UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

O EMPREGO NO PENSAMENTO ECONÔMICO DA CEPAL

Ricardo Luiz Chagas Amorim

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr. Márcio Pochmann .

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por ***Ricardo Luiz Chagas Amorim*** *em* ***03/04/2002*** *e orientada pelo* ***Prof. Dr. Márcio Pochmann .***

CPG, 03/04/2002

Campinas, 2002

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE BC
Nº CHAMADA T/UNICAMP
Am 68e
V EX
TOMBO BC/ 530775
PROC. 16-124/03
C D X
PREÇO R$ 11,00
DATA 12/02/03
Nº CPD

CM00178014-8

BIB ID 279905

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Amorim, Ricardo Luiz Chagas
Am68e O emprego no pensamento econômico da CEPAL / Ricardo Luiz Chagas Amorim. – Campinas, SP : [s.n.], 2002.

Orientador: Márcio Pochmann.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Emprego. 2. Pensamento econômico. I.Pochmann, Márcio. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Esta dissertação vai dedicada a duas mulheres:
minha mãe Lucy (o que dizer?) e a
Rosana Sun, um ser humano inacreditável.

Por fim, gostaria, nesse trabalho, de homenagear a
Celso Furtado,
a quem admiro e tenho como farol.

Artigo XXIII - Todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha do emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. Todo homem, sem qualquer distinção, tem direito à igual remuneração por igual trabalho. Todo homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. Todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, ONU, 1948

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho dependeu de muitas pessoas. De cada uma recebi apoio, incentivo, um comentário, uma crítica, o ombro e, mais especialmente, carinho. Seria impossível fazer alguma coisa que valesse a pena sem elas.

Mas a participação de algumas delas quero ressaltar.

Em primeiro lugar, com imensa honra para mim, quero agradecer ao Prof. Dr. Marcio Pochmann. Sua paciência, simpatia e apoio jamais saberei retribuir. Sem sua orientação este trabalho conteria incontáveis erros, mas é mais provável que nunca tivesse sido realizado. Ao meu professor, muito obrigado.

À minha família, imbatível. Só posso oferecer meu amor. O mundo e a vida seriam diferentes para mim se não os tivesse sempre comigo.

E uma mulher, há sempre uma mulher movendo moinhos. Os ventos de Minas a trouxeram para mim. A Célia meu beijo.

Meus amigos e colegas do Instituto de Economia . . . quantas saudades. André, Cristina, Cid, Carla, Eduardo, Eneuton, Marcia, Claudio, Ana, Bráulio,

Alcides, Lucieu, Vian, Sandra, Wilson, Maurício, Fernando, Angelita e tantos outros. . .

Quero também agradecer ao Instituto de Economia da Unicamp. A equipe de professores e os amigos-funcionários, em especial da Secretaria Acadêmica — Alberto, Cida e Laís — e os do CEDOC — o trio parada dura comandado pelo querido Ademir — tiveram paciência e sorrisos em minhas confusões e aflições.

Há tantos outros mais . . . Gente que vem, deixa suas marcas e parte. Para esses, as minhas saudades e esperanças.

SUMÁRIO

Introdução **1**
A análise sobre a CEPAL
Nossa hipótese e estrutura do trabalho

Capítulo 1 - O Nascimento da CEPAL **5**
1.1. O Nascimento da CEPAL
1.2. Crescimento e desenvolvimento: a complexidade da relação
1.3. Emprego, desemprego e subemprego

Capítulo 2 - A América Latina é diferente: a Antiga CEPAL **15**
2.1. A visão do capitalismo a partir da América Latina
2.1.1. O período conturbado do pós-guerra
2.1.2. O debate nos anos 50
2.2. O sistema centro-periferia e a necessidade de industrialização
2.2.1. A CEPAL dos anos 50: industrialização
2.2.2. A CEPAL dos anos 60: desobstruir a industralização
2.2.3. As críticas à Antiga CEPAL
2.3. O emprego na visão da Antiga CEPAL

Capítulo 3 - O Mundo em Transformação: a Nova CEPAL **51**
3.1. O capitalismo mais uma vez se transforma
3.1.1. Crise e transformação
3.1.2. O debate econômico
3.2. A CEPAL. Na verdade a Nova CEPAL
3.2.1. O olhar da Nova CEPAL
3.2.2. O nascimento das idéias da Nova CEPAL
3.2.3. A Nova CEPAL: transformação produtiva com equidade
3.2.4. O emprego no pensamento da Nova CEPAL
3.3. As críticas ao novo pensamento da CEPAL

Capítulo 4 - CEPAL x CEPAL: algumas comparações e números **101**
4.1. CEPAL versus CEPAL
4.1.1. As duas CEPALs: visões de alcance diferentes
4.2. A mudança dentro de casa
4.3. As previsões e os resultados
4.3.1. O que esperar?
4.3.2. O que dizem os números?
4.3.3. Os resultados

5. Considerações finais: a CEPAL mais fraca **121**
5.1. A importância da CEPAL
5.2. CEPAL x CEPAL: o emprego de cada uma
5.5. Últimas palavras

Bibliografia **127**

Anexos **133**

En mi patria hay un monte.
En mi patria hay un rio.

Ven conmigo.

La noche al monte sube.
El hambre baja al río.

Ven conmigo.

Quiénes son los que sufren?
No sé, pero son míos.

Ven conmigo.

No sé, pero me llaman
y me dicen "Sufrimos".

Ven conmigo.

Y me dicen: "Tu pueblo,
tu pueblo desdichado,
entre el monte y el río,

con hambre y con dolores,
no quiere luchar solo,
te está esperando, amigo".

Oh tú, la que yo amo,
pequeña, grano rojo
de trigo,
será dura la lucha,
la vida será dura,
pero vendrás conmigo.

Pablo Neruda, 'El Monte y el Rio'

Resumo

A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) é o centro da discussão no presente trabalho. Mais especificamente, a visão da instituição sobre a questão do emprego. Porém, esse enfoque conduziu ao estudo de dois momentos: a chamada Velha CEPAL (anos 50 e 60) e a Nova CEPAL (anos 90). Por quê? Devido às transformações teóricas que acompanharam a escola ao longo dos seus 50 anos e mudaram, de forma importante, sua discussão, propostas e, de maneira mais controversa, seu método. Assim, ao longo do trabalho conclui-se que a Velha CEPAL, quanto ao emprego, estava próxima da abordagem keynesiana e kaleckiana, onde a demanda efetiva é a mola mestra para gerar empregos. Diferentemente, a Nova CEPAL não partilha claramente da mesma visão, voltando, como na teoria tradicional, a valorizar a idéia de empregabilidade da força de trabalho disponível. Por fim, considerando o 'entorno' histórico e mesmo intelectual que envolve ambas, enfatiza-se a diferença entre ambas as visões da mesma instituição e ainda observa que a Nova CEPAL não conseguiu avançar de maneira aceitável de onde a Antiga havia parado.

INTRODUÇÃO

"How abolish an evil without first having clearly perceived in what it consisted?"

Simone Weil. Factory Work , 1942.

Os altos índices de crescimento econômico por que passaram países da América Latina no pós-guerra não resolveram alguns de seus principais problemas. Se houve importantes progressos na renda *per capita* e na estrutura produtiva, patinamos, ainda hoje, sobre indicadores sociais desconsertantes. Contudo, se as auspiciosas taxas de crescimento conseguidas ano após ano não foram suficientes, nem a transformação da estrutura produtiva de muitos países da região, o que fazer para superar os graves problemas sociais? Como vencer a péssima distribuição de renda, desemprego e subemprego desesperadores?

Tais perguntas nos remetem, mais do que nunca, a conhecer as possibilidades de desenvolvimento econômico da América Latina e, para tanto, a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) constitui marco fundamental. Sua constante preocupação com a transformação econômica da região permitiu enxergar a íntima relação entre inserção na divisão internacional do trabalho, formação histórica e o resultante desenvolvimento. Com isso, as idéias cepalinas reivindicavam, desde os anos 50, através da industrialização, a superação dos enormes contrastes na estrutura produtiva e social e, por esse caminho, o alcance do desenvolvimento. No entanto, como é natural, seu sofisticado esquema conceitual foi duramente criticado e, com o passar do tempo, sofreu fissuras.

As diversas e aceleradas mudanças ocorridas no mundo nas últimas décadas, a formação de uma nova ordem mundial e as dificuldades internas dos Estados Nacionais desenvolvimentistas levaram, dentro da própria CEPAL, não só ao questionamento, mas também, e muito mais importante, à revisão e a uma nova abordagem dos problemas dos países do subcontinente. Essa revisão, mesmo partindo de algumas idéias básicas do marco teórico dos anos 50 e 60, propunha uma forma diferente de atacar e sobrepujar a pobreza, buscando o desenvolvimento através do crescimento econômico com assimilação

sistemática do progresso técnico, com simultânea massificação da educação, e melhor distribuição de renda.

Trata-se, portanto, de duas abordagens diferenciadas, dentro da mesma escola, ambas na trilha do desenvolvimento econômico. No cerne de toda essa discussão, todavia, dorme a questão da inclusão social, cuja expressão mais simples ou talvez sistêmica seja o emprego. Assim, se para discutir o desenvolvimento econômico latino-americano é imprescindível olharmos a CEPAL, também torna-se necessário que analisemos o papel do emprego, questão chave do desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, se a CEPAL alterou em sua trajetória a forma de buscar o desenvolvimento, é de se esperar que também tenha alterado seu olhar sobre o emprego no processo de desenvolvimento. Será esse o ponto sobre o qual nos debruçaremos neste trabalho. Em outras palavras, discutiremos como a CEPAL dos anos 50 e 60 e a Nova CEPAL dos anos 90 vêem a relação entre aumento da oferta de emprego e desenvolvimento.

Mas, para isso, façamos, primeiramente, algumas observações.

A análise sobre a CEPAL

Para construirmos nosso trabalho, é necessário termos claro que a CEPAL era um órgão cuja pesquisa apresentava caráter eminentemente aplicado, voltado para a criação de técnicas e formulação de políticas econômicas que favorecessem o desenvolvimento latino-americano. Assim, é claro que a casa moldava seus conhecimentos e propostas ao momento vivido pelo subcontinente. Por isso mesmo, é comum observarmos, que a cada década, a CEPAL propunha diferentes ênfases em suas mensagens transformadoras: nas origens e anos 50: *industrialização*; nos anos 60: *reformas para desobstruir a industrialização*; nos anos 70: *reorientação em favor de uma maior homogeneidade social e diversificação exportadora*; nos anos 80: *superação do problema do endividamento externo*; e nos anos 90: *transformação produtiva com equidade*. (Bielschowsky, 1998)

Em todas elas, a idéia de *transformação* estava presente. Uma transformação que não parecia concebível que se processasse sozinha, apenas através dos agentes no

mercado. Para os economistas da casa nos anos 50 e 60, a busca pelo desenvolvimento passava pela industrialização e esta, na América Latina, era vista como problemática e específica, tornando imprescindível, para que prosseguisse, a intervenção consciente sobre a realidade[1]. (Mello, 1991)

Nesse sentido, o intuito de transformação parece permeado por uma ideologia[2] forte nesses anos do pós guerra: o *desenvolvimentismo*. Este é entendido como

> *"(...) a ideologia de transformação da sociedade (...)* [latino-americana], *definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:*
> *a)* *a* ***industrialização*** *integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento (...);*
> *b)* *não há meio de alcançar a industrialização eficiente e racional (...)* [na América Latina] *através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o* ***Estado*** *a planeje;*
> *c)* *o* ***planejamento*** *deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção da expansão; e*
> *d)* *o* ***Estado*** *deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente."* (BIELSCHOWSKY, 2000: 7. Grifo nosso)

Em outras palavras, de acordo com essa ideologia, o Estado era requisitado para que desse sua contribuição ao desenvolvimento. E qual contribuição? De planejador e promotor de investimentos, capaz de ordenar a utilização dos recursos nacionais[3].

Em resumo, a CEPAL foi (e é) um órgão de pesquisa voltado para a especificidade latino-americana, preocupado com diagnósticos e políticas capazes de conduzir os países da região ao desenvolvimento econômico. Nessa busca, partilhava (e mesmo fomentava) uma ideologia desenvolvimentista que via na industrialização, por meio do planejamento estatal, o caminho para a superação das nossas seculares chagas sociais. Hoje as coisas parecem diferentes e demonstrar essa mudança é parte deste trabalho.

Nossa hipótese e a estrutura do trabalho

Tentaremos demonstrar, ao longo deste estudo, que houve um deslocamento da abordagem cepalina sobre a questão do desenvolvimento econômico, o que implicou um diagnóstico e recomendações diferentes para a questão do emprego.

Em síntese, nossa hipótese é que

---

1 Segundo Figueiredo (1990: 144), *"(...) os três conceitos - desenvolvimento, industrialização e planejamento - são inseparáveis do ponto de vista cepalino e, ademais, devem ser concebidos nessa ordem."*

2 Ver CHAUÍ, Marilena. *O Que é Ideologia*, São Paulo, Editora Brasiliense, (1980). 126p.

3 Essa perspectiva parece reforçada pela ação da CEPAL, após ganhar o 'status' de órgão permanente da Organização das Nações Unidas. Ali, seu diretor, Raul Prebisch, buscou aproximar o órgão dos governos latino-americanos a fim não só de conseguir apoio, mas, e principalmente, para capacitar os homens dos governos em política e planejamento econômico (Furtado, 1985).

houve uma mudança importante no pensamento da CEPAL em relação às perspectivas de desenvolvimento latino-americano. Isso, conseqüentemente, trouxe reflexos à forma de se enxergar a questão do emprego.

Para estudar nossa hipótese, dividimos o trabalho em cinco capítulos. No primeiro, discutiremos alguns conceitos fundamentais para nossa análise posterior. Em seguida, no capítulo 2, estudaremos o pensamento da CEPAL em sua fase mais promissora (anos 50 e 60), analisando sua teoria do subdesenvolvimento e como a escola via a absorção da mão-de-obra através da industrialização. No terceiro capítulo, faremos o mesmo tipo de análise, porém tendo como objeto a Nova CEPAL (anos 90). A comparação das duas visões, dos dois momentos da Comissão, serão apresentados no capítulo quatro. Nessa ocasião, tentaremos confrontar as teorias com alguns números e verificar, falseando, se possível, suas diferentes conclusões. Por fim, a partir do estudo realizado, tentaremos comprovar nossa hipótese e propor que, agora, mais do que nunca, é imprescindível que se alce o desenvolvimento social como meta de toda e qualquer política econômica.

1

O NASCIMENTO DA CEPAL

"Destarte, o mais importante não é que podemos autodirigir-nos, e sim que não nos resta outra saída senão fazê-lo"
Celso Furtado. 'A Pré-Revolução Brasileira, 1962.

Neste capítulo, as preocupações estarão voltadas para alguns conceitos fundamentais para a análise da CEPAL, tais como desenvolvimento, crescimento e emprego. Vamos a eles.

1.1. O nascimento da CEPAL

O mundo jamais poderia ser o mesmo depois da II Guerra Mundial. O grau de destruição, as atrocidades, a morte em massa, o desespero e a dor mostravam que algum concerto efetivo entre as nações se tornava necessário[1]. Mais: o capitalismo sem rédeas deveria ser controlado. Assim, mesmo durante a guerra, várias conversações de alto nível entre os países aliados se realizaram com o objetivo de evitar que absurdos como aquele se repetissem no futuro. Esse era o "espírito do tempo": as preocupações com feridas ainda abertas levavam a busca de uma ordem internacional estável e regulada (Belluzzo, 1995). Foram essas mesmas conversações que começaram a desenhar a geopolítica do mundo após o período de conflagração.

Os principais signatários e incentivadores dessas articulações – Estados Unidos, França, Inglaterra e mesmo a União Soviética – procuravam criar um instrumento que congregasse os diferentes países, uma organização internacional geral, só alcançada em 1945. Nascia ali, na Conferência de São Francisco, a Organização das Nações Unidas (ONU) e seu principal documento: a Carta das Nações Unidas.

