1983); e Industrialización en América Latina: de la ‘Caja Negra’ al ‘Casillero Vacio’ (1989). Este último trabalho evidencia uma dupla condição dos países da América Latina de baixo crescimento da renda percapita e grande concentração da renda. O classificador vazio é definido a partir de um quadro em que se cruzam um indicador de equidade com um indicador de crescimento. Assim, configuram-se quatro “classificadores”: a) crescimento baixo com concentração de renda; b) crescimento alto com concentração de renda; c) crescimento baixo com renda bem distribuída; e d) crescimento alto com renda bem distribuída. Este último consiste no “Casillero Vacio”, classificador em que não se encontram quaisquer dos países da região. O alvo do desenvolvimento seria colocar os países todos nesta condição.

Entendemos que esta caracterização em si, bem como a ênfase dada nos dois trabalhos de Fajnzylber à importância contemporânea do progresso técnico, está inteiramente enquadrada na tradição da escola cepalina. Contudo, a mudança maior está dada no diagnóstico da situação dos países da região e, sobretudo, na estratégia pensada para a superação. É sobre estes aspectos que nos concentraremos na próxima seção.

## ***2. Implicações da mudança de estratégia: a primazia da estabilização sobre o crescimento***

Na tradição das Teorias do Desenvolvimento, disciplina que nasce nos anos 50<sup>7</sup>, a Escola Cepalina é considerada heterodoxa, porque se afasta claramente do pensamento hegemônico que dominou as formulações sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento no pós-guerra.

Com efeito, a CEPAL contestou abertamente a Lei das Vantagens Comparativas e a inserção internacional das economias latino americanas que, mantidas as condições do imediato pós-guerra, estariam condenadas a uma situação permanente de atraso. A proposição dominante neste campo apontava para uma ação do Estado que quebrassem as barreiras à disseminação do capitalismo, ainda incipiente nos países da América Latina, porém, uma vez que o mesmo se estabelecesse, o crescimento da produção ocorreria mais rapidamente nesses países do que nos países já desenvolvidos, pela operação dos rendimentos crescentes e decrescentes, encurtando o “hiato” entre as condições sociais dos dois grupos de países.

A proposta da CEPAL, como sabemos, foi a da industrialização pela ação ativa do Estado. Denotava assim da formulação cepalina que a condição de subdesenvolvimento não era uma condição inalterável, que não pudesse ser modificada pela ação interna, isto é, não havia um determinismo histórico da condição de subdesenvolvimento.

Em contraste com a posição mais à esquerda, digamos assim, que ocupa no campo das “Teorias do Desenvolvimento Econômico”, no debate latino-americano sobre desenvolvimento a Escola Cepalina é vista como reformista (uma posição de centro), uma vez que a referência é a aceitação resignada do capitalismo. A Escola da Dependência, por exemplo, partiu de uma crítica ao pensamento cepalino, mostrando claramente os seus limites ao desconsiderar qualquer tratamento das classes sociais

---

<sup>7</sup> A este respeito, veja HIRSCHMAN (1981). Há uma interessante discussão a respeito dos resultados históricos das estratégias de desenvolvimento, mostrando o fracasso de todas elas. É evidente, que o fracasso está referenciado à permanência da condição de subdesenvolvimento, ou de atraso. Ele refere-se ao conjunto de teorias de desenvolvimento como compondo uma sub-disciplina da Economia.

(CARDOSO, 1995)<sup>8</sup>. Com o mesmo sentido, a formulação da Industrialização Retardatária – Capitalismo Tardio - feita por CARDOSO DE MELLO (1985: cap.2), apresenta-se como uma superação dialética da perspectiva cepalina, apontando algumas insuficiências de análise.

De uma forma mais específica, segundo este último autor, o ponto de partida da análise cepalina clássica reside no exame da capacidade de diversificação do crescimento para fora, que consiste na aptidão do setor exportador (conjunto de empresas produtoras de certo produto primário de exportação) para criar um mercado interno mais ou menos amplo, pensado, exclusivamente, como mercado de bens de consumo corrente.