A nova organização foi vista pelos países da América Latina como uma grande chance de terem sua voz ouvida no cenário internacional. Uma oportunidade de obter

1 As tentativas de concerto geral entre as principais potências mundiais até então tinham se revelado de pouco valor. Logo após a Primeira Guerra, por exemplo, as potências européias tentaram criar um órgão supranacional capaz de controlar, pela via diplomática, desentendimentos, antes que estes saíssem do controle. Porém, a chamada Liga das Nações de 1919 teve curta duração e importância. A fraqueza aparecia já na origem da Liga, quando os Estados Unidos, ao recusarem-se a integrá-la, retiraram da organização qualquer significado real (Hobsbawn, 1995).

cooperação internacional para o desenvolvimento e buscar a elevação dos níveis de vida no subcontinente. (Cruz, 1995) A pressão regional teve tradução na proposta chilena de criação de uma comissão específica para tratar dos problemas locais. A criação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) teve um gosto de dupla vitória: uma diplomática e outra ao chamar a atenção do mundo para a região.

Mas a CEPAL iria muito mais longe. A construção da identidade teórica da casa viria cedo, com a chegada do seu mais importante pensador: Raúl Prebisch. Este influente economista argentino, de renome internacional, criador e ex-dirigente do banco central de seu país, trouxe em sua bagagem os princípios de uma nova maneira de tratar os problemas latino-americanos. Sua abordagem criaria um olhar econômico a partir da América Latina, cujas raízes sociais estavam nas transformações ocorridas desde os anos 30 e 40. (Flechsig,1991)

Já no segundo texto escrito dentro da instituição[2], Prebisch expôs os fundamentos do que viria a ser conhecido como 'Escola Cepalina', provavelmente a mais importante referência do pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento. Esse texto, conhecido como 'Manifesto dos Periféricos'[3], teve enorme repercussão ao ser apresentado, não só pelo novo tratamento que dava ao comércio internacional e as relações internacionais, mas também pelo tom polêmico de crítica as teorias defensoras do livre comércio.

Os outros estudos que se seguiram[4] reforçaram a importância e o caráter criativo do pensamento cepalino. Em pouco tempo, a CEPAL viu suas idéias irradiarem-se, ganhando apoio dos próprios governos locais. Talvez efeito e causa ao mesmo tempo, parte de seus recursos voltaram-se para a preparação e realização de cursos de planejamento econômico cujo fato de maior relevância foi divulgar o ideário cepalino no próprio centro do poder latino-americano. A instituição, portanto, nessa época, já se tornara o mais importante e influente centro de pensamento econômico da América Latina.

2 O primeiro texto foi divulgado no interior da CEPAL e depois recolhido.
3 O título original era "O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Seus Principais Problemas" (Prebisch, 1951).
4 Talvez o mais importante dessa fase seja o famoso 'Estudo de 49', cujo título é "Estudo Económico da América Latina" (CEPAL, 1951). Esse, um texto menos polêmico e mais esclarecedor, como veremos, apontava o caminho que a CEPAL propunha aos países latino-americanos.

Todavia é importante ficar claro que as teorias da CEPAL, sob influência de Prebisch, nada têm de politicamente revolucionário. Tratava-se de construir uma visão econômica a partir de olhos latino-americanos, armando ideologicamente a ascendente classe empresarial local para a superação da sua condição subalterna. Ou seja, as teorias da CEPAL não rompem com a teoria tradicional de fundo keynesiano. Na verdade, a casa busca *acomodar* a teoria tradicional às necessidades de um desenvolvimento capitalista nacional autônomo da América Latina, superando a condição periférica. (Flechsig, 1991)

O mérito de Prebisch e dos jovens economistas da CEPAL assenta-se na construção dessa teoria. (Flechsig,1991)

1.2.Crescimento e desenvolvimento: a complexidade da relação

Na época de nascimento da CEPAL, a situação das principais economias latino-americanas tinha mudado em relação ao início do século. De exportadores de produtos primários que retiravam todo seu dinamismo desse comércio, alguns países passaram, dolorosamente, por meio do estrangulamento cambial, a ter sua produção impulsionada a partir de demanda e investimentos realizados internamente. É a indústria nascida no começo do século XX, em plantas manufatureiras leves, que consegue responder criativamente à Crise de 29 e tornar-se alternativa à aplicação de capitais durante os anos 30 e 40. É o contexto de formação de uma indústria latino-americana que buscava acumular e assumir um papel de liderança na região.

Assim, o fato de a CEPAL formular uma visão a partir de olhos latino-americanos, ideando o desenvolvimento por meio da industrialização, não foi coincidência. Para a comissão, era fundamental que os países fugissem a armadilha de ser produtor especializado de bens primários para exportação. Era necessário aos países da América Latina se industrializarem, caso contrário veriam seu crescimento e desenvolvimento bloqueados.

Para entendermos, mais a frente, o por que dessa afirmação dos economistas da casa, é capital ter claro o significado e a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento. Demarquemos, primeiro, o que é *crescimento econômico*.

Podemos defini-lo como um processo onde alguns indicadores clássicos de atividade econômica apresentam expansão (produção, renda, consumo de energia, etc), traduzindo um fenômeno basicamente quantitativo de crescimento da oferta de bens e serviços, sem explorar as mudanças que esse crescimento econômico inerentemente acarreta[5]. Em outras palavras, se um processo de crescimento leva à expansão da capacidade produtiva – através da inclusão de novas levas de bens de capital – é inevitável que a produtividade da economia também se altere. Isso traz conseqüências, como: introdução de novos processos e produtos, barateamento da produção, necessidade de pessoal treinado para as novas máquinas, possíveis mudanças na distribuição de renda, entre outros. Mas não é essa a preocupação quando se fala de crescimento econômico. Tal transformação qualitativa na sociedade, subjacente ao processo de crescimento e seu alcance, deve ser analisado no conceito de *desenvolvimento*.

De forma intuitiva, entende-se *desenvolvimento econômico* como a melhoria dos indicadores sociais de um país, permitindo que mais e mais cidadãos desfrutem de elevados padrões materiais. Todavia, a questão é mais complexa.

Rodriguez (1981) e Furtado (1992), por exemplo, chamam atenção para a questão da produtividade e da distribuição ao definirem desenvolvimento como a superação positiva dos grandes contrastes de renda e produtividade, através do aumento do bem-estar material da população, condicionado ao aumento da produtividade média do trabalho.

Infelizmente, tais definições não satisfazem plenamente, pois impedem que reconheçamos, em alguns países "desenvolvidos", as grandes disparidades de produtividade do trabalho entre setores modernos e não-modernos[6].

Falar em desenvolvimento, na verdade, é perseguir um modelo comparável, no caso, o modelo dos países avançados[7]. Estes, mesmo com todas as diferenças, apresentam traços em comum muito marcantes: são países social e economicamente articulados (distribuição de renda equilibrada, elevada escolaridade, representação e poder político

5 Observe, no entanto, que crescimento não pode ser confundido com *recuperação*. Esse último acontece, quando uma economia, passadas as dificuldades, aproxima-se do seu produto potencial, ocupando a capacidade ociosa. Diferentemente, o crescimento econômico, portanto, só ocorre quando a produção e o produto potencial crescerem simultaneamente.

6 Ver Pochmann (1995).

7 Mas, para isso, é imprescindível que os comparáveis sejam equivalentes, isto é, medidos e classificados por um mesmo conjunto de valores aceitos. Ou seja, "*(...) a idéia de um povo mais ou menos desenvolvido somente pode ter sentido a partir da universalização* [de valores] *do capitalismo, que cria um mercado mundial unificado progressivamente (...).*" (GONZÁLES, 1998: 15)

melhor distribuídos), padrão de consumo e produção gerados endogenamente e participação no mercado internacional, baseado em elevada especialização no comércio de manufaturas. (Fajnzylber, 1990)

Então, como será o seu contrário, o *subdesenvolvimento*[8]? Em Furtado[9], a origem do subdesenvolvimento está ligada à diferença na difusão do progresso técnico. Para ele, nos países da América Latina, a difusão do progresso técnico no período primário-exportador deu-se, em grande, parte através da *modernização* do consumo de uma parcela da população. As técnicas produtivas, no entanto, ter-se-iam mantido essencialmente tradicionais. Ou seja, a assimilação na região das inovações tecnológicas mundiais foi parcial, afetando, principalmente o consumo e não invadindo significativamente a esfera da produção. (Furtado, 1975) Quando da industrialização, ainda segundo Furtado, o ponto de partida são atividades que têm suas condições negociais e de ampliação melhoradas quando a capacidade de importar entra em crise. Isto é, trata-se de empresas cujo espaço está delimitado pelo tipo e quantidade das importações. Nesse sentido, o progresso tecnológico aparece primeiro no bem importado e consumido e só depois, se ocorrer substituição por produção interna, avança e chega copiado aos processos produtivos. (Furtado, 1992).

Exatamente isso chama a atenção de Fajnzylber (1990), pois para ele

> *"(...) una de las característica del processo de industrialización da América Latina hasta hora há sido precisamente la asimetria entre un elevado componente de imitación (...) y un componente marginal de innovación económico-social."* (FAJNZYLBER, 1990: 8)

Em outras palavras, o desenvolvimento voltado para fora da fase anterior à industrialização, visceralmente associado à modernização do consumo, impunha um padrão de industrialização muito especial: imitativo dos padrões dos países avançados e desconectado dos recursos e do nível de acumulação local[10]. Através dele, a reprodução do processo de modernização do consumo levava a dois resultados:

---

8 Esse conceito foi amplamente criticado a ponto de ser desvalorizado academicamente. Via-se que apresentava problemas de pouco rigor, elasticidade excessiva e insuficiência para abordar a questão das classes sociais e a evolução histórica colonial (Gonzales, 1998). No entanto, insistiremos nele, devido à CEPAL e a economistas, como Celso Furtado, utilizarem-no constantemente.

9 Em textos como: *Análise do 'Modelo' Brasileiro*, *Brasil: A Construção Interrompida*, *Dialética do Desenvolvimento* e *O Mito do Desenvolvimento Econômico*.

10 Observe-se que esse processo de modernização do consumo latino-americano revela uma situação de *dependência* cultural e econômica que empurrava os países da região à reprodução dessa situação. É bom ressaltar, contudo, que a dependência não é definida pela propriedade estrangeira do capital – embora a agrave –, mas sim pelo fato de termos transplantado padrões de consumo vindos de países ricos (Furtado, 1974).

1. apenas o segmento da população que controlava o aparelho produtivo afetado pelo aumento da produtividade – primeiro os aumentos permitidos pelas vantagens comparativas do comércio internacional e depois pela industrialização substitutiva – desfrutava dos benefícios da modernização (Furtado, 1992);
2. reforço das disparidades de renda e produtividade entre setores da economia e da população.

De outra maneira, os países *subdesenvolvidos* assumiram essa condição ao organizarem sua sociedade em torno da produção especializada de bens primários para exportação, convertendo a economia em um conjunto *estruturalmente heterogêneo*. No arranjo social resultante, a concentração de renda e poder era fatal e a forte ligação das classes detentoras do excedente com o exterior inevitável. Essas classes copiavam não apenas o consumo dos países ricos e centrais, mas também seus hábitos, idéias e instituições[11]. Enfim, eram *dependentes* econômica, política e culturalmente dos países desenvolvidos, desviando, com isso, parte do excedente aqui produzido para o exterior[12].

Sendo assim, podemos caracterizar, provisoriamente, a América Latina como *heterogênea e dependente*, sendo esta última manifestada através do uso ou destino dado ao excedente econômico. O mais importante, no entanto, é que o funcionamento dessa sociedade tende a reproduzir e recolocar as condições de sua *heterogeneidade e dependência*. Conseqüentemente, sua forma mais aparente é a condição social deteriorada em que vive a maior parte da população ao lado de padrões de consumo similares aos dos países ricos.

Consoante a essa análise, então, não devemos buscar a modernidade, copiando os países desenvolvidos? Não devemos, afinal já alertava Celso Furtado, que o modelo desenvolvido não deve ser buscado através da simples cópia, posto que

> *"(...) a transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento é dificilmente concebível no quadro de dependência"* (FURTADO, 1974: 87)

E a razão é clara: quanto maior o fluxo de novos padrões de consumo, maior deverá ser a taxa de exploração. Por quê? O motivo é que a manutenção do consumo imitativo só pode ser satisfeita de dois modos: a) aumento das exportações; e b) aumento

11 Para uma abordagem menos econômica e muitíssimo interessante ver Fernandes (1968).

12 *"O comportamento dos grupos que se apropriam do excedente, condicionado que é pela situação de dependência cultural em que se encontram, tende a agravar as desigualdades sociais, em função do avanço da acumulação. Assim, a reprodução das formas*

da taxa de excedente sobre o produto líquido (Furtado, 1974). As exportações, como veremos, têm o problema da queda relativa dos preços dos bens primários, restando, desse modo, aumentar continuamente a taxa de exploração. Ou seja, como falar em desenvolvimento elevando a taxa de exploração em economias tipicamente desiguais e de baixa renda *per capita*?

Tal funcionamento da economia periférica latino-americana nos conduz à conclusão de que maiores taxas de crescimento econômico, *sob o signo da dependência*, podem piorar a condição de subdesenvolvimento ao invés de superá-la (Furtado, 1974). Isso evidencia, mais uma vez, que não basta a economia crescer. É preciso desenvolver e para isso é necessário superar a dependência.

A CEPAL, que, como vimos, não rompe com a teoria econômica tradicional, inscreve sua visão nessa dualidade: a) há o modelo *desenvolvido*, que poderíamos dizer tratar-se de países que apresentam indicadores sociais muito bons, PIB *per capita* elevado, ausência de grandes diferenças de renda e de produtividade[13], indústrias e governo produzindo e difundindo tecnologia em grande quantidade e investimentos dominados por capitais nacionais (Fajnzylber, 1990); e b) o modelo *subdesenvolvido*, com todos os seus problemas de heterogeneidade e dependência, mas que – e isso é importante - não se configura em economias atrasadas e sim funcionais nas trocas internacionais. Trata-se de dois grupos de países coevos historicamente.

Então, como "desenvolver" os países latino-americanos, superando as disparidades, se a desigualdade têm origem no seu próprio modelo de crescimento?

Antes de responder, é preciso estar claro que há uma direção única quando discute-se crescimento e desenvolvimento. O último, para existir e consolidar-se dinamicamente, precisa do primeiro, isto é, são necessários processos de acumulação de capital que se realimentem e cujos frutos dos ganhos de produtividade sejam distribuídos pela sociedade. Em outras palavras, para conseguirmos o desenvolvimento, precisamos que o país cresça, mas isso apenas não basta.

---

sociais que identificamos com o subdesenvoulvimento está ligada à forma de comportamento condicionada pela dependência." (FURTADO: 1974, 82)

13 Como já assinalamos, a questão da disparidade na produtividade é bastante questionável. Todavia, aceitemos momentaneamente a idéia cepalina que associa homogeneidade produtiva a desenvolvimento. Uma discussão mais aprofundada sobre o tema será feita em capítulo posterior.

Na verdade, é preciso entender desenvolvimento como um processo social localizado (nacionalmente, no caso), que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população. Propõe-se que ele se realiza através da ação de três forças,

1. impulso à acumulação, típico das relações concorrenciais capitalistas[14];
2. ações que visem o aumento do bem estar material das grandes massas. Não se trata somente distribuir, posto que é do funcionamento dos mercados e da economia latino-americana repor a má distribuição dos frutos do trabalho; e
3. combinação entre *aprendizagem* - tendo como modelo as economias mais avançadas - e *inovação* econômica e social, permitindo que esses países incorporem o progresso técnico, pautando-o em relação às suas próprias carências e possibilidades (Fajnzylber, 1990).

Destarte, para escapar à condição de subdesenvolvimento, resta, apenas, romper a dependência cultural e econômica e impor mudanças à camada da população que se beneficia do sistema atual. Só então seria possível reordenar a estrutura econômica e política em favor de um crescimento diferente do seguido até hoje.

Porém, a situação de fraqueza econômica e política dos trabalhadores latino-americanos, dada a oferta bastante elástica de mão-de-obra, torna-os presas fáceis dos interesses da parte da população detentora dos meios de produção. A situação na América Latina aparece, portanto, por esse ponto de vista, como um caso grave, onde a luta pela distribuição do produto e do poder se vê funcionalmente embotada pela situação de dependência.

1.3. Emprego, Desemprego e Subemprego

Dentro do pensamento cepalino, a preocupação com o *desenvolvimento* sempre foi, mesmo com as transformações da década 90, o nó a ser desatado e a razão da existência da comissão[15]. Como vimos, dentro do desenvolvimento, a questão da inclusão

14 Ver Marx, Karl. *O Capital*, especialmente o capítulo XXIII da seção sete: '*La Ley General de la Acumulación Capitalista*'.
15 Se na década de 70 e, principalmente, de 80, o pensamento da comissão procurou debater questões conjunturais ou de curto prazo, isso se deveu à urgência dos problemas que se colocavam, sendo impossível abstraí-los.

social é fundamental e sua expressão mais aparente, o emprego, é o que nos move nesse trabalho. Mas o que é, o que se entende por emprego?

Poderíamos utilizar a definição oferecida por Rodriguez (1998). Segundo ele, entende-se *emprego* como os cargos exercidos por trabalhadores com produtividade alta ou normal que se reflete em seu nível salarial. Do mesmo modo, o autor define *subemprego* como o trabalho remunerado exercido por mão-de-obra geralmente não especializada, de baixa produtividade e baixa remuneração[16].

Porém, devido a problemas de quantificação e para nossas ambições aqui, preferimos utilizar a *Classificação Internacional da Situação no Emprego* (CISE) empregada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)[17]. Essa classificação aponta diversas categorias capazes de captar, ainda que sempre problematicamente, os movimentos do mercado de trabalho. Por tal motivo, definiremos os que têm emprego, os empregados, como

> *"(...) todos aquellos trabajadores que tienen el tipo de empleo definido como 'empleos asalariados. (...) Empleados con contratos estables: son aquellos 'empleados' que han tenido, y continúan teniendo, un contrato de trabajo implícito o explícito (oral o escrito), o una serie de tales contratos, con el mismo empleador de manera continua. El significado de 'de una manera continua' se refiere a un período de empleo que és mas largo que una duración mínima especificada, la cual se determina de acuerdo con las circunstancias nacionales. (...) Los empleados regulares son aquellos 'empleados con contratos estables' ante quienes la organización empleadora es responsable por el pago de cargas fiscales y de las contribuiciones de la seguridad social y/o aquellos cuya relación contractual se rige por la legislación general del trabajo."* (OIT, ?: 7)

Definido quem está empregado, resta-nos admitir que, por exclusão, os que não se enquadram na categoria apontada e não são nem empregadores nem trabalhadores por conta própria, estão na categoria desempregado ou subempregado. Todavia, em nossas análises quantitativas, operaremos apenas com o conceito de *desemprego aberto*, cuja definição esquemática pode ser vista abaixo (Figura 1.2). Por quê? O motivo são as dificuldades de tratamento estatístico dos dados produzidos pelos diferentes países. A América Latina não possui uma tradição rica na elaboração de estatísticas nacionais, o que dificulta muito o estudo conjunto.

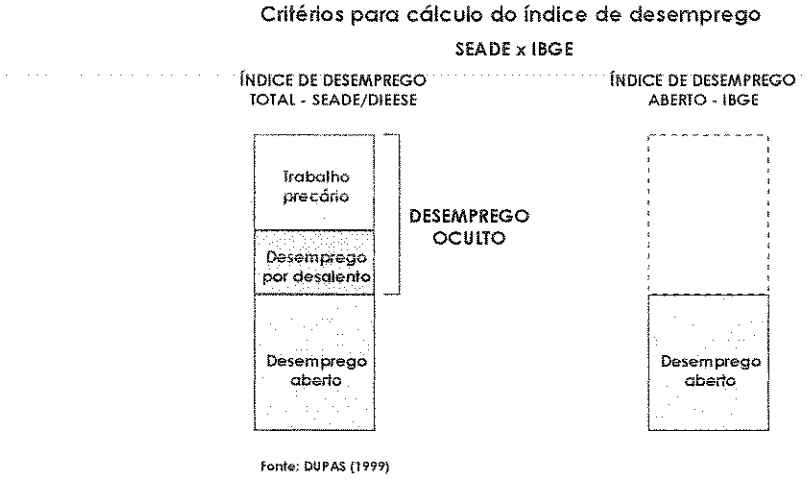
Entretanto, dados os nossos objetivos, essa escolha não prejudicará o rigor ou o foco da análise. Na verdade, o subemprego elevado está relacionado à ausência de vagas

16 É de se esperar que normalmente os trabalhadores empregados possuam registro formal de sua atividade e os subempregados, não. Todavia, a coincidência não é plena.

17 Ver sitio da OIT a internet:: *http://132.236.108.39:8050/public/spanish/bureau/stat/class/icse/htm*

para empregados, pois, como bem analisa Tokman (1991), na ausência de assistência social significativa, o desemprego é um luxo a que o trabalhador latino-americano não pode se dar. Por essa via, é possível e podemos utilizar o desemprego aberto como indicador — incompleto — dos movimentos da mão-de-obra no mercado de trabalho.

Figura 1.2 - Conceito esquemático de desemprego



Será assim, utilizando os conceitos referidos que tentaremos mostrar o deslocamento ocorrido na abordagem cepalina, principalmente em relação ao emprego. Discutiremos cada um dos períodos, entre 1950 e 1970 e os anos 90. Com isso, será possível não só apontar as diferenças entre um período e outro como também enxergar que essa alteração implicou diagnósticos e recomendações divergentes para a questão do emprego.

2

A AMÉRICA LATINA É DIFERENTE: A ANTIGA CEPAL (1950-70)

"O que caracteriza o subdesenvolvimento é o desperdício de mão-de-obra por causa da insuficiência de capital."
Celso Furtado. 'A Fantasia Organizada, 1985

Daremos, agora, início à análise do pensamento da CEPAL. Nesse momento nos concentraremos apenas sobre os anos 50 e 60, discutindo rapidamente o momento histórico do nascimento das idéias cepalinas. Em seguida, apresentaremos os principais pontos da teoria do subdesenvolvimento e sua visão relativa à questão do emprego.

2.1. A visão do capitalismo a partir da América Latina

A Antiga CEPAL, estando voltada e olhando o mundo a partir da América Latina, conseguiu feito dos mais importantes. O crescimento industrial de alguns países do subcontinente, a destruição das guerras, os movimentos para reconstrução européia e a Guerra Fria possibilitaram o nascimento e a difusão de um novo olhar sobre o capitalismo, o olhar dos países desindustrializados e pobres. É exatamente esse olhar que estudaremos neste capítulo. Primeiro, tentaremos contextualizar o nascimento das idéias da escola da CEPAL. Depois, analisaremos o próprio pensamento cepalino em três subseções: a) nos anos 50; b) nos 60; e c) as críticas a esse pensamento. Por fim, discutiremos a questão do emprego para os cepalinos nesse período.

2.1.1. O período conturbado do pós-guerra

Como vimos na introdução, o mundo do pós-guerra não poderia ser politicamente o mesmo do período anterior. O capital havia se concentrado em escalas nunca vistas, tornando mais e mais rígido o funcionamento da economia. Ao mesmo tempo, seguindo administração científica de Taylor, a produção era agora altamente sistematizada e subdividida, dissociando a concepção da execução do trabalho. Por isso, o processo de

trabalho surgia dissociado da qualificação dos trabalhadores e a mão-de-obra passou a ser comum e semi-especializada. (Mattoso, 1995)

Entretanto, a crise e a reincidência da guerra no segundo quartil do século XX permitiam ver que a competição entre os grandes capitais, as instabilidades econômicas e a fragmentação do mundo em blocos opositores precisavam ser alterados. A destruição da II Guerra Mundial não deixava dúvidas de que o mundo precisava de um reordenamento e os avanços da União Soviética não permitiam mais aos Estados Unidos fugirem ao papel de novo centro hegemônico. (Hobsbawn, 1995)

Assim, ao final da conflagração, despontou uma nova ordem econômica mundial e nasceu a Guerra Fria. Com apoio dos EUA, os países capitalistas castigados pela destruição tratavam com urgência da sua reconstrução, uma necessidade para que se afastasse o risco da revolução social (Hobsbawn, 1995). Nesse ambiente, o fluxo internacional de recursos alterava-se em direção ao Japão e à Europa, que se reerguiam. Ambos não só passaram a receber apoio financiado pelo Plano Marshall, mas também a atrair, para seus protegidos mercados internos, o investimento produtivo norte-americano.

Se a reconstrução permitia um rápido crescimento das economias européias, a guerra — e suas demandas — e a concorrência entre capitais trouxeram avanços tecnológicos muito importantes não só em novos produtos, mas também em níveis de produtividade. (Hobsbawn, 1995) Esses avanços, somados ao espalhamento do padrão industrial estadunidense, consolidaram a liderança econômica norte-americana. É bom lembrar que o baixo preço do barril de petróleo na época[1] tolerava tal avanço.

Em resumo, tudo isso permitiu:

a) rápido e prolongado crescimento da produção e da produtividade;
b) liderança do setor industrial, através dos bens de consumo duráveis, bens de capital e química;
c) criação de um importante sistema de filiais multinacionais;
d) crescimento do comércio internacional mais acelerado do que o industrial - embora o mercado interno fosse o principal responsável pelo crescimento ; e
e) crescimento da participação relativa do emprego industrial e de serviços nos mercados de trabalho nacionais. (Mattoso, 1995)

Naturalmente, as relações de trabalho também apresentaram nítidas mudanças. A destruição e o horror das duas guerras haviam tornado os dirigentes mundiais ciosos dos problemas gerados pela insatisfação social. (Belluzzo, 1995) Pior, havia agora um contraponto claro ao sistema capitalista: a União Soviética e a consolidação de suas posições no leste europeu. Esses 'perigos' da luta de classes forçaram a entrada de um novo ator na cena política: os sindicatos de trabalhadores amparados na lei, na regulação pública do desemprego e na sua própria organização (Mattoso, 1995).

Nesse ambiente, os homens que estavam em posição de fazê-lo reformaram o capitalismo (Hobsbawn, 1995). Os Estados dos países desenvolvidos passaram a conciliar propriedade privada dos meios de produção, planejamento, gestão democrática da economia e elevação do padrão de vida da população por meio do *Estado de Bem-estar Social*, arcando com parte dos custos de reprodução da mão-de-obra. (Mattoso, 1995) Agora, os Estados tomavam as rédeas da regulação social.

O resultado desse período nos países centrais foram anos de um crescimento econômico superior a qualquer período do passado — exceto para os EUA — somado a uma taxa de desemprego aberto mínima, estacionada em 1,5% na Europa Ocidental nos anos 60. Os trabalhadores, por sua vez, frente à enorme oferta de bens, crescimento econômico, ganhos de produtividade, pleno emprego e força política[2], tiveram sua situação material francamente melhorada. Tudo em um ambiente de baixa inflação. Por tudo isso, esses anos foram os chamados 'Trinta Gloriosos', uma época *excepcional* do capitalismo. (Hobsbawn, 1995)

Porém, as mudanças não ficaram restritas aos países ricos. O resto do mundo também colheu os frutos da época. Por exemplo, exceto por momentos de guerras regionais, não havia fome endêmica e mesmo a oferta de alimentos *per capita* aumentou em quase todas as regiões. (Hobsbawn, 1995)

Em importantes países da América Latina, as transformações também foram de grande monta. Aqui, alguns países transitaram para uma nova dinâmica econômica, baseada na demanda e investimento internos e alguns centros urbanos passaram a ser os pólos dinâmicos da economia. Neles, uma classe industrial latino-americana surgia, carente

1 O barril de petróleo saudita, no período de 1950 a 1973, custava em média menos de dois dólares. (Hobsbawn, 1995)
2 A importância dos sindicatos na melhoria das condições de vida dos proletários é discutível. É mais crível que seja mais um fator – valioso - de pressão a favor dos trabalhadores.

de uma ideologia que representasse sua visão de mundo e seus interesses. (Bielschowsky, 1998) A rápida migração campo-cidade, na ausência de reforma agrária, inchou sobremaneira as urbes sem que a oferta de emprego crescesse na mesma velocidade[3]. Desse modo, a mesma economia que se transformava a taxas não desprezíveis era incapaz de reduzir a pobreza[4] (CEPAL, 1951).

Foi nesse ambiente que nasceram as idéias da CEPAL: um mundo em reestruturação que ainda olhava com medo seu passado recente; em que Estados Nacionais percebiam a necessidade de intervir no funcionamento da sociedade capitalista a fim não só de evitar tragédias, mas também de sobreviver soberanamente; com trabalhadores que se organizavam e conquistavam direitos. Ao mesmo tempo, em uma América Latina que crescia economicamente, mas com grandes diferenças internas e que se tornava mais e mais consciente da sua vulnerabilidade externa. Países esses donos de uma indústria nova, mas já crescentemente responsável pela dinâmica da economia. De uma burguesia constituída, porém sem respaldo teórico e ideológico para seus interesses. Mas uma região ainda possuidora de enormes e inumeráveis problemas sociais.

O grande mérito da CEPAL, por conseguinte, está em formular uma *teoria voltada para a América Latina*, realizando uma crítica à divisão internacional do trabalho e exigindo a superação da condição periférica. (Flechsig, 1991)

Nesse mundo efervescente, não tardou ao pensamento cepalino atrair a atenção das mentes nacionalistas e de jovens economistas preocupados com a superação do terrível quadro social latino-americano: em sua maioria pobre, analfabeto, agrário e politicamente oligárquico. Mas, e talvez mais importante do que isso, foi a atração exercida por essa teoria sobre os governos da América Latina. Mas o que pregava essa teoria de tão instigante e atraente aos olhos latino-americanos? É isso que passaremos a investigar. Mas, antes, é interessante observar o debate econômico travado na época.

2.1.2. O debate nos anos 50

3 MATTOSO (1995), em seu capítulo 1, descreve como na Europa o Estado passa a chamar para si a responsabilidade não só pela estabilidade econômica, mas também de parte dos custos sociais da reprodução do trabalhado. A associação dessas políticas fez com que o crescimento do funcionalismo público puxasse positivamente as estatísticas de emprego (MATTOSO, 1995. Principalmente na seção 'Conformação do padrão de desenvolvimento Norte-Americano).

4 OLIVEIRA (1998) argumenta que apesar da baixa renda *per capita*, os fatores que mantinham os elevados níveis de miséria eram políticos: golpes, partidos e sindicatos cassados, etc. Esta posição será discutida nos itens 2.2.3 e 2.3.

Não nos interessa esmiuçar as discussões dos anos 50 e 60. O importante aqui é apenas mostrar o contexto intelectual do debate do qual a Antiga CEPAL fazia parte.

A Crise de 29 e as duas guerras mundiais elevaram o tom dos questionamentos à 'Teoria do Comércio Internacional'[5], baseada nas vantagens comparativas. Dominante até então e legitimando a divisão internacional do trabalho constituída, essa teoria, logicamente impecável, trazia implícito que a difusão dos frutos do progresso técnico se realizaria através do livre comércio entre as nações. Afinal, cada país deveria especializar-se na produção dos bens em que fosse mais eficiente e trocá-los pelo que necessitava ou fosse comparativamente mais caro produzir internamente. Com isso, o comércio livre e a concorrência internacional tenderão

> "*(...) a igualar o preço dos fatores e será*[ão] *em alguma medida um substituto para o movimento dos fatores.*" (MERHAV, 1987: 177)

Mas essa teoria, para os cepalinos, não correspondia às experiências históricas dos países latino-americanos. Furtado (1974), por exemplo, aponta para a existência de enorme diferença na difusão dos frutos do progresso técnico entre os países e para o fato de o excedente criado nos países subdesenvolvidos não ser dedicado à formação de capital, estando ligado apenas à difusão de padrões de consumo existentes nos países desenvolvidos. Foi esse inconformismo com o ideário neo-clássico, que conduziram Raul Prebisch ao princípio normativo da *necessidade* da contribuição do Estado para a realização do desenvolvimento econômico[6].