A demanda por bens de consumo para assalariados dependeria da função macroeconômica de produção do setor exportador, isto é, da combinação de fatores de produção adotada. Além disto, para avaliação do poder de irradiação do setor exportador seria necessário, ainda, considerar o tipo de infra-estrutura exigido por seu desenvolvimento, quem são seus proprietários (nacionais ou estrangeiros) e qual é o seu ritmo de crescimento. A característica marcante da especialização é que o crescimento industrial não induz a diversificação.

A industrialização induzida pela expansão das exportações encontrava, portanto, limites estreitos impostos pelo crescimento dos mercados gerados pelo setor exportador, que, uma vez “ocupados”, tornariam a expansão industrial extremamente débil. No paradigma cepalino, o significado da passagem do “modelo de crescimento para fora” ao “modelo de crescimento para dentro” fica rigorosamente determinado: a dinâmica da economia deixa de estar presa à demanda externa, substituída pela variável endógena investimento, deslocando o eixo para dentro da economia.

Que condições fundamentais precisavam ser cumpridas para que isto ocorresse? Era preciso enfrentar as limitações externas. Em primeiro lugar, para que não se produzisse na pauta de importações uma rigidez que não deixasse margem para a entrada de novos produtos e, especialmente, de bens de capital necessários à expansão

---

<sup>8</sup> Estamos aqui apenas fazendo referência a uma crítica à CEPAL feita por autores de uma “Escola”. Há, evidentemente, críticas a serem feitas à formulação de dependência. Para uma discussão específica veja ARAÚJO e ALMEIDA FILHO (2001).

da capacidade produtiva, a substituição de importações não deveria se dar “da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. Era necessário que o “edifício” fosse construído em vários andares simultaneamente, mudando, apenas, o grau de concentração em cada um deles, de período para período” (para utilizar o argumento de TAVARES, 1983: 46).

Nem todos os investimentos poderiam, portanto, ser induzidos pela procura preexistente, mas era preciso que alguns antecipassem a demanda, especialmente os investimentos de base, o que exigia a presença ativa do Estado. Outro obstáculo externo dizia respeito ao comportamento da capacidade para importar. Havendo estagnação absoluta desta capacidade, dificilmente seria possível produzir uma aceleração industrial suficiente para manter o ritmo de crescimento elevado. As altas taxas de formação de capital e a composição de investimentos necessária a uma rápida diversificação e integração do aparelho produtivo exigiam que as limitações do setor externo fossem no máximo relativas, isto é, que houvesse uma certa expansão das importações, embora a uma taxa inferior à do crescimento do produto.

Quanto aos condicionantes internos, havia primeiramente as dificuldades impostas à industrialização intensiva pelo tamanho relativamente restrito dos mercados latino-americanos, tomando em conta que a tecnologia importada impunha escalas de produção ajustadas aos mercados de países desenvolvidos. Além disto, a importação de tecnologia, concebida naturalmente para as economias líderes, e não adequada à disponibilidade fatorial dos países latino-americanos, poderia trazer graves problemas: para um dado volume de produto a substituir, a quantidade de capital exigida era muito grande e o emprego gerado relativamente pequeno. Em termos dinâmicos, isto significava que o processo de crescimento se dava com um grande esforço de acumulação de capital e com absorção inadequada das massas crescentes de população ativa que anualmente se incorporavam à força de trabalho. Quanto mais se quisesse obstar o segundo inconveniente, tanto mais se teria de forçar a taxa e investimentos, mantidas as características da tecnologia adotada.

Tudo isto revelava, segundo Cardoso de Mello, claramente, em suas linhas basilares, a problemática em que se movia o paradigma cepalino: a problemática da industrialização nacional a partir de uma situação periférica. Daí que o núcleo da

questão da industrialização estivesse centrado na oposição entre o desenvolvimento econômico da Nação, ou melhor entre a plena constituição da Nação e uma determinada divisão internacional do trabalho que a havia transformado numa economia reflexa e dependente.

O propósito de Cardoso de Mello foi de partir do que entendia ser o “silêncio” do paradigma cepalino: tomar a industrialização latino-americana como uma industrialização capitalista; mais ainda, como uma determinada industrialização capitalista: uma industrialização capitalista retardatária. Esta era a razão para considerar a Escola como relevante, porém incapaz, pelas razões apontadas de cobrir as questões necessárias a uma discussão de desenvolvimento, na dimensão própria em que ela se apresentava.

No entanto, a crítica não produziu uma mudança de rumos, e a evolução deste pensamento originário da CEPAL foi se estabelecendo por imposições da própria condição concreta dos países da região que, vencendo a etapa da industrialização de transição ao capitalismo, continuaram enfrentando limitações estruturais ao crescimento.

Ricardo BIELSCHOWSKY (2000) apreende fases desta evolução cepalina em regularidade ocasional de 10 anos. Assim, na sucessão do processo de industrialização de 1948 a 1960, tínhamos nos anos 1960 as Reformas para desobstruir a industrialização, nos anos 1970 a reorientação dos Estilos de Desenvolvimento; e nos anos 1980 a superação da Dívida, culminando, nos anos 90, com a Transformação Produtiva.

Esta periodização do pensamento da CEPAL não alcança algumas diferenças importantes de apreensão teórica, que, a nosso juízo, ocorrem na passagem dos anos 1980 aos anos 1990. Isto porque as diferenças não estão nos temas e nos aspectos relevantes, que poderiam até ser entendidos como os mesmos, mas **na primazia que se estabelece da estabilização macroeconômica em relação a ações de desenvolvimento.**

A nosso juízo, a questão está relacionada à forma histórica de apreensão das condições internas nacionais de acumulação. Esta forma histórica foi objeto da Teoria

da Dependência e, particularmente, dos Neomarxistas, destacando-se Paul BARAN (1983). Fica claro, pelos trabalhos desses dois aportes teóricos, que o progresso das condições de acumulação internas aos países da América Latina apenas rompeu alguns limites internos, restando laços mais fortes e permanentes de subordinação à acumulação global, própria dos países do Núcleo Orgânico do capitalismo<sup>9</sup>.

A rigor, não há autodeterminação de qualquer país capitalista. Aquele que mais se aproxima disto é os EUA, em função da sua posição peculiar de regulador da moeda internacional. Mesmo assim, a incorporação de mercados externos é imprescindível a uma acumulação sustentada, mercados estes que, por serem subordinados, têm contraditoriamente a sua expansão definida pela economia americana.

**A principal implicação da primazia da estabilização sobre o crescimento é que se termina uma certa “autonomia” da política macroeconômica das condições estruturais da economia.**<sup>10</sup> Ao admitir que a estabilização macroeconômica é um passo necessário para qualquer objetivo de crescimento sustentado, ou desenvolvimento econômico, os objetivos de curto prazo passam a ocupar o “coração” das ações dos governos.

Recordemos que ao longo de toda a década de 1970 na América Latina houve uma ambigüidade entre os planos de curto e longo prazos, entre a estratégia de desenvolvimento e a gestão da economia<sup>11</sup>. A ambigüidade sustentava-se na tensão

---

<sup>9</sup> Esta é a denominação dada por Arrighi (1995) para os países que nos últimos cinquenta anos definiram os rumos do capitalismo. Empiricamente, este conjunto se aproxima ao conjunto dos países da OCDE.

<sup>10</sup> Em parágrafos anteriores dissemos que a primazia ocorria da estabilização sobre o desenvolvimento. Aqui estamos nos referindo apenas ao crescimento. Isto não quer dizer que estejamos identificando esses dois conceitos, apenas que consideramos que o desenvolvimento não pode ocorrer numa economia estagnada. De fato, a questão é que o crescimento é necessário porém não suficiente. Entretanto, para formular as implicações da primazia do enfoque de curto prazo esta diferenciação não precisa ser feita.

<sup>11</sup> A política econômica está sendo aqui entendida como a política pública de intervenção/coordenação o/produção da economia. Pode ser desdobrada em uma política de desenvolvimento, voltada para os objetivos de longo prazo, e uma política macroeconômica, mais ligada à gestão de curto prazo que cumpre a função de ajustar, em “sintonia fina”, o movimento estrutural econômico de longo prazo às várias conjunturas. Trata-se evidentemente de uma separação analítica e que terá importância na avaliação da profundidade das mudanças na concepção da CEPAL nos anos 1990. O comportamento real conjuga aspectos de curto e longo prazos, imbricados no tempo. As políticas setoriais

entre os objetivos de aprofundamento do processo de industrialização e as políticas macroeconômicas estabelecidas em conjunturas de grandes transformações internacionais e instabilidades.