Mas o debate não se reduzia à momentaneamente enfraquecida 'Teoria do Comércio Internacional'. A luta foi travada nos campos ideológico e político através de uma avalanche de estudos sobre desenvolvimento econômico. (Furtado, 1985) Havia na época preocupação em compreender e promover o crescimento econômico dos países em ruínas ou atrasados, não só para que se mantivesse a estabilidade mundial, mas também a fim de se evitar a expansão[7] do socialismo soviético, inclusive para regiões como a América Latina. Desse contexto nasce um caloroso debate cujo tema central, o desenvolvimento econômico, era precisamente o tema da CEPAL.

---

5 A Teoria do Comércio Internacional a que nos referimos, tem origem no pensamento de Adam Smith e David Ricardo, sendo Charles Kindleberg seu representante na época.

6 Mas Prebisch não estava sozinho. Rosestein-Rhodan publicou, em 1943, artigo com vários pontos de contato com a futura escola cepalina. Falava ele no imperativo da industrialização e na necessidade de planejamento, intervenção e mesmo investimento estatal. Tudo para que fossem superados os constrangimentos ao desenvolvimento.

7 Para HOBSBAWM (1995), a URSS não possuia pretensões expansionistas.

Dentro desse debate, no campo da teoria econômica convencional, os estudos de Arthur Lewis e W. Rostov ganharam fama. Ambos acreditavam que as economias menos desenvolvidas poderiam alcançar as nações ricas, mas para isso seria imprescindível elevar os níveis de poupança e, então, o investimento. Tratava-se de uma questão de tempo e esforços para que o desenvolvimento viesse.

Diferentemente, para a Antiga CEPAL, o problema não era de atraso em relação ao centro. Na verdade, a estrutura produtiva de um país da América Latina era fruto da forma como este se inseriu na divisão internacional do trabalho e, portanto, os problemas eram contemporâneos e não se resolveriam automaticamente com o tempo.

A intensidade política e intelectual do debate estava acesa nas cabeças de economistas latino-americanos da época e parecia querer frutificar na formação de um ideário nacional para os países do subcontinente. Trata-se de um período em que, pelo menos ideologicamente, tivemos a chance de ser gestores de nosso próprio destino.

As idéias da CEPAL na época serão expostas abaixo.

2.2. O sistema centro-periferia e a necessidade de industrialização

Como vimos, as idéias da CEPAL não brotaram no vazio. Alimentadas pelas transformações por que passava a América Latina e o resto do mundo, a visão cepalina veio a público em 1949 através do provocador 'Manifesto dos Periféricos' (Prebisch, 1951). Um texto de enorme impacto seguido, já no ano seguinte, pelo mais importante documento dessa fase: o 'Estudio de 49' (CEPAL, 1951). Juntos, esses dois estudos trouxeram as idéias e os conceitos de onde derivaram investigações, pesquisas e recomendações de política econômica para toda a América Latina.

Todavia, ao final da década de 50, a economia latino-americana já se apresentava sob outro aspecto. Alguns países[8] tinham conseguido avançar muito no processo de industrialização, mas sem alterar significativamente seus problemas sociais. É novamente Prebisch quem inaugura, na CEPAL, em *'Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano'* (1963), as grandes discussões em torno do modelo de industrialização seguido e da necessidade de uma melhor distribuição da renda.

8 Brasil, Argentina, Chile, México e Venezuela são os mais importantes.

São essas duas décadas de reflexão econômica o nosso objeto neste item. Juntas constituem, para nós, a Antiga CEPAL. Primeiro, os anos 50 e *a industrialização*.

2.2.1. A CEPAL dos anos 50: industrialização

O crescimento industrial e as transformações decorrentes por que passava parte importante da América Latina eram movimentos espontâneos de defesa das economias frente às crises da primeira metade do século. Logo, tal crescimento industrial não se deu nas mesmas condições em que se realizou nos países ricos. Afinal, os últimos realizaram sua industrialização no século passado, construindo estruturas produtivas crescentemente integradas, concorrentes entre si, com *grande dinamismo tecnológico*[9] e com papel ativo dos Estados Nacionais. Já os países da América Latina, no mesmo século passado, eram especializados na produção de bens primários para exportação, fazendo deles a mola principal do seu dinamismo econômico (desenvolvimento 'voltado para fora').

Assim, os países industrializados ocuparam o papel de vanguarda na indústria, tornando-se exportadores de produtos manufaturados, enquanto os latino-americanos, devido à especialização, faziam fluir todo o progresso técnico para o setor exportador, deixando o restante das atividades relegadas à condição de subsistência e baixa produtividade. A conseqüência era inevitável.

Quando alguns países da América Latina iniciaram seu processo de industrialização, ainda no segundo quarto do século passado, os países industrializados já usufruíam de enormes plantas fabris, tecnologia avançada, elevada produtividade, alta relação capital-trabalho e estrutura produtiva integrada. O resultado, nestes últimos, era uma renda *per capita* elevada, e por isso mesmo uma poupança, compatível com os níveis de investimento necessários (CEPAL, 1951). Ou seja, ao iniciar sua industrialização, os países da América Latina depararam-se com um capitalismo internacional que estava muito longe da fase concorrencial. Sua nova dinâmica obedecia a lutas monopolistas e padrões tecnológicos que impediam a simples cópia ou compra de tecnologia a partir de poucos

9 Incluímos, aqui, os que conseguiram industrializar-se atrasadamente, no final do século passado (ver Oliveira, 1985).

recursos. A produção industrial agora exigia grandes recursos, vultosos capitais por trabalhador, conhecimentos científicos e mercados[10].

Na América Latina, diferentemente, a produtividade mais alta restringia-se ao setor exportador. A baixa produtividade do restante da economia e, por conseqüência, a baixa renda *per capita* dos países não permitiam uma poupança suficiente para alcançar os patamares de capital e tecnologia atingidos pelas nações ricas. Mais do que isso, a estrutura produtiva integrada dos países industrializados permitia que sua demanda, exceto de matérias-primas e alguns alimentos, incidisse sobre sua própria indústria nacional. Assim, as necessidades de bens de capital dos diferentes setores geravam demanda e renda para esse segmento muito especial da indústria, fazendo com que os estímulos circulassem dentro dos países. Já a especialização primária da América Latina obrigava que as novas indústrias buscassem suprir suas necessidades de bens de capital no exterior, desviando, como é evidente, parte significativa dos estímulos econômicos.

Se a 'Teoria do Comércio Internacional' não via problemas nesse arranjo histórico, Raul Prebisch discordava. O equívoco, segundo ele, estaria no fato de essa abordagem ser estática e 'fotografar' apenas dois pontos diferentes de equilíbrio. Isso dentro de um processo de desenvolvimento econômico cheio de perturbações, onde o tempo é extremamente relevante, torna tal método pouco aplicável (CEPAL, 1951). Para Prebisch (1951), a teoria tradicional das vantagens comparativas traz implícito algo negado pela realidade: a *difusão* dos frutos do progresso técnico. Este, ao não se irradiar, explica as grandes diferenças de renda e capitalização entre os povos.

Partindo dessa perspectiva sobre o funcionamento da economia mundial, Prebisch definiu o par de conceitos mais importante do pensamento da instituição nos anos 50 e 60: o binômio **centro** e **periferia**. Para ele, é fundamental perceber que esses dois grupos de economias têm estreita troca entre si e vão se formando em permanente relação, não havendo atraso ou estágio pretérito de desenvolvimento. Na verdade, os conceitos expõem a especificidade histórica dos países periféricos em relação ao centro, utilizando, para isso, sua inserção particular na divisão internacional do trabalho. (Bielschowsky, 1998) Em outras palavras, a diferenciação feita pela Antiga CEPAL

10 No item 2.3, faremos uma crítica ao fato de a CEPAL não observar os processos históricos que levaram os países centrais ao desenvolvimento, principalmente no que se refere à concentração do poder industrial, financeiro e mercantil. Tudo sob os auspícios do Estado Nacional.

permitia perceber que a divisão internacional do trabalho produzia um desenvolvimento desigual e combinado. Dentro dessa clivagem, para Rodriguez (1981), os cepalinos da época definiram a periferia a partir de dois traços característicos: a) **especialização** na produção de bens primários ou de baixo valor agregado; e b) **heterogeneidade**[11], isto é, convivência de processos produtivos modernos e arcaicos, com o segundo abrigando parcela significativa da população.

Resumidamente, o que temos, então, é uma América Latina especializada na produção de bens primários (ou de baixo valor agregado) para exportação, de onde retira seu dinamismo econômico. Somado a esse setor, outro voltado para subsistência: tecnologicamente arcaico, abrigando a maior parcela da população e incapaz de sustentar e manter trabalhando um número elevado de pessoas que ingressam na idade adulta. Enfim, uma economia vulnerável às flutuações externas, que abrigava um setor moderno de reduzido alcance interno e, portanto, uma estrutura produtiva não integrada, cuja população rural crescia aceleradamente e se tornava 'excedente'.

Desenvolver é, então, nesse sentido, reduzir as diferenças entre o setor moderno e arcaico, melhorando as condições de vida da massa populacional através da sua inclusão nos setores dinâmicos dos países. Em outras palavras:

> *"o problema econômico fundamental de América Latina consiste em aumentar a renda per capita por meio de um incremento da produtividade, uma vez que a elevação do nível de vida das massas mediante uma redistribuição de renda tem alcance muito limitado."* (CEPAL, 1951: 16)

Mas, para aumentar a produtividade do trabalhador, é necessário dotá-lo de maior capital, o que demanda recursos, poupança e divisas para a compra de máquinas e equipamentos quase sempre importados. E como fazer isso se, como vimos, temos uma poupança pequena, relativamente às necessidades de investimento? Pior, nossas exportações primárias, como veremos, perdem poder aquisitivo frente aos produtos industrializados e tendemos ao desequilíbrio externo? Para responder as questões, é preciso observar como a CEPAL encarava o funcionamento de economias periféricas.

Como vimos, uma economia periférica, ao ser especializada na exportação de produtos primários, tem elevado coeficiente de exportação, respondendo rapidamente (e tornando-se vulnerável) às flutuações nos países centrais. Ao mesmo tempo, não

11 Esse é basicamente o conceito de **heterogeneidade**, como definido por PINTO (1985) e indiretamente criticado no item 2.2.3.

possuindo uma indústria, muito menos uma estrutura produtiva integrada, a maior parte dos bens que foge à subsistência precisa ser importado, dando a essa economia um elevado coeficiente de importação. Por outro lado, os Estados Unidos, novo centro do capitalismo mundial, teria um coeficiente de importação muito baixo, respondendo com poucas compras ao crescimento de sua economia. Além disso, seu coeficiente de exportação também seria baixo, o que faria sua economia responder muito lentamente a um estímulo vindo do exterior. (CEPAL, 1951)

As trocas comerciais entre esses dois países seriam claramente desfavoráveis ao periférico e isso ficava muito claro quando se analisava o *ciclo econômico*. Na fase ascendente, em que se ampliam as trocas, o funcionamento das economias centrais demandaria maiores quantidades de produtos primários, elevando seus preços. Ao mesmo tempo, no centro, os salários subiriam e os preços industriais cresceriam ainda mais, já que a procura excederia a oferta. Porém, na descendente, o quadro inverter-se-ia e os salários mostrariam resistência à queda, impedindo uma redução maior dos preços industriais. Deste modo, acumular-se-ia estoques em toda a cadeia até que a pressão se exercesse sobre a produção primária (CEPAL, 1951). Quanto maiores fossem os estoques, maior seria a pressão sobre a produção primária. Essa pressão resultaria em queda nos preços dos bens exportados pela periferia e consolidar-se-ia na forma de queda nos salários dos trabalhadores desses países, posto não apenas terem menor organização como ainda haver excesso de mão-de-obra. Trata-se de um movimento irresistível para a periferia, dada sua posição no início da cadeia produtiva (Rodriguez, 1981). Ou seja, para a Antiga CEPAL, ciclo após ciclo, os preços primários tenderiam a cair frente aos dos bens industrializados, movimento que constituiria o bastante criticado processo de **deterioração dos termos de troca**[12].

Mas o mais grave desse processo é a sua conseqüência: a periferia exportaria para os centros parte dos *frutos do seu próprio progresso técnico*, isto é, os ganhos de produtividade que gerariam uma renda real maior (Rodriguez, 1981). E o motivo seria muito simples: o setor industrial, concentrado nos países centrais, apresentaria ganhos de produtividade significativamente maiores do que o setor primário. Assim, mesmo que a paridade entre preços dos bens primários e industriais fosse mantida, a produtividade

industrial cresceria. Com isso, o último setor produziria maior quantidade de bens ao mesmo custo e conseguiria comprar mais bens primários com menos esforço. Ou seja, haveria concentração de renda.

O quadro desenhado é de uma armadilha. Se se introduzissem melhorias técnicas na agricultura, teríamos aumentos da produtividade por trabalhador e formação de mão-de-obra excedente nesse setor. Haveria, também, melhoria da renda da comunidade, seja através de maiores lucros ou menores preços. A absorção dessa mão-de-obra, na melhor das hipóteses, em outras atividades, representaria aumento de renda real que se somaria ao ganho anterior. Porém, como vimos, os países periféricos tinham alto coeficiente de importação, e esse aumento de renda faria crescer as importações. Ao mesmo tempo, as exportações dependem de fatores alheios ao controle dos países latino-americanos e, na estimativa da Antiga CEPAL, o novo centro possuiria baixo coeficiente de importação e, por conseqüência, baixa elasticidade renda de importação para bens primários. Resultado: não adiantaria investir o progresso técnico na produção de primários para exportação, pois o aumento da renda pressionaria o Balanço de Pagamentos e somado ao excesso de oferta de mão-de-obra, redundaria em deterioração dos termos de troca.

Enfim, o processo de crescimento de um país periférico latino-americano induz naturalmente ao desequilíbrio do Balanço de Pagamentos. A grande armadilha era que, para contê-lo, deveríamos tomar duas sortes de atitudes:

1. causar forte recessão nas economias periféricas nos momentos de descenso do ciclo e ainda crescer mais lentamente que os países centrais nos bons momentos;
2. ou para crescer, era necessário reduzir o coeficiente de importação, significando

   "(...) uma mudança no padrão de crescimento da periferia que, em vez de apoiar-se na expansão das exportações, passa a um novo modelo baseado na implantação e ampliação de um setor industrial que se destina ao mercado interno." (RODRIGUEZ, 1981: 71)

   Ou seja, realizar um **processo de substituição de importações**.

Sintetizando, para desenvolver-se, absorvendo a mão-de-obra excedente, não havia outra saída, para a CEPAL, que não a **industrialização**. Era o único caminho apontado e reiterado pela escola, na época sob a direção de Prebisch (Bianchi e Salviano, 1996)[13].

---

12 Para observar algumas críticas à hipótese de deterioração dos termos de troca, ver seção 2.2.3.

13 Bianchi e Salviano (1996) analisam o 'Estudo de 49' do ponto de vista da retórica utilizada por Prebisch. A conclusão, que em nada diminui a qualidade das idéias contidas no texto, é que o autor usou recorrentemente elementos e técnicas retóricas para convencer a platéia a quem o estudo se destinava. Ou seja, mais que um texto 'acadêmico', trata-se também de uma peça política.