De 1980 em diante, os objetivos de longo prazo são abandonados em função do risco crescente de acirramento da escalada da inflação e do esgotamento da geração de divisas, indispensáveis numa circunstância de debilidade do “sistema financeiro internacional”. Passou a prevalecer, teórico e empiricamente, a idéia de que a estabilização era o passo inicial necessário para se retomar o desenvolvimento, constituindo-se, portanto, como um aspecto funcional à lógica mais ampla de “empurrar para a frente” as transformações sociais, uma vez que os indicadores já mostravam que o progresso econômico até ali obtido não tinha sido distribuído com equidade.

O fracasso na consecução deste objetivo de curto prazo fragilizou, como regra geral, os Estados Nacionais de todas as economias da região, agudizando os problemas inerentes ao padrão de desenvolvimento comum, pelo menos no caso dos principais países em dimensão de riqueza e população. A frustração das metas de curto prazo tornou os impactos sociais inócuos quanto ao desempenho da economia e sinérgicos do ponto de vista social, isto é, os problemas sociais passam a constituir-se em pesada herança para qualquer proposta de desenvolvimento. O processo de degradação social é assim estendido da estrutura econômica à social, ganhando movimento próprio, e gerando desequilíbrios e tensões decorrentes da própria maneira como se comportavam as economias em situações de crise. À cada tentativa mais aguda de intervenção, maior o impacto social e a instabilidade.

---

guardariam uma certa subordinação em relação a essas duas instâncias, funcionando como desdobramentos de uma estratégia mais ampla. Mesmo assim, considerando-se que os timings das várias políticas são diferenciados, está sempre posta a possibilidade de desconexão entre elas, pondo em xeque a eficácia da ação global econômica do governo.

Cabe ainda mencionar que a questão está relacionada à consideração da política econômica num contexto mais geral da política pública social e todo um conjunto interrelacionado de ações públicas dentro do qual se situa a política econômica. A execução desta política não passa de uma das múltiplas funções do Governo. O contexto mais específico da política econômica está circunscrito aos grandes agregados e variáveis econômicas, desdobrando-se em políticas monetárias, cambiais, fiscais e de rendas.

Os desarranjos internos das economias foram enormes. A política macroeconômica utilizada voltou-se fundamentalmente para a correção dos desajustes do balanço de pagamentos – o ajuste externo –, sob a tutela dos organismos internacionais – FMI, BIRD e BID –, não obstante a expressão e a natureza mais amplas dos desequilíbrios. Nestas circunstâncias, a política macroeconômica é limitada, já que não é pensada para enfrentar crises agudas estruturais. As políticas monetárias, fiscal, cambial e de rendas funcionam sob a premissa de que os elementos estruturais são paramétricos, não atingindo, portanto, o nível em que ocorre a desordem econômica.

O ponto a considerar é que os desarranjos dos anos 1980 mostraram a necessidade de mudanças estruturais, tomadas pelos organismos financiadores como uma necessidade de ajustes econômicos, isto é, uma necessidade de adequação da oferta à demanda. Esta leitura está centrada em bases limitadas. Os organismos impõem-nas aos países em desenvolvimento porque esses não podem prescindir – nos marcos de suas estruturas econômicas – de seus apoios financeiros e avais (TAVARES, 1993). Esta é a razão de fundo para que as economias da América Latina tenham procurado o ajuste pela via de instrumentos tradicionais de política macroeconômica. No período mais crítico de crise da dívida, dificilmente elas teriam tido condições de administrar precariamente as suas dificuldades sem o apoio externo.