No entanto, o mais importante é reconhecer que os cepalinos acreditavam que o emprego *dependia da expansão industrial* e da urbanização. Para eles, dentro da tradição keynesiana, os trabalhadores não têm controle sobre a oferta de mão-de-obra e muito menos sobre seu preço. (Dathein, 2000) Desse modo, uma queda na demanda efetiva levaria inexoravelmente à redução da demanda por trabalho. A redução de seus salários, embora favorecesse uma redução nos custos dos produtos latino-americanos exportados, de modo algum seria suficiente para manter os empregos. Desse modo, só o aumento da quantidade de capital na economia poderia levar a absorção do excedente populacional, terminando por resolver o problema central: elevar a renda *per capita* da população através do aumento da produtividade, com o aumento relação capital-trabalho.

Trata-se de uma análise semelhante a de M. Kalecki (1987), quando afirma que é exatamente da escassez de capital que surge o desemprego nas economias subdesenvolvidas. Para ele,

> *"(...) o problema crucial que os países subdesenvolvidos enfrentam é aumentar consideravelmente o investimento, não para gerar demanda efetiva (...), mas para acelerar a expansão da capacidade produtiva indispensável ao rápido crescimento da renda nacional."* (Kalecki, 1987: 25)

E qual setor poderia investir, capitalizar-se, e gerar empregos mais produtivos sem conduzir a armadilha do Balanço de Pagamentos? Pela análise empreendida acima resta apenas a indústria.

Todavia, seguindo as teses da CEPAL, para industrializar-se ainda era preciso importar máquinas e equipamentos e, portanto, eram necessárias divisas. Isso torna claro que para a escola não se devia esquecer a agricultura de exportação, posto que sua contribuição era considerada fundamental para acelerar a intensidade do ritmo do desenvolvimento econômico (CEPAL, 1951). Enfim, a agricultura e desenvolvimento industrial eram partes do mesmo problema: o desenvolvimento econômico.

Mas como industrializar em países com problemas tão complexos que os fazia tender ao subdesenvolvimento? Começa, aqui, na visão da Antiga CEPAL, o papel do Estado. Um papel que, embora se materialize em proposições de políticas, tem importância muito maior, pois assume o selo de resumo da vontade nacional na busca coletiva da construção da Nação (Mello, 1991). Sendo o objetivo do país desenvolver-se, então cabe ao Estado racionalizar, direcionar e incentivar atividades no sentido da

industrialização: organizando e planejando a aplicação dos recursos cambiais, incentivando indústrias e tecnologias compatíveis com o quadro populacional e financeiro, protegendo a indústria local, subvencionado à agricultura, facilitando o aproveitamento de plantas e tecnologias através da integração regional, etc.

Todavia, atente-se que o papel do Estado, quanto ao emprego, para os cepalinos, está vinculado ao estímulo à industrialização, não respondendo por nenhuma política direta sobre empregos.

2.2.2. A CEPAL dos anos 60: desobstruir a industrialização

As transformações ocorridas em algumas economias da América Latina ao longo dos anos 50 influenciaram o pensamento cepalino. A indústria não era mais um sonho e muitas empresas estrangeiras haviam se fixado no subcontinente.

Tais metamorfoses não tardaram a gerar críticas. Segundo Bielschowsky (1998), foram basicamente três os fenômenos que levaram a se questionar o que se pensava na CEPAL até então: a) apesar do crescimento econômico de muitos países latino-americanos, a região se vê em condições de crescente instabilidade macroeconômica, em boa medida causada pela restrição às importações; b) a industrialização seguia, mas a urbanização criava empobrecimento e favelização crescente nas cidades; e c) a Revolução Cubana e a polarização do mundo com a Guerra Fria.

Apesar disso, a instituição manteve sua influência e tornou-se um fórum de discussão, crítico ao modelo de industrialização em curso. Os principais problemas assentavam-se na incapacidade de essa industrialização incorporar a maioria da população aos frutos do progresso técnico. O aprendizado da casa em relação a dinâmica do emprego indicava que este dependia não apenas da industrialização, mas de uma mudança na estrutura social, redistribuição de renda e reforma agrária. (Prebisch, 1968) Além disso, outro problema era apontado: a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa, mas apenas mudado sua natureza.

Assim, coube novamente a Prebisch iniciar a reflexão com '*Hacia una Dinâmica del Desarrollo Latinoamericano*' (1963). Para ele, era necessário

> "*(...) alterar la estructura social y redistribuir el ingreso, especialmente a través de la reforma agrária.*" (BIELSCHOWSKY, 1998: 11).

Dos estudos e debates surgiram novos conceitos, como o de **heterogeneidade estrutural**, proposto por Anibal Pinto, o qual permitia mostrar que os frutos do progresso técnico se concentravam individual, setorial e regionalmente, reproduzindo os mesmos problemas do tempo agro-exportador, apenas mudando sua roupagem. Ou seja, o subdesenvolvimento, sem uma intervenção, tendia a perpetuar-se, apesar do crescimento econômico e industrial.

A crítica desenvolvida pela própria CEPAL observava que a industrialização havia superado a situação de quase enclave do setor exportador e alcançado certa autonomia interna, crescendo a partir de suas próprias forças. Contudo, isso não significou uma maior irradiação dos frutos do seu progresso técnico junto às atividades e regiões 'atrasadas'. Isto é, o modelo industrial implicou uma transformação parcial, determinada pelo alcance do progresso técnico no setor industrial e nas atividades complementares (Pinto, 1965), deixando grande parte do corpo econômico à margem das transformações. Ou seja, o efeito homogeneizador esperado não aconteceu.

Para Anibal Pinto (1970), isso se deveu à: a) dinâmica de desenvolvimento, que estava longe de consolidar-se ou acelerar-se; b) mudança apenas na forma das relações entre centro e periferia, mas que ainda mantinham o segundo em posição subordinada (endividamento, subordinação tecnológica, estrangeirização de atividades básicas); e c) parcela elevadíssima da população que ficou fora do pólo dinâmico da economia, permitindo concentração social, setorial e regional.

Essa concentração tripla implicava uma estrutura social que obstaculizava o próprio progresso técnico e, desse modo, o desenvolvimento. Afinal, ao caracterizar-se pelo privilégio na distribuição da riqueza, o sistema econômico dos países latino-americanos desincentivava a utilização máxima do capital e mesmo permitia o uso ineficiente dos fatores. Mais, tal estrutura concentrada e concentradora, na visão da CEPAL, entorpecia a mobilidade social e o surgimento de indivíduos empreendedores (Prebisch, 1968)[14]. Além disso, como vimos anteriormente, produzia um excedente de mão-de-obra desqualificada difícil de absorver e que, pressionando os salários, permitia a deterioração dos termos de troca. O resultado só poderia ser baixo estímulo à acumulação, à inovação e à valorização

do consumo supérfluo pelas camadas de maior renda. Desse modo, uma mudança nas estruturas econômicas que permitissem o desenvolvimento requeria, também, uma transformação na estrutura social. Tudo para atender ao novo setor dinâmico, à indústria, que avançava para formas crescentemente complexas em escala e tecnologia.

No entanto, distribuir renda simplesmente não resolveria, posto que as disparidades surgem do próprio funcionamento vicioso da economia (Prebisch,1968). As raízes históricas desses problemas de concentração estavam em questões que ainda não havíamos resolvido: a *destruição do privilégio da terra*, à que depois se agregou a proteção excessiva contra a concorrência internacional.

A estrutura de posse da terra era problemática para a CEPAL porque latifúndios e pequenas propriedades concorriam para expulsão de mão-de-obra do campo. Nas grandes propriedades, as enormes quantidades de terra dificultavam sua plena utilização dado o capital necessário. Além disso, tendiam a mecanizar as tarefas agrícolas, absorvendo menos mão-de-obra. Já os minifúndios careciam de capacidade de acumulação e de modificação de técnicas de cultivo, tornando-se difícil aumentar a produtividade da terra e da força de trabalho. Com isso, o campo não conseguia reter a população que nele trabalhava. (Rodriguez, 1981)[15]

Via-se, assim, o nascimento de um excedente de mão-de-obra que, em não sendo absorvido na agricultura e/ou vivendo em péssimas condições, migrava para as cidades. Essa força de trabalho que se transferia para a cidade, somava-se aos que lá já constituíam mão-de-obra excedente e, por isso, ocupada em serviços que exigiam reduzida qualificação, de baixa remuneração e produtividade[16]. Ou seja, uma grande massa de força de trabalho desempregada ou sob desemprego disfarçado, que criava grandes tensões sociais. Em poucas palavras: formavam o mercado de trabalho urbano nacional flexível, constituído por uma mão-de-obra desqualificada e pobre.

Segundo a visão cepalina, se nos países centrais ocorreu um aumento paulatino da quantidade de capital por trabalhador, homogeneizando os diferentes setores da economia

14 Na verdade, a mobilidade social estava longe de ser insignificante em alguns países da América Latina. No Brasil, por exemplo, experimentou-se importante movimento de mudança na distribuição populacional: houve migração campo-cidade (e todos os seus impactos), investimento em educação e ocupação industrial.

15 Mais, as condições de trabalho e vida no campo, em relação à cidade, também não colaboravam, tornando os centros urbanos pólos ainda mais atraentes à mão-de-obra.

16 Afinal, o desemprego é um luxo a que o trabalhador latino-americano não pode se dar. (TOKMAN, 1991)

e dando lugar a grandes escalas harmonizadas com seus níveis de renda e poupança[17], na periferia, as coisas foram bem diferentes. Como observamos antes, ao se industrializarem, quando os países centrais já tinham avançado muito nesse processo, os países latino-americanos não possuíam renda, poupança, dimensões de mercado, etc, compatíveis com o estágio do avanço tecnológico e da concentração de capital. Pior, os processos produtivos modernos haviam sido concebidos para países com dotação de recursos diferente, onde a mão-de-obra era cara e as plantas fabris especializadas. Destarte, ao tentar industrializar-se seguindo padrões dos países centrais, **houve, na América Latina, sobreposição do complexo industrial moderno sobre o sistema produtivo tradicional**, traduzindo-se em heterogeneidade da estrutura produtiva, com alta concentração de renda e dos frutos do progresso técnico (Pinto, 1965).

O consumo atendido por essas mesmas tecnologias engendrava essa sobreposição, pois baseava-se em comportamentos copiados dos países centrais e dessa similitude de padrões surgia a necessidade de importar técnicas e máquinas. O usufruto de bens sofisticados que passaram a ser produzidos sem que ocorresse uma maturação e uma reorganização dos fatores e do mercado de trabalho traduziu-se em formas de desperdício, de poder de mercado e, principalmente, de custo em empregos. Em outras palavras, havia **inadequação tecnológica**.

Nesse ambiente, a acumulação que se dava no setor moderno apresentava dois problemas: a) esse setor era relativamente pequeno e com isso não tinha dimensão suficiente para transformar as relações de trabalho e de posse da terra no campo. Menos ainda para absorver a população expulsa pelo último (Pinto, 1965); e b) a tecnologia utilizada era desenvolvida nos centros e economizava mão-de-obra, agravando o fato do impulso econômico gerado pelo investimento ser em grande parte direcionado para fora através da importação de bens de capital.

O conjunto **estrutura agrária** e **inadequação tecnológica** impunham, desse modo, ao mercado de trabalho uma **tendência estrutural ao desemprego**, resultado espontâneo das transformações da industrialização somado à modificação da importância

17 Na verdade, isso não pode ser afirmado para países desenvolvidos que subsidiam sua agricultura. Talvez a França seja o exemplo mais conhecido. Lá, a produtividade agrícola, embora elevada, não alcança a industrial e há concentração de propriedade. Ou seja, as escalas 'harmonizadas' de produção, renda e poupança foram definidas politicamente e não pelo funcionamento puro e simples da economia.

relativa do urbano e do rural. Um movimento ineludível para a Antiga CEPAL, cuja intensidade dos problemas gerados dependia de como

> *"(...) penetram as técnicas produtivas geradas no centro e de como se transforma a estrutura produtiva durante a fase de industrialização"* (RODRIGUEZ, 1981: 76)

Todo esse conjunto de fenômenos, aparecia sob a forma de **insuficiência dinâmica** do desenvolvimento econômico da América Latina [Prebisch (1968) e também Rodriguez (1981)]. Como vimos, havia dois fenômenos: a) a migração campo-cidade; e b) a forma precária de absorção dessa população nos centros urbanos. Essa mão-de-obra excedente, para ser absorvida adequadamente, precisaria ser empregada nas atividades dinâmicas, isto é, na indústria e em atividades correlatas que tendiam a crescer com mais intensidade do que a renda nacional. No entanto, para esses setores cumprirem a função de absorvedores, necessitavam crescer a um ritmo que não era aleatório. Caso não alcançasse esse ritmo mínimo, a população migrante fixava-se em serviços pessoais não qualificados ou executava tarefas supérfluas. Essa era a insuficiência dinâmica: *a incapacidade de a economia fazer os setores modernos (indústria e atividades correlatas) crescerem o suficiente, através de investimentos, para que absorvessem a população expulsa das atividades arcaicas e/ou desempregada tecnologicamente.* Em outras palavras, era a incapacidade de o sistema absorver nos setores dinâmicos a mão-de-obra excedente. É, como afirmamos atrás, a manutenção da hipótese kaleckiana sobre a necessidade de expansão significativa da capacidade produtiva como forma de absorção da mão-de-obra sobrante. Esse mesmo princípio vem agora matizado pela premissa de maior racionalidade na utilização do capital.

Para resolver o problema, então, deveriam ser abertas várias frentes: maior investimento e melhor utilização do capital existente, aplicação do capital em atividades absorventes de mão-de-obra, etc. Tudo objetivando aumentar a relação produto-capital, a fim diminuir a necessidade do mesmo para obter uma taxa determinada taxa de crescimento. (Prebisch, 1968)

O alcance da insuficiência dinâmica sobre os salários era imediata, pois essa mão-de-obra excedente impedia que os salários subissem, acompanhando os ganhos de produtividade. **Por isso, a deterioração dos termos de troca seria explicada, em última instância, pela insuficiência dinâmica do desenvolvimento econômico**

(Prebisch, 1968)[18]. Veja, se a produção primária acompanhasse a demanda ao longo dos ciclos econômicos, seus preços poderiam ser mantidos constantes. No entanto, para isso três condições deveriam ser cumpridas: a) a população ativa na produção primária deveria se deslocar sempre que se tornasse excedente, tanto por motivo de descompasso entre oferta e demanda quanto por progresso técnico; b) essa mão-de-obra deslocada deveria ser absorvida pelos setores dinâmicos; e c) a absorção deveria ser tal que os salários reais aumentassem de forma a capturar o incremento de produtividade. Mas, como vimos, ao não se cumprirem, com a estrutura produtiva da periferia, a insuficiência dinâmica tornava-se implacável[19].

Por tudo isso, **resolver a questão da insuficiência dinâmica do crescimento latino-americano é o mesmo que superar os obstáculos à industrialização e, portanto, ao desenvolvimento econômico**. Ou seja, era preciso superar alguns obstáculos que dificultavam essa industrialização: distribuição privilegiada da renda, desestímulo à acumulação de capital, tamanho dos mercados, escassez de divisas, falta de concorrência, etc. Vencê-los significava criar mercado para as indústrias mais dinâmicas, isto é, criar um mercado de massas. (Pinto, 1965) E para tal era necessário que as atividades industriais e conexas, dominantes na absorção de força de trabalho, crescessem mais intensamente que sua produtividade, gerando empregos e impedindo que os ganhos de produtividade fossem exportados e/ou concentrados nas mãos de poucos. Era impostergável, portanto, investir e usar racionalmente todos os recursos.

Mas como fazer? Nas condições descritas da economia latino-americana, elevar a taxa de capital por trabalhador só é possível se se comprimir o consumo das classes superiores, atacando, a uma só vez, e é necessário que seja assim, a acumulação e distribuição (Prebisch, 1968). Não se poderia tratar de políticas redistributivas típicas, mas sim de alteração das condições de fundo que conduziam à desigualdade (Pinto, 1970). Além disso, uma sociedade periférica que buscava desenvolver-se não poderia arcar com o consumo conspícuo. Seus custos em capitais, pessoas qualificadas, componente importado, financiamento externo, financiamento do consumo, etc, eram socialmente onerosos demais.