Como a política macroeconômica não foi capaz de solucionar, de uma forma estável, a condição econômica dos países da América Latina, as ações exigidas pelas agências ganharam um conteúdo “estrutural”, impondo reformas neoliberais ao Estado em favor do mercado. A ação demasiado ampla do Estado estaria impedindo a operação da função de regulação macroeconômica. O conteúdo destas reformas, como sabemos, atingiu, além do núcleo tradicional do Estado - os serviços sociais -, também a dimensão produtiva, através das privatizações e desregulamentação. Sugere-se que a efetivação plena das reformas permitirá que os países em desenvolvimento já industrializados possam fazer uso dos benefícios do capitalismo avançado, operando finalmente a lei das vantagens comparativas. Porém, para chegar-se a esta condição é preciso estabilizar a economia.

**Portanto, a primazia da política macroeconômica não nega a legitimidade e pertinência da perseguição da equidade, apenas indica que estes objetivos se sucedem a uma boa gestão de curto prazo das economias.** Conseguida a estabilização, mediante as reformas, a alteração das inserções internacionais será dada pela sinalização do mercado. Quanto mais fortes forem as economias mais rapidamente esta inserção será alterada.

Vejamos agora como Fajnzylber e Prebisch abordam esta problemática.

### ***3. Os distintos enfoques da questão da estabilização feitos por Fajnzylber e Prebisch***

Há que se reconhecer que os pontos em comum aos trabalhos de Prebisch e Fajnzylber são significativos. WELTERS (2001) faz um levantamento de dois desses pontos que consistem em temas centrais à Escola Cepalina: a tecnologia e a distribuição de renda.

Segundo a autora, no que tange à tecnologia, ambos sustentam a necessidade da autonomia dos países periféricos, como meio de aumentar os níveis de produtividade e melhorar o intercâmbio com os países do Centro. A inserção internacional dos países da periferia dependeria da capacidade tecnológica própria, o que permitiria a redução da dependência e a aceleração do crescimento. Entretanto, apresentam distintos tratamentos da estratégia a ser adotada para que a capacitação nacional seja atingida.

Em Fajnzylber, é preciso mudar a forma de funcionamento e inserção do capitalismo latino-americano, mas isso deve acontecer através da constituição interna às economias de um núcleo endógeno de industrialização comprometido com a aprendizagem tecnológica. Prebisch, sobretudo nos trabalhos mais recentes<sup>12</sup>, aborda a tecnologia no seu caráter social, como principal fator de desenvolvimento. Neste caso, a necessidade de inovação endógena tem uma determinação social – correção de

---

<sup>12</sup> O próprio autor reconhece fases de sua produção intelectual. Em Prebisch (1983), há um apontamento de cinco etapas do seu pensamento econômico. De certo, a observação que aqui fazemos e mesmo a de Welters (2001) refere-se à última etapa que, segundo Prebisch, “corresponde a um período final em que, livre de responsabilidades executivas pela primeira vez em muitos anos, pude revisar e desenvolver sistematicamente meu pensamento.” (pág. 1077, tradução livre).

desigualdades – e um componente econômico – superação das crises econômicas. Entretanto, esta dupla função só poderia ser cumprida pelo “uso social do excedente”. Em razão destes distintos enfoques, há uma ênfase muito maior em Fajnzylber a respeito da eficiência produtiva, que em Prebisch não aparece explicitada.

Por outro lado, ambos têm preocupações bastante evidentes com a desigualdade distributiva. As diferenças aparecem, mais uma vez, na ênfase que cada um deles confere aos possíveis efeitos negativos da permanência da condição de um alto grau de desigualdade na região. Em Fajnzylber, a desigualdade impede que o crescimento sustentado se estabeleça, porque a compatibilidade entre as condições de oferta e demanda ficam tendencialmente inviabilizadas; Em Prebisch, trata-se de uma disputa pelo excedente a ser utilizado em consumo (de bens salários, parece evidente) ou acumulação. A preocupação de fundo é com o aumento das demandas sociais (inflação social).