---

18 Isso será criticado, quando tratarmos dos problemas da Antiga CEPAL.
19 Para um modelo formalizado da deterioração dos termos de troca na 'versão industrializada', ver RODRIGUEZ (1981).

O que faz, então, voltar a pergunta: como fazer? Esse é o papel do **Estado** para a Antiga CEPAL. Assimilar técnicas desenvolvidas nos centros gera contrastes e disparidades que precisam ser enfrentadas através de *políticas de Estado e sua ação em favor da transformação da estrutura social deveria guiar-se pelo objetivo de remover os obstáculos ao desenvolvimento*. (Prebisch, 1968) Isso consiste em permitir o uso intensivo da terra e do capital, o emprego da mão-de-obra e a liberação da iniciativa individual. Algo nada simples, pois tal postura implicava afrontar reações. Por outra forma, se nos anos 50 a preocupação do Estado era com o crescimento industrial, nos 60 a complexidade do seu envolvimento cresceu: agora, o Estado devia alterar privilégios, direcionar o crescimento industrial e remover barreiras.

A poupança gerada com essas políticas para se transformar em investimento enfrenta, contudo, dois grandes empecilhos: a baixa produção latino-americana de bens de capital e a parcimoniosa quantidade de divisas decorrente da nossa tendência ao desequilíbrio externo. Como não é possível fazer crescer rapidamente a indústria de bens de capital, é necessário que a América Latina conte com a cooperação internacional na fase onde as transformações estruturais ainda não se processaram. Todavia, não se trata de atrair o capital internacional pura e simplesmente, mas sim de escolher em quais campos e como a cooperação estrangeira é desejável. (Prebisch, 1968) Por nossa parte, é do interesse latino-americano atacar à tendência ao desequilíbrio das contas externas e a míngua de divisas não através do aumento das vendas de bens primários, mas sim incentivando a exportação de bens industrializados. Mais, era importante ir além dos mercados já abertos, buscando parceiros entre os países socialistas, formação de mercado comum latino-americano, etc. Enfim, perceba-se, tudo isso exigia uma atuação planejada e coordenada pelo Estado.

Ninguém, entretanto, poderia ignorar a agricultura. Afinal, na época ainda era grande o percentual de mão-de-obra nela ocupada. Nesse setor, duas seriam as tarefas perseguidas pelo Estado: a) cuidar para que a produção de alimentos e matérias-primas acompanhasse o crescimento da demanda, interna e externa, a fim de que não se comprometer a já pouca reserva em moeda estrangeira e se permitir distribuir renda; b) elevar a renda agrícola. (Pinto, 1965) Nesse processo, a **reforma agrária** aparecia como

essencial, pois significaria uma mudança estrutural, promovendo a mobilidade social e permitindo o aproveitamento intenso da terra e a melhora das condições de vida de uma crescente população rural.

Ainda assim, ela não resolveria o problema por inteiro. O objetivo social de elevar a renda no campo não era independente do ritmo de desenvolvimento. Como vimos, um crescimento desbalanceado conduzia a transferência dos frutos do progresso técnico do campo para a cidade, migração, etc. Assim, a modernização da agricultura não poderia ser deixada às forças de mercado, somando-se às funções do Estado pesquisar e difundir tecnologias que aumentassem a renda no campo sem que, com isso, se poupasse mão-de-obra (Prebisch, 1968). De tudo,

> *"(...) conclui-se que a maximização simultânea de emprego e produto, ao longo do processo de desenvolvimento, não seria conquistado* [somente] *com a incidência sobre a densidade de capital, mas sim a distribuição adequada dos investimentos realizados (...)."* (RODRIGUEZ, 1981: 87)

Ou seja, era preciso um **planejamento** concebido, articulado e gerenciado pelo Estado, capaz de, atuando sobre forças impessoais, alterar a motivação dos agentes no sentido de atingir o máximo social.

2.2.3. As críticas à Antiga CEPAL

Todo esse complexo edifício intelectual foi criticado, e duramente, nos anos 50 e 60. Além de todo o debate a que fizemos alusão no item 2.1.2, diversas críticas foram dirigidas ao pensamento cepalino tanto por autores ligados à crítica do capitalismo como pelos defensores do sistema (precariamente aqui, 'esquerda' e 'direita'). São alguns desses questionamentos que discutiremos a seguir.

Segundo Assael (1984), os críticos de direita viam as idéias da CEPAL como construções ideológicas que deveriam ser postas a nu. O próprio conceito de centro e periferia era visto como uma abstração simplificada, de pouco valor analítico, que se baseava na idéia de que a divisão internacional do trabalho não cumpriria as promessas contidas na 'Teoria do Comércio Internacional'. Para eles, a Antiga CEPAL teria subestimado o transbordamento do dinamismo do centro, particularmente dos EUA. Mais, não seria correto supor que os países chamados periféricos exportassem apenas bens primários e os do centro, bens industrializados. No entanto, no mesmo artigo, Assael

responde a essa crítica mostrando que, na composição da exportações latino-americanas, os produtos primários ainda representam 70% do valor do que se vende para o mundo. E além, se o centro se multipolarizou, não perdeu suas características e segue liderando os ciclos e a atividade econômica do mundo e o progresso técnico.

As idéias da CEPAL também foram criticadas no que parecia ser uma acusação contra o centro, responsável pelas dificuldades sofridas por outros povos. É uma opinião que, embora exagerada, não é de todo descabida. Não é descabida porque, ao apontar a questão das relações de econômicas desiguais entre centro e periferia, a questão do desenvolvimento pareceu centrar-se na oposição entre nações. (Oliveira, 1972) Porém, uma análise dos textos cepalinos mostra que é excessivo dar à instituição o papel de acusador dos países ricos. A Antiga CEPAL enxergava nas condições de heterogeneidade dentro da periferia as causas da perpetuação do caráter subdesenvolvido dos países. Mesmo que haja diferenciação dos salários, a teoria cepalina não supõe uma relação de exploração do centro sobre a periferia e nem mesmo a deterioração dos termos de troca é considerada a *causa* dos problemas.

Mesmo assim, a tendência à deterioração dos termos de troca foi provavelmente o lado mais criticado das idéias da Antiga CEPAL e também o mais mal interpretado. Primeiro, simplesmente duvidou-se de que tenha havido deterioração dos preços relativos dos bens primários ao longo do tempo. E para isso três argumentos foram usados: a) alguns bens primários tiveram melhora na sua relação de troca; b) os dados utilizados pela CEPAL são problemáticos; e c) não se levou em consideração as diferenças de qualidade dos produtos industriais de um período para outro.

Quanto ao item (a), poucas palavras cabem. Mais de uma vez, a própria CEPAL enfatizou que havia bens primários particulares que possuíam elasticidade renda da demanda superior à unidade e o exemplo mais famoso era o petróleo. Quanto ao segundo, item (b), o problema é mais complexo. A CEPAL, ao realizar suas estimativas, utilizou dados FOB para exportação e CIF para importação inglesa durante o período de 1870 a 1940. Nessa época, os fretes tiveram importante queda em seus custos, tornando menos significativas as diferenças entre os preços FOB e CIF. Por isso, argumentaram os críticos, é natural que se estime aparente queda relativa nos custos de importação da Inglaterra, mas, na verdade, o que se viu foi uma redução do valor do frete. Aqui, a crítica

é devida e realmente a CEPAL não elaborou qualquer estudo que corroborasse sua tese (Rodriguez, 1981). Também faltam medidas que captem as diferenças de qualidades dos bens industriais. Contrargumenta Rodriguez (1981), no entanto, que mesmo reconhecidas as dificuldades empíricas, a tese não fica invalidada, pois, observando-se as expressões abaixo

$$(7)\quad y^1 = \frac{L_p^1}{L_i^1 \cdot \frac{P_i^1}{P_p^1}} \quad \text{e} \quad y^2 = \frac{L_p^2}{L_i^2 \cdot \frac{P_i^2}{P_p^2}}$$

, onde
y: renda per capita; 1: indicada o momento inicial; 2: o momento seguinte; L: a produtividade física; P: preços; ***p****: setor primário; e* ***i****: setor industrial.*

o problema da qualidade fica resolvido, já que estamos medindo a renda primária em termos físicos assim como a renda industrial em termos de bens primários. Se a CEPAL argumenta que a deterioração leva ao aumento da diferenciação entre as rendas do centro e da periferia, o faz afirmando que a produtividade do centro industrial cresce mais rápido do que a periférica. Assim, o resultado esperado de diferenciação crescente da renda em favor de quem produz bens industrializados permanece, prescindindo, inclusive, da queda relativa dos preços dos bens primários.

Isso nos leva à outra crítica: o fenômeno da deterioração dos termos de troca não afeta necessariamente de modo negativo o bem-estar econômico médio por habitante. É verdade e nem a CEPAL afirmava isso. Afinal, se a produtividade dos bens primários crescer 10% e seus preços relativos caírem 5%, ainda assim a renda real *per capita* dos habitantes da periferia terá uma melhora. O que afirmavam os cepalinos era que havia uma diferenciação das rendas entre centro e periferia e isso, como vimos, dependia apenas de que a produtividade industrial crescesse mais do que a primária.

Outras objeções à tendência de deterioração dos termos de troca destacam questões pontuais como: a) não se pode dizer que o centro tenha baixa elasticidade renda da demanda de bens primários; b) também não se vê como o poder dos sindicatos do centro, mesmo afetando os preços industriais, possam influenciar os preços relativos de maneira desfavorável aos bens primários. Quanto ao item (a), a CEPAL argumenta que isto se deve as inovações tecnológicas que substituíram matérias-primas tradicionais e modificaram o próprio padrão de consumo. Já o item (b) mostra que os críticos não tiveram atenção à 'versão ciclos' da deterioração dos termos de troca. Lá está explicado

por que as diferentes condições dos mercados de trabalho do centro e da periferia podem levar a diferenças nos níveis salariais e a sua relação com a referida tendência.

Mas havia outras críticas a pontos do pensamento cepalino. Por exemplo, insistir na industrialização seria um erro, pois recursos eram extraviados, retirando do mercado sua eficiência alocativa, e o país perderia ao desobedecer à 'lei das vantagens comparativas'. Pior, a tendência ao intervencionismo seria crescente, devido mesmo às suas conseqüências: discriminação contra os preços agropecuários, redistribuição de renda em favor da indústria (levando à diversificação exagerada e à sub-ocupação) e desincentivo às atividades tradicionais de exportação e aumento da importação de bens de capital e matéria-prima. Porém, para a Antiga CEPAL,

> *"(...) habiendo recursos produtivos desocupados, sobre todo la fuerza de trabajo, no cabia decidir la producción interna de manufaturas comparando exclusiva y directamente los precios nacionales posibles, al ser fabricados en la periferia, con sus precios importados. En efecto, lo decisivo consistía en contrastar la expansión del ingreso interno logrado com el incremento de la producción industrial, com el ingreso adicional factible com el crecimiento de las actividades de exportación".* (ASSAEL, 1984: 553)

O acentuado papel dado ao Estado no pensamento da CEPAL também sofreu críticas severas e nem sempre razoáveis. Receava-se alguns que o planejamento das ações econômicas, a produção de bens, a apropriação e distribuição do excedente econômico feitas pelo Estado poderiam levar a um estatismo socializante, burocrático e ineficaz. Todavia, dados os diagnósticos cepalinos, pouco restava a não ser dotar o órgão mais representativo do país, o Estado, a fim de que tomasse as rédeas do sistema e superasse suas mazelas. Além disso, a defesa da intervenção estatal se fez em nome da manutenção e do crescimento do próprio capitalismo na periferia.

É a partir dessa mesma crítica que surge outra: a CEPAL não deveria preocupar-se com questões sociais, pois o essencial era garantir e promover o crescimento econômico através do mercado e da iniciativa privada. Feito isso e havendo preocupação com saúde e educação, a melhoria da situação social viria pelo funcionamento da própria economia. Para essa crítica basta olhar o quadro social da época e os efeitos do crescimento econômico na América Latina sobre os problemas da miséria. O resultado é desanimador.

Entretanto, algo chama a atenção quando se observam os questionamentos feitos pelos críticos de direita: não há radicais. Discutem aspectos parciais, não ignoram facetas, mas passam incólumes pelo instrumental e pelo formalismo do pensamento. E só assim

poderiam fazer, pois a Antiga CEPAL, como vimos, debatia a América Latina sem romper com a teoria econômica econômica tradicional. Na verdade, criou uma concepção teórica particular do keynesianismo, a partir da posição latino-americana na história e na divisão internacional do trabalho. Uma critica profunda levaria ao questionamento da própria teoria tradicional e suas ferramentas.

Diferentemente, alguns intelectuais de esquerda tendem a criticar a Antiga CEPAL mostrando a inadequação dessa abordagem para o entendimento de questão tão complexa quanto o desenvolvimento econômico nacional. À época, Cardoso e Faletto (1970: 11), observando a CEPAL, afirmaram que

> *"as condições estruturais e de conjuntura favoráveis deram margem desde então à crença comum entre os economistas, de que o desenvolvimento dependeria principalmente da capacidade de cada país para tomar as decisões de política econômica que a situação requeresse.(...)* [Deste modo,] *o fortalecimento e a modernização do Estado pareciam os instrumentos necessários para alcançar uma política de desenvolvimento eficaz."*

E foi isso que se viu na teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Havia a ilusão de que o manejo das corretas variáveis econômicas pudesse levar à superação da condição periférica, tornando possível sua transformação e assumindo as condições de desenvolvimento do centro.

Isso fica mais patente, quando focamos a questão do emprego. Como já mencionamos, para os pesquisadores da casa, o emprego é uma questão derivada, isto é, seguindo Keynes, não haveria por que aventar que os trabalhadores tivessem poder no mercado de trabalho. É a demanda efetiva que determinaria a quantidade de postos de trabalho abertos (Dathein, 2000). Porém, especificamente para os países subdesenvolvidos, não é tanto a deficiência da demanda efetiva que importa, mas sim a escassez de equipamentos de capital. (Kalecki, 1987) Assim, dadas condições da América Latina, o importante para se ampliar o emprego passa a ser a industrialização. Conseqüentemente, o prioritário era elevar significativamente a quantidade do capital industrial nos países. Como se vê, são questões e respostas cunhadas no campo da economia, sem cuidados, pelo menos explícitos, para com a história social envolvida.

Porém, é de chamar a atenção que isso parece contraditório com interpretação de Mello (1991). Segundo ele, o determinismo econômico no pensamento da CEPAL, expõe uma questão da maior relevância: a construção da Nação. Para o professor,

> "*(...)* ***todo espaço do discurso cepalino está organizado em torno da idéia de independência econômica da Nação. Melhor ainda: a problemática cepalina é a problemática da industrialização nacional, a partir de 'sua situação periférica'.*** [Ou seja,] *(...) o núcleo do problema da industrialização reside na antinomia entre a plena constituição da Nação e uma certa divisão internacional do trabalho que a havia convertido em periferia (...)*". (MELLO, 1991: 20. Grifo do autor)

Assim, a industrialização aparece como momento crucial da constituição da Nação. Isto é, com o início do '*desenvolvimento para dentro*', substitui-se a variável exógena (demanda externa) pela variável endógena (investimento), como motor da economia (Mello, 1991). Tal movimento equivale a deslocar, para o interior da Nação, os *Centros de Decisão*. (Mello, 1991). Ou seja, pelo menos na mente dos pensadores da casa, os temas políticos pareciam estar muito presentes.