*“Neste contexto, a superação da crise e da condição periférica, dar-se-iam mediante uma distribuição de renda mais eqüitativa e de uma capacitação técnica da região, a qual deveria privilegiar a autonomia, a produtividade e a competitividade. Estas conquistas seriam, para Prebisch especialmente, resultado de uma transformação do sistema, sem o que elas não seriam concretizáveis” (WELTERS, 2001: 11)*

Em Fajnzylber, há também um levantamento muito claro das precárias condições sociais dos países da região, com preocupação semelhante de superação pela via da política pública. Por exemplo, no seu livro de 1989 “Caja Negra al Casillero Vacío”, há um destaque aos seguintes aspectos a título de conclusão:

- i. A solidez da participação no mercado internacional está estreitamente ligada à capacidade que têm os países de somar um valor intelectual a sua dotação natural de recursos;
- ii. A idéia, largamente difundida, de que existe uma lei de compensações entre o crescimento e a equidade não se sustenta, ao exame da realidade empírica das diversas situações nacionais;
- iii. A abertura da caixa-preta do progresso técnico constitui uma tarefa que transcende o âmbito industrial e empresarial e faz parte de toda uma postura social frente a esse tema;

- iv. A transformação econômica, social, política e cultural requerida na América Latina, que tem como esteio o esforço interno, requer um apoio externo complementar. O principal país devedor, os Estados Unidos, teria que adotar as medidas necessárias para adequar o seu estilo de vida a suas possibilidades, e os países superavitários, em vez de orientarem os recursos para a manutenção do padrão de consumo dos Estados Unidos, deveriam dirigi-los para os países do sul. Seria vital que esses países investissem, no plano endógeno, em transformações econômicas e sociais que lhes permitissem absorver esses recursos, para transformar seu padrão de desenvolvimento, e que esses recursos permitissem compatibilizar os requisitos de curto prazo, associados à crise atual, gerando transformações num sentido tal que fosse possível preencher o conjunto atualmente vazio;
- v. A seqüência que parece ser apreendida deste estudo é a da equidade, austeridade, crescimento e competitividade. Ela difere da teoria que começa pela competitividade e não destaca o conteúdo tecnológico dos produtos exportados, para depois esperar que o crescimento resulte do efeito dinamizador do mercado internacional, que terminaria na incorporação paulatina dos excluídos.

Como dissemos na introdução do artigo, há compatibilidade entre esses trabalhos mais importantes de Fajnzylber e os trabalhos coordenados por ele em nome da Secretaria da Agência. No entanto, talvez em razão das próprias condições concretas das economias da região ao final dos anos 1980, o estudo “Transformação Produtiva”, o qual estamos dando destaque, dá importância maior à correção dos desequilíbrios macroeconômicos, realçando, muito mais, aquilo que no texto de Fajnzylber aparece como um requisito: a austeridade. Ao discutir as precondições para a transformação produtiva, aponta-se, quanto à situação externa, que o grau de abertura ao comércio internacional, a maneira de se lidar com o excesso de endividamento, que limita tanto a capacidade para importar quanto a capacidade de investimento, e a possibilidade de aceder a tecnologias e conhecimentos em condições que facilitem uma transformação produtiva baseada na competitividade internacional, são aspectos centrais. A essas condições de origem externa mesclam-se outras de origem interna, reforçando-se

mutuamente. Entre essas últimas, destaca-se a necessidade de correção dos desequilíbrios macroeconômicos, marca dominante na década de 1980.

Ao formular os principais elementos propositivos, o documento mostra que o âmbito macroeconômico e as políticas que o configuram são de vital importância, tanto para corrigir os desequilíbrios que caracterizam a década de 1980 quanto para atingir os objetivos da transformação de médio e longo prazos. Segundo ainda o texto, uma das lições aprendidas na década anterior foi que os desequilíbrios das principais variáveis macroeconômicas só podem chegar até certos limites, e que os preços de mercado devem, pelo menos, aproximar-se dos preços sociais. Assume-se que a ênfase acentuada que se depositou na estabilização e no ajuste, assim como na atuação sobre a demanda e a realocação de recursos, entrou em conflito, de certo modo, com as políticas destinadas a estimular a oferta. A este respeito é esclarecedora a seguinte citação:

*Não se trata de nos aprofundarmos no conteúdo e no alcance da política econômica de curto prazo, a qual deverá variar significativamente de uma situação para outra. Caberia insistir, entretanto, na importância de um contexto que confira coerência a seus diferentes componentes e de um grau aceitável de estabilidade em sua aplicação. Caberia igualmente sublinhar a importância extraordinária adquirida pela política fiscal no conjunto dos instrumentos de que os governos dispõem para fazer frente a objetivos às vezes opostos, com a estabilização, crescimento e a maior justiça distributiva. O financiamento da transformação produtiva exige, de fato, um reajuste da política tributária, a fim de aumentar a poupança pública passível de ser destinada ao investimento. É preciso fazer um esforço para melhorar a destinação dos gastos, mas parece claro que a maior parte do ajuste fiscal deverá ocorrer por meio de reformas tributárias. Um sistema de bases tributáveis relativamente pouco numerosas, porém amplas, e que dê preferência a taxas uniformes é preferível a um sistema complexo e com múltiplas taxas nominais. A adoção de bases amplas significa um passo importante a favor do objetivo de uma equidade maior, simplifica a administração tributária e permite aumentar a arrecadação.*

Ao final do documento, há uma síntese em que se comparam a ortodoxia dos anos 50 e 60, e anos 80, com a proposta de transformação produtiva com equidade. Há nítidas diferenças, no mínimo de intensidade de aplicação de instrumentos. Mesmo assim, o conjunto do que seria a política macroeconômica não está ali contido, apenas a política comercial e cambial.

Entendemos que as mudanças que se apresentam, tanto nos trabalhos de Fajnzylber quanto nos documentos oficiais dos anos 1990, não chegam a constituir-se em uma mudança de paradigma, rompendo com a tradição da Escola Cepalina, porém são maiores do que tem sido observado. A apropriação tecnológica continua no centro

da análise, mas não como resultado da ação direta do Estado. Ao contrário, a função do Estado é indireta, viabilizando condições infra-estruturais. Enfim, parece-nos que o “núcleo endógeno de produção de tecnologia” é fruto das decisões privadas, sem uma necessária arbitragem entre capitais privados nacionais e estrangeiros.

Neste sentido, a seqüência equidade, austeridade, crescimento e competitividade poderia ser interpretada como uma separação analítica das relações Estado-Mercado<sup>13</sup>. A responsabilidade do Estado estaria em promover ações distributivas e garantir a estabilidade macroeconômica. A partir dessas ações, criaria-se uma condição estrutural sinérgica às decisões privadas, que viabilizariam o crescimento e a competitividade.

Parece-nos que a trajetória intelectual de Prebisch confronta-se com esta “evolução” do pensamento da CEPAL. Seus textos mais recentes, já nos anos 1980 e portanto em um período histórico semelhante nos seus fenômenos estruturais, ampliam as responsabilidades do Estado, dando-lhe uma razão político-social que não fazia parte dos seus trabalhos anteriores, muito centrados na razão econômica industrial.

#### **4. Conclusões**

i. As críticas mais consistentes à concepção cepalina da promoção da industrialização como forma de superação da condição de subdesenvolvimento centravam-se na insuficiência teórica da formulação, que não apreenderia as “classes sociais” e a natureza “capitalista retardatária” da industrialização latino-americana. Segundo essas críticas, esta insuficiência influenciava decisivamente nas possibilidades de êxito da estratégia de desenvolvimento cepalina;

ii. Não obstante as críticas, a CEPAL manteve-se coerente nos limites do seu próprio paradigma até o final dos anos 80, quando a influência neoliberal foi determinante na inflexão de rumos. A mudança mais marcante é a aceitação da precedência do equilíbrio de curto prazo, pois na realidade dos países da região isto

---

<sup>13</sup> Não estamos com isto dizendo que esta dicotomia é correta. Nossa perspectiva teórica pressupõe a idéia de um Estado Capitalista, com funções que não permitem uma separação analítica como a presente nesta dicotomia. No entanto, a dicotomia, de alguma maneira, está presente na concepção de Fajnzylber.