Mais a esquerda, os conceitos de centro e periferia usados pela Antiga CEPAL também são alvo de crítica. O importante professor Francisco de Oliveira (1972), por exemplo, critica a ênfase dada ao binômio, pois, segundo ele, levou os cepalinos a

> "*(...) tratar* [pouco] *os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em um oposição entre as nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre as nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre as classes sociais internas*". (OLIVEIRA, 1972: 8)

O professor Cardoso de Mello prefere, entretanto, não desprezar o par centro-periferia, mesmo deixando clara a necessidade de repensá-lo. Para ele, o centro não mais se definiria apenas pelo seu papel sobre a economia mundial e liderança na inovação técnica, mas sim se basearia em três controles: a) sobre o processo de inovação tecnológica, *mas em estreita relação com o capital financeiro*; b) sobre a moeda e as finanças internacionalizadas, pressupondo poder industrial; e c) sobre o poder político militar. (Mello, 1997) O item (a) expõe o problema da falta, na Antiga CEPAL, de uma explicação para as decisões de investimento e para as inovações. Isso pode ter raízes em outro problema da abordagem cepalina: a ausência de visão histórica sobre os países centrais. Isto é, a Antiga CEPAL não observou que esses países construíram sua industrialização a partir de histórias complexas, algo inerente ao processo de desenvolvimento. Ou seja, o centro assemelhar-se-ia a um quadro estático, não comportando uma análise histórica e deixando escapar questões fundamentais, como acumulação de capital e lutas sociais.

O conceito de periferia também deveria ser repensado, segundo Mello (1997). Os três elementos seguintes caracterizariam a periferia:

> "*(...) a) a natureza dinamicamente dependente do sistema produtiva; b) fragilidade monetária e financeira externa; e c) subordinação político militar. Estes são traços dominantes da condição periférica e não, propriamente, a produção de alimentos e matérias-primas.* ***Historicamente, uma tal produção de alimentos e matérias-primas é uma forma particular de subordinação, correspondente à divisão internacional do trabalho imposta pela Inglaterra.*** *Pelo prisma social, a periferia subdesenvolvida se apresenta como uma sociedade marcada pela heterogeneidade.*" (MELLO, 1997: 18. Grifo nosso)

Ou seja, não se pode pensar a periferia, como fazia a Antiga CEPAL, a partir da forma que sua inserção assumiu na divisão internacional do trabalho (Mello, 1997). A antiga forma — a produção de alimentos e matérias-primas para exportação — alterou-se ao longo do tempo, sem modificar o conteúdo subordinado e dependente dessas economias. Mesmo após alguns países alcançarem graus significativos de complexidade industrial, suas economias permaneceram a reboque de decisões tomadas fora de suas fronteiras, copiando o consumo de países abastados, utilizando tecnologia incompatível com sua dotação de fatores, subordinadas financeiramente e, o pior, donas de grandes e muitos bolsões de miséria insolutos.

Deve ser ressaltado que a superação da miséria diretamente baseada industrialização é questionável e minimiza o papel da negociação entre as classes sociais. Se por um lado a homogeneização social ligada às políticas econômicas e sociais, principalmente na Europa do pós-guerra (Oliveira e Henrique, sd), foram possíveis apenas no momento em que o Estado alcançou elevados níveis de arrecadação, o *Welfare State* só foi construído por que a elite sentiu-se pressionada[20]. Em outras palavras, se a industrialização européia facultou aos seus Estados altos níveis de exação, a distribuição destes recursos não foi uma escolha técnica ou aleatória. Foi fundamental para escolha dos beneficiários o momento político que dava aos trabalhadores um poder impar na história do capitalismo. Enfim, a CEPAL parece correta ao enxergar a necessidade da industrialização e de atuação do Estado para superar a miséria. O problema foi a visão quase mítica do centro, encobrindo toda uma sofrida história social.

Mas toda a importante preocupação cepalina parece ainda deixar de lado um ponto: as condições muito particulares em que se deu o crescimento industrial da periferia.

20 Mattoso (1995) mostra como o Estado foi historicamente importante na mudança das condições de vida da população dos países ricos.

(Mello, 1997) Como vimos no item 2.1.1, o nascimento da CEPAL e a aceitação de suas idéias ocorreram historicamente durante a Guerra Fria, com a oposição clara de uma alternativa ao capitalismo. Além disso, após a II Guerra Mundial tentava-se domesticar o capitalismo desenfreado, uma nova potência hegemônica ascendia e nascia a exportação de capitais produtivos (multinacionais). Tudo isso formava um quadro favorável às pretensões de desenvolvimento industrial da periferia e que parece não ter semelhança com qualquer momento passado. Ou seja, parece tratar-se de um momento impar.

No entanto, a crítica mais grave vem do professor Oliveira (1972). Segundo ele, o discurso cepalino teria impedido a formação de uma teoria sobre o capitalismo no Brasil, 'ideologizando' o debate ao excluir da disputa perguntas como "*a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil?*". Nas palavras do professor,

> "*com seus estereótipos de desenvolvimento 'auto-sustentado', 'internalização do centro de decisões', 'integração nacional', 'planejamento', 'interesse nacional', a teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do 'desenvolvimentismo', que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia do chamado período populista; se ela hoje não cumpre esse papel é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa de máscara.*" (OLIVEIRA, 1972: 9)

* * *

Agora, a partir do modelo cepalino exposto acima, poderemos analisar a questão do emprego dentro da visão da escola nos anos 50 e 60. Cabe, contudo, lembrar que chamamos todo esse período de Antiga CEPAL. O motivo é que julgamos a diferença entre a CEPAL dos anos 50 e 60 questão de ênfase maior sobre alguns pontos e conceitos, sob a mesma matriz de pensamento e idéias. Assim, ao estudar abaixo a questão do emprego, o olhar será sobre a Antiga CEPAL como um todo, sem separá-la entre anos 50 e 60.

2.3. O emprego na visão da Antiga CEPAL

O que foi visto anteriormente mostra que o pensamento econômico da Antiga CEPAL tem muito interesse no comportamento do emprego. A necessidade de ampliar a geração de empregos nos setores de maior produtividade, a fim de reduzir a força de

trabalho excedente, coloca essa questão como fulcro do processo de desenvolvimento econômico. Mas, para percebermos isso, vamos retomar rapidamente alguns pontos.

Alguns países da América Latina passaram por importantes mudanças na primeira metade do século passado. O funcionamento dessas economias deixava, aos poucos, de depender da demanda dos centros por bens primários, para contar mais e mais com os estímulos produzidos pela sua própria dinâmica interna. A substituição de importações era o carro chefe dessa transformação. Ante o estrangulamento externo, medido pela escassez de divisas, a indústria respondia espontaneamente com produção e ampliação de sua capacidade. Em pouco tempo, o desenvolvimento econômico de certos países latino-americanos passou a voltar-se para dentro, a partir de investimentos, demanda e renda internos. Toda essa mudança não era alheia ao que acontecia na produção primária, principalmente na agricultura.

Lá, o crescimento da população e a estrutura concentrada de posse da terra expulsavam contingentes significativos de trabalhadores que passavam a ser "livres" das obrigações da terra e dos meios de produção (Souza, 1989). Um contingente humilde e jovem marcado pela baixíssima qualificação e educação formal, sem recursos próprios que migrava para as cidades. Esse movimento migratório chegava às cidades em busca de emprego e já encontrava uma legião de subempregados.

Resumidamente, vemos, então, a criação na cidade de um mercado de trabalho urbano constituído por um enorme exército de mão-de-obra excedente que não encontrava empregos suficientes nas atividades dinâmicas[21] por excelência.

Mas fenômeno semelhante também ocorreu nos países centrais. O que nos diferenciava, então? Nos países centrais, a incapacidade de absorver a população ocupada em ofícios de baixa produtividade foi contrabalançada por políticas quase sempre arrancadas por meio do Estado de Bem Estar Social. Eram empregos gerados no atendimento de necessidades inerentes ao crescimento econômico e aumento da complexidade das demandas sociais. Outras políticas do trabalho como contratos coletivos, liberdade sindical e formas de regulação ajudaram a criar as forças homogeneizadoras dos salários e das condições de trabalho. Porém, o papel empregador do Estado e o resultado

21 Podemos definir setor dinâmico como aquele com capacidade de influir sobre o crescimento econômico em termos reais. Para a Antiga CEPAL, fala-se então da indústria e atividades correlatas. (CEPAL, 1970)

de suas ações não eram perceptíveis a época. Deste modo, quando os pensadores da CEPAL falavam em crescimento como forma de gerar empregos, renda e tecnologia, redundando, no mais das vezes, em maior capacidade fiscal do Estado, refletiam o que, na época, enxergava-se como a melhor forma de combater a enorme oferta de mão-de-obra.

Porém, essas reformas do *Welfare State* provavelmente se quer pudessem ser postas em prática na América Latina. O valor da renda nacional e o baixo valor relativo da arrecadação fiscal impediam tentativas semelhantes as do porte europeu. Por conseguinte, a mão-de-obra local via-se obrigada ocupar-se no que era possível: serviços de baixa qualificação e produtividade. Uma falsa absorção ditada pela necessidade impostergável da própria sobrevivência. Era exatamente, segundo a CEPAL, esse mercado de trabalho – em que a mão-de-obra aceitava qualquer remuneração – que nos tornava vulneráveis ao rebaixamento dos níveis salariais através dos ciclos econômicos. Um rebaixamento que, associado à exportação especializada de produtos com baixa elasticidade-renda da demanda, levava inexoravelmente à deterioração dos termos de troca, dificultando ainda mais a importação dos bens de capital necessários à expansão industrial.

O problema era agravado pela estrutura social latino-americana. Uma sociedade que, aos olhos dos economistas da casa, apresentava renda e propriedade fortemente concentrados, poucos estímulos à acumulação e ao surgimento de empreendedores, baixa mobilidade e que, por isso, valorizava o consumo conspícuo. Desse modo, dada a reduzida dimensão dos mercados, a indústria local não esgotava as possibilidades de substituição de alguns produtos e já necessitava passar adiante, diversificar-se, fornecer bens tecnologicamente mais avançados e complexos (CEPAL, 1970). Mas, para isso, era necessário investir em tecnologia, máquinas e mão-de-obra qualificada, algo de que não dispúnhamos — dado inexistir aqui um setor produtor de bens de capital significativo. Tornava-se, então, necessário importar a linha de produção inteira. A implicação era clara: pressão sobre o Balanço de Pagamentos e produção baseada em uma tecnologia desenhada para pouca mão-de-obra. Ou seja, para a CEPAL, tinha-se à frente abundância de mão-de-obra, escassez de divisas, mercados reduzidos e inadequação tecnológica.

Portanto, o que havia, para a Antiga CEPAL, era um setor capitalista moderno que não conseguia induzir a homogeneização através da difusão do progresso técnico. Era a heterogeneidade estrutural que mudava, mas não diminuía. Muda o local e a forma

deixando de se assentar no campo para apresentar-se muito mais complexa, envolvendo campo-cidade, setores e sociedade. Se parecia acontecer uma industrialização promissora, isso se devia à urbanização apressada, nascida do crescimento desordenado das cidades e do surgimento de vagas nos setores dinâmicos (Pinto, 1973), mascarando os efeitos da absorção caótica e limitada da população[22] e retirando do debate a possibilidade de regulação política das desigualdades.

A equação abaixo ajuda a resumir a visão da Antiga CEPAL para o emprego:

(8) $\dot{E} = \dot{Y} - \dot{a} - \dot{h}$ ou $\dot{E} = \dot{Y} - (\dot{a} + \dot{h})$ onde,

$\dot{E}$ é a taxa de variação do emprego, $\dot{Y}$ é a taxa de variação do produto, $\dot{a}$ é a taxa de variação da produtividade e $\dot{h}$ é a taxa de variação das horas trabalhadas.

Nos seus termos, relaciona diretamente a taxa de crescimento do emprego aos ganhos de produtividade e crescimento da renda. O que ela nos diz? Está afirmado nela que dado o nível tecnológico em uma economia capitalista, o emprego está relacionado ao volume total de produção de mercadorias. Todavia, é claro que o volume produzido, por sua vez, depende do ritmo do processo de acumulação de capital. Ou seja, fica logo claro que, para a Antiga CEPAL – semelhante a Kalecki –, o emprego depende do processo de acumulação, mais precisamente do volume ou ritmo da acumulação. E mais, assim como Keynes (Dathein, 2000), para os economistas da casa, o emprego é uma questão de demanda e não de oferta, subordinando o mercado de trabalho ao resto da economia.

A partir disto, podemos concluir que o fato de existir mão-de-obra excedente, seja qual for sua origem, estava vinculada a uma taxa insuficiente de acumulação de capital. Uma interpretação exageradamente econômica para a América Latina e para a questão do emprego. Seu diagnóstico de **insuficiência dinâmica** era exatamente o que mostrava a fraqueza da hipótese. Para ver isso, bastava olhar os números do Brasil para a época: taxas de crescimento econômico surpreendentes, industrialização e, ao mesmo tempo, a mera transferência do campo para a cidade do desemprego disfarçado e aberto. (Rodriguez, 1998)

Se seguíssemos a teoria da Antiga CEPAL, segundo Rodriguez (1981), ela nos diria que se a taxa de crescimento do emprego fosse mais alta do que o crescimento da PEA, e

22 Esse desemprego aberto e o disfarçado não podem ser entendidos como frutos de uma desorganização da produção no campo que se esparramou por acaso pela cidade. Foi o próprio funcionamento do sistema econômico que, juntamente com a estrutura de posse da

se ambas fossem constantes e a tecnologia dada, poderíamos derivar três conclusões: a) a taxa subemprego sobre emprego tenderia a cair ano após ano, reduzindo também o grau de heterogeneidade da economia; b) existiria um ponto de reversão onde o subemprego começaria a decrescer em termos absolutos; c) haveria um momento onde a taxa de subemprego seria insignificante. O que havia, portanto, era desemprego condicionado pela insuficiência dinâmica, posto que o ritmo em que se dava a acumulação tornava impossível à economia absorver o crescimento e o deslocamento populacional em termos regionais e de atividades (Prebisch, 1970).

Por conseqüência, para a Antiga CEPAL, manter a insuficiência dinâmica significava manter o desemprego disfarçado e, desse modo, a heterogeneidade estrutural, perpetuando a falta relativa de oferta de emprego e os problemas sociais decorrentes. Vejamos isso dentro de um modelo relacionando acumulação, tecnologia e emprego[23]. Seja:

(9) $\Delta E_{Dm} = \Delta K_m^{n+1} . \frac{k}{t}$

(10) $\Delta E_{Sm} = e.E_m^n$, no equilíbrio $\Delta E_{Dm} = \Delta E_{Sm}$

(11) logo, $\Delta K_m^{n+1} . \frac{k}{t} = e.E_m^n$

E= emprego,
D(subscrito)= demanda, *S(subscrito)*= oferta,
K= *capital* , *S*= *poupança*,
e= taxa de crescimento da população ativa,
s= taxa de poupança,
k= produtividade do capital,
t= produtividade do trabalho,
m= moderno, *a*= arcaico,
n= período

Para gerar pleno emprego, a taxa de acumulação deve ser igual ao crescimento da população ativa. Assim, temos $s \,.\, k = e$, pois:

$S = s.Y$ ou $s = \frac{S}{Y}$, logo $\frac{S}{Y} . \frac{Y}{K} = e \Rightarrow \frac{S}{K} = e$, mas $S = I = \Delta K$, portanto, $\frac{\Delta K}{K} = e$

Vamos, agora, incluir o setor arcaico: são dois setores, dois produtos que não concorrem e o setor arcaico não absorve o incremento da sua população. Logo esse grupo deve ser absorvido no setor moderno. A taxa de crescimento da população ativa é igual em ambos os setores. Então:

(12) $s.k = e + e.\frac{E_a}{E_m^n}$, com o *e* no setor arcaico relativizado pelo peso dos dois setores.

A conclusão é a mesma e quanto maior o setor arcaico, maior a necessidade de acumulação para conseguir o pleno emprego.

---

terra, expulsou trabalhadores do campo e tornou-os excedentes (Souza, 1989).

Se incluirmos a concorrência de alguns ramos do setor moderno com o arcaico, o último será, obviamente, deslocado, gerando desemprego tecnológico. Toda mão-de-obra excedente precisa ser absorvida no setor moderno. Assim, seja:

$z.\ \Delta K^{n+1}$ = montante de investimento que compete e

k'/t' = quantidade de trabalho/capital que se utiliza no setor arcaico.