significou na prática a circunscrição da política econômica à estabilidade da moeda, em condições estruturais bastante adversas;

iii. Esta inflexão de rumos – um redirecionamento dos esforços da política econômica para a estabilidade macroeconômica – não alterou a concepção de fundo da Escola, centrada na idéia do crescimento econômico com avanços sociais. Contudo, a ênfase na política macroeconômica agudiza a deficiência teórica apontada pelos críticos, pois o grau de subordinação da mesma às determinações dos países centrais é relativamente maior, pelas condições de finanças globalizadas dos anos 1990;

iv. Concluímos que dois movimentos precisariam ser feitos pela Escola Cepalina. O primeiro movimento seria o de reconhecer a validade dos argumentos dos Neomarxistas, que consideram que a condição periférica é constitutiva ao capitalismo, sendo assim insuperável nos limites do capitalismo desregulado. O segundo movimento, seria o de admitir que a estabilidade de curto prazo só pode ser obtida a partir, ou concomitante, a uma estabilidade. Neste sentido, qualquer ajuste da economia voltado apenas para o equilíbrio macroeconômico é tão espúrio quanto a competitividade conseguida à custa de salários baixos.

### ***Referências Bibliográficas***

- ARAÚJO, E.S. e ALMEIDA FILHO, N. (2001) “Notas para uma Teoria do Desenvolvimento Capitalista na Periferia: Contribuições e Limites da Teoria da Dependência”. In **Anais do VI Encontro Nacional da SEP**. São Paulo, junho.
- ARRIGHI, G. (1995). “A desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo”. In: SADER, E., org. **O mundo depois da queda**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.
- BELLUZZO, L.G.M. (1997) “Dinheiro e Transfigurações da Riqueza”. In Tavares, M.C. e Fiori, J.L. (org) **Poder e Dinheiro**. 2ª. Edição; Petrópolis: Vozes, pp 151-194.
- BIELSCHOWSKY, R. (org.) (2000) **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro. Editora Record.
- \_\_\_\_\_. (2000) “Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL – uma resenha”. In BIELSCHOWSKY, R. (org.) (2000) op. cit.
- CANO, W. (1993). “Para uma política de resgate do Brasil na década de 90”. In **Economia e Sociedade**, nº 2, agosto.
- CANO, W. (1999) **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. (1982). **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense.

- CARDOSO, F.H. (1995). **As idéias e o seu Lugar**. 2.<sup>a</sup> edição; Petrópolis: Vozes.
- CEPAL (1990) **Transformación Productiva com Equidad**. Santiago, Chile. 185p.
- CEPAL (1996). **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile.
- CEPAL (2000) **Equidad, Desarrollo y Ciudadanía**. Santiago, Chile. 333p.
- COUTINHO, L. (1995). “Nota sobre a natureza da globalização”. in **Economia e Sociedade**, nº 4, junho, pp. 21-26.
- FAJNZYLBER, F.(1983) **La industrialización trunca de América Latina**. México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- \_\_\_\_\_.(1989) **Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización**. \_Cuadernos de la CEPAL, Núm. 60, Santiago, Chile, Nações Unidas.
- HIRSCHMAN, A.O. (1981). “The Rise and Decline of Development Economics”. Reprinted in Kanth, R. (1994) **Paradigms in Economic Development**. London, England: Sharpe, pp 191-210.
- NOGUEIRA BATISTA JR, P. (1996) “ O Plano Real à Luz da Experiência Mexicana e Argentina”. USP – **Estudos Avançados** número 28, pp 129-197.
- PREBISCH, R. (1983) “Cinco Etapas de mi Pensamiento sobre Desarrollo.” In El Trimestre Economico, Vol. L (2), abril-junho, pp 1077-1098.
- TAVARES, L. (1995). **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Tese de doutorado. Campinas, IE/UNICAMP.
- TAVARES, M. C. (1983). **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. 11.<sup>a</sup> edição; Rio de Janeiro: Zahar.
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (1993). **(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WELTERS, A. (2001) “Tecnologia, Distribuição de Renda e Implicações para o Crescimento: Algumas Notas sobre a Visão da CEPAL nas Décadas de 1970 e 80. in **Anais do VI Encontro Nacional da SEP**. São Paulo, junho.
- WILLIAMSON, J. (1997) “The Washington Consensus Revisited” in EMMERIJ, L. (editor) **Economic and Social Development into XXI Century**. Washington, Inter-American Development Bank, pp 48-61.