Logo, o desemprego tecnológico é definido por: $z.s.t.(k'/t')$[24]. Ou seja:

(13) $s.k = e + e.\frac{E_a^n}{E_m^n} + z.s.t.\frac{k'}{t'}$, ou subtraindo o desemprego tecnológico

(14) $s.k - z.s.t.\frac{k'}{t'} = e + e.\frac{E_a^n}{E_m^n}$, rearranjando temos:

(15) $s.(k - z.t.\frac{k'}{t'}) = e + e.\frac{E_a^n}{E_m^n}$

A partir da equação (14), podemos deduzir com os pressupostos da CEPAL que

> *"(...) o aumento da densidade de capital derivado do avanço tecnológico resulta numa redução do ritmo de crescimento da demanda líquida de mão-de-obra (para um mesmo nível de poupança)"* (RODRIGUEZ, 1981: 83) ,

exigindo um nível de acumulação maior para se atingir o pleno emprego. Cabem, portanto, duas observações: a) o problema central é o grau de heterogeneidade sobre o qual se dá a competição tecnológica; b) caso se alcance a taxa de acumulação necessária, o problema se coloca mais à frente com maior dimensão, numa espiral insolúvel.

Se incluirmos a indivisibilidade dos fatores, a periferia não aproveitaria as vantagens dos ganhos de escala devido ao atraso nos níveis de produtividade, renda e mercado. Ou seja, haveria capacidade ociosa, cairia a produtividade do capital (k), diminuindo a acumulação e a demanda por trabalhadores. A inadequação da escala reforça a inadequação da densidade, pois explica a tendência ao desemprego sob dois ângulos: a densidade incide sobre o ritmo de aumento da oferta de mão-de-obra — posto que desemprega — e a escala sobre o ritmo de expansão da procura de mão-de-obra. (Rodriguez, 1981)

Por fim, a Antiga CEPAL parece ver, relacionando emprego, tecnologia e acumulação uma tendência estrutural ao desemprego, posto que é o resultado natural e

---

23 Modelo extraído de RODRIGUEZ (1981), páginas 76-87.
24 Esta dedução não é imediata. Para verifica-la, ver RODRIGUEZ (1981), páginas105 e 106.

espontâneo das transformações causadas pelo tipo de industrialização adotado e pela modificação da importância relativa dos setores. (Pinto, 1965)

A situação diagnosticada teoricamente pela Antiga CEPAL aparece desenhada em números em 1965 (CEPAL, 1970). A grande participação do setor de serviços no total de pessoas empregadas está ligado, *na periferia*, a um rasgo patológico do desenvolvimento. Isto é, não se trata da difusão de progresso técnico entre os setores, mas está baseada fundamentalmente na incapacidade do setor primário em manter empregado o incremento da sua população e do setor secundário, de absorver essa mão-de-obra sobrante e/ou expulsa. Trata-se da *absorção espúria*, indicada por Prebisch (1970), e caracterizada principalmente por empregos de baixa qualificação, precários, instáveis e mesmo pessoais que resultam em baixa renda[25]. Este seria o traço principal da evolução da ocupação na América Latina.

Assim, entendendo a ***integração por meio do emprego*** como necessário ao desenvolvimento[26], o crescimento econômico acelerado passava a ser obrigatório. Mas não qualquer crescimento. Tratava-se da industrialização **planejada**, capaz de aumentar as oportunidades de emprego e impedir que a mesma se direcionasse para a reprodução do consumo imitativo. Crescer e industrializar eram o fundamento econômico para a superação da heterogeneidade, através da absorção do desemprego disfarçado. Para a Antiga CEPAL, a indústria

> *"(...) tem um papel predominante no desenvolvimento econômico. Daí que o conceito de 'países industrializados' se identifique com o de 'países adiantados', e que se considere quase equivalentes o 'processo de industrialização' e o 'processo de desenvolvimento econômico'"* (CEPAL, 1970: 37).

Em resumo, *a questão do emprego na Antiga CEPAL é fundamental*. Sem a redução do desemprego disfarçado, não era possível o desenvolvimento, sequer o crescimento equilibrado. A heterogeneidade estaria sempre presente, dificultando e impondo barreiras a um crescimento mais acelerado. Para superar isso, no entanto, a Antiga CEPAL falava no imperativo de atitudes e decisões políticas fortes. Pois, caso contrário, previa continuada deterioração das condições de vida das massas e do sistema

25 O pessimismo cepalino em relação a empregabilidade da mão-de-obra excedente, se deixada sozinha, pode ser piorado se acreditar-se que os serviços têm comportamento derivado, dependente do desempenho das atividades dinâmicas. (Souza, 1989).

26 Se o desenvolvimento exigia melhor distribuição de renda, para a Antiga CEPAL, não se trata de fragmentar altas rendas e transferi-las aos mais pobres. Distribuição de renda era uma direção e não simples meta. Interessava mudar o padrão de uso e propriedade dos recursos em favor de que parcelas crescentes da riqueza fossem utilizadas no benefício coletivo (PINTO, 1973).

econômico por meio da heterogeneidade. Para os economistas da casa, era necessário que os investimentos nas atividades dinâmicas fossem suficientes para absorver o crescimento da força de trabalho. Era preciso acabar com a insuficiência dinâmica. E para tal não bastava crescer o valor dos investimentos sobre o PIB. Era imprescindível planejar esses investimentos para que desobstruíssem a industrialização e permitissem uma crescente homogeneização da estrutura produtiva, tarefa que exigia planejamento, tarefa que só poderia caber ao **Estado**.

É importante observar, portanto, que o emprego é fruto da estratégia de estímulo à industrialização que deveria ser conduzido pelo Estado. Em outras palavras, está subordinado: o objetivo é a industrialização e o emprego é o fruto.

Todavia, se o portentoso pensamento econômico da Antiga CEPAL tem grande apelo a favor do emprego, também as críticas que sofreu têm muito interesse.

Em primeiro lugar, menos importante, dado que é uma crítica a *posteriori*, as políticas que resultaram nas baixíssimas taxas de desemprego na Europa do pós-guerra, ao refletirem a ação de um Estado empregador, através da construção do *Estado de Bem-estar Social*, expunham preocupações mais políticas do que puramente econômicas. Nesse sentido, a idéia de insuficiência dinâmica perde poder explicativo.

Se, aparentemente, em alguns aspectos, ajudava a esclarecer o desemprego e o subemprego latino-americano, de forma alguma conseguiu dar resposta à sua manutenção. A Antiga CEPAL caiu, como todos os pensadores da época, em erro ao conceber o emprego como um dado quase deduzível estatisticamente por meio do crescimento econômico e industrial. Ao não explicitar a construção política do desenvolvimento, os cepalinos deixaram os países centrais sem passado, quase um retrato, um modelo que servia de farol.

Entretanto a crítica mais aguda em relação ao emprego vem de Maria da Conceição Tavares. Em texto publicado em 1986, a professora coloca a problemática em outros termos. Ela aponta outras três ordens de problemas em países periféricos de industrialização tardia:

1. problema de articulação industrial que resulta do transplante de técnicas avançadas sobre a base industrial local, isto é, questões de dimensão, desproporção micro-macro, fraqueza da indústria de bens de capital, etc.

"*Todo esto da lugar a un proceso de crecimiento com fuertes desequilibrios intersectoriales y marcadas discontinuidades del ciclo de expasión*" (TAVARES, 1986: 2)

Nesse sentido, embora a Antiga CEPAL tenha corretamente reconhecido o problema da inadequação tecnológica, sua idéia de completa estrutura industrial — com núcleo tecnológico endógeno — encontra problemas no próprio desenvolvimento da estrutura crescentemente internacionalizada;

2. problemas de padrões de consumo, derivados da organização do mercado interno, onde o predomínio da grande empresa multinacional impõe e generaliza as formas de concorrência. Quando estas estruturas são transplantadas para os países periféricos, criam-se de um só golpe

"*(...) las empresas, los sectores y mercados oligopolizados, cuya dinámica de expansión concentrada da lugar a patrones de producción, de consumo y de distribuición del ingreso, los cuales envuelvem problemas de desajuste económico e social de naturaleza diversa y gravedad mayor que los derivados de la heterogeneidad industrial y la dependencia tecnologica.*" (TAVARES, 1986: 4)

Ou seja, ao não enxergar a relevância do capital produtivo internacional na estruturação da produção e da distribuição, a Antiga CEPAL não percebeu as enormes descontinuidades intra-indústria que se refletiriam no caráter instável e dependente do crescimento da economia periférica;

3. **o problema da marginalização e segmentação do mercado de trabalho**. O desenvolvimento urbano capitalista leva ao surgimento de um mercado de trabalho comum a qualquer estrutura oligopólica internacionalizada, porém, em países com grandes massas rurais ou estruturas agrárias atrasadas, é acompanhado de marginalização rural e urbana. Isso significa que são excedentes de mão-de-obra inabsorvíveis pelo mercado de trabalho capitalista[27]. (Tavares, 1986) Ou seja, diferentemente do que pensava a Antiga CEPAL, os contingentes que migram para as cidades, ao não poderem ser absorvidos, são marginalizados e sua inclusão não é possível através do crescimento industrial. E por quê?

Nas palavras de Tavares (1986),

"*en este mercado* [urbano-industrial], ***las condiciones de 'oferta' de mano de obra son creados por la dinámica del sistema capitalista***, *sin necesidad (o exactamente: sin*

27 Assim, para entender a heterogeneidade estrutural das cidades periféricas, devemos separar analiticamente os problemas de dinâmica da industrialização tardia (derivados do avanço desigual e periodicamente bloqueado das estruturas capitalistas devido à reprodução das bases técnica de um sistema industrial que, desenvolvido e transnacionalizado a partir do seu país de origem, foi implantado em curto espaço de tempo) e a formação histórica das sociedade nacionais. (TAVARES, 1986)

posibilidad) de ofrecer empleo productivo a la población marginal". (TAVARES, 1986: 10. Grifo nosso)

Assim, quando o capital industrial torna-se dominante em uma economia de industrialização tardia e se consolida um mercado de trabalho urbano, as migrações campo-cidade deixam de ter importância para a definição do salário base. A importância das migrações afeta a possibilidade de ocupação e nível de renda das pessoas que vivem no setor informal, onde as regras não são capitalistas. Essas massas estão excluídas das *relações capitalistas de produção*, portanto, estão marginalizadas do processo de exploração do trabalho e submetidas a regras de sobrevivência.

Deste modo, a hipótese de funcionamento do mercado de trabalho proposta por Tavares (1986) afasta a explicação cepalina sobre a pressão dos migrantes, na forma de mão-de-obra excedente, sobre os salários e, muito mais grave, sobre a possibilidade de sua absorção no setor moderno da economia. A compreensão de que o capitalismo cria, por si só, seu próprio mercado de trabalho, portanto, escapou a Antiga CEPAL. Por isso, a marginalização aparece na escola devido à insuficiência dinâmica da acumulação de capital, enquanto, na verdade, é impossível e nem interessa ao capital absorver a mão-de-obra migrante rural. O único agente capaz de reverter o problema do migrante é o Estado, através de políticas de emprego e renda.

Logo, não será apenas desobstruindo a industrialização que se conseguirá crescimento e dinamismo suficiente para resolver o problema da absorção espúria. Hoje é mais fácil perceber e afirmar que é necessário, e nisso Tavares (1986) parece caminhar ao lado de Oliveira e Henrique (sd), uma ação política e programas que visem a inclusão dessa população marginal ao sistema de consumo. É necessária a geração de empregos e a redução da miséria no campo até mesmo através de programas assistenciais. Enfim, sendo o capitalismo um sistema que visa a acumulação de riqueza abstrata, não importando a forma como esta se mostra, não será ele que resolverá, mesmo que incentivado e 'azeitado', os problemas da miséria. O sistema não será capaz de gerar empregos no setor dinâmico para toda uma população. Por isso, a intervenção e a construção de um *Estado de Bem-Estar Social* é, dentro do capitalismo, o único caminho. Aliás, um caminho extra-econômico, diferentemente do que pensava a Antiga CEPAL.

3

O MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO: A NOVA CEPAL (1990)

"Os explorados de ontem vão, agora, ao encontro do destino ainda mais duro dos pobres de hoje: ser supérfluo"
Anselm Jappe, 'As veredas dos Viajantes', 2000.

Neste capítulo, nos debruçar-nos-emos sobre o surgimento da Nova CEPAL (anos 90). Para isso, o ponto de partida será o ambiente histórico que levou a escola à revisão de algumas de suas teses e o debate econômico travado na época. Assim, estaremos aptos a analisar, criticamente, o pensamento *novo-cepalino* que propõe a *Transformação Produtiva com Eqüidade*. Ao final, discutiremos a questão do emprego dentro dessa abordagem.

3.1. O capitalismo mais uma vez se transforma

A voracidade do capitalismo até a II Guerra Mundial pareceu um pesadelo da história, uma época negra dona de algumas das maiores catástrofes humanas. Os anos que se seguiram, no entanto, marcaram uma geração em que o nível de vida dos trabalhadores, o progresso tecnológico e o crescimento da economia permitiram que chamássemos esse período de 'Anos Dourados'. Mesmo na periferia, os mais importantes países conseguiram altas taxas de crescimento econômico, baseados no mercado interno e na construção da indústria.

Todavia, quando as bases materiais e técnicas de reprodução do sistema capitalista pareciam mais fortes, o modelo pareceu desmoronar.(Hobsbawn, 1995) Houve forte desaceleração no crescimento econômico e problemas que pareciam ter sido resolvidos voltaram à cena: aumento da desigualdade social, desemprego e insatisfação política. Não se tratava de uma crise conjuntural. Na verdade, estávamos diante de uma transformação irremediável do capitalismo mundial. Uma transformação que o desataria das amarras do *Estado de Bem-Estar Social* e estava fundada em: a) uma revolução tecnológica de grandes proporções ainda hoje em andamento; e b) um processo de globalização, principalmente financeira, enfraquecendo instituições sólidas e reduzindo o poder dos

Estados-Nacionais. Nessa nova organização do capitalismo mundial, a questão do emprego e as relações de trabalho foram fortemente questionadas e alteradas. Toda a problemática do emprego seria recolocada e repensada a partir de uma nova realidade, agora pouco positiva aos trabalhadores.

Na América Latina, nada passaria sem ser sentido. Países endividados se viram obrigados a aceitar regras recessivas na administração de suas economias. Um quadro de agravamento dos graves problemas sociais e condutor de aumento na distancia em relação aos países centrais.

Nessa conturbada realidade de crise e mudança, as críticas ao modelo neokeynesiano e ao intervencionismo desenvolvimentista ganham espaço, fazendo do neoliberalismo[1] *a* alternativa ao acuado pensamento hegemônico. (Hobsbawn, 1995) Propostas intervencionistas e industrializantes foram duramente criticadas, desvalorizando questões como o desenvolvimento econômico.

Era inevitável, portanto, que a CEPAL, defensora do desenvolvimento econômico baseado na industrialização através do planejamento estatal, perdesse prestígio. Mais, a gravidade e a urgência das crises por que passavam os países da América Latina levaram a instituição a preocupar-se crescentemente com os problemas conjunturais da região.

Foi apenas na década de 1990 que a CEPAL publicou uma proposta que retomava a questão do desenvolvimento como ponto chave de suas preocupações. Porém, o fez a partir de uma abordagem diferente, exaltando a inserção no mercado internacional, a incorporação sistemática de progresso técnico e repensando a forma de absorção da mão-de-obra.

Essa é a nossa discussão neste capítulo: a teoria ou a nova proposta de desenvolvimento econômico defendida pela CEPAL e suas implicações com relação ao emprego. Para tanto, em um primeiro momento, discutiremos rapidamente as transformações ocorridas no mundo a partir dos anos 70. A partir de então, discutiremos a proposta da Nova CEPAL, as críticas sofridas e, finalmente, a questão do emprego dentro dela.

1 É difícil falarmos dos neoliberais sem matizá-los em tendências várias. Porém, dado nosso objetivo aqui, assumiremos que eles seguem ou pelo menos pregam os princípios extraídos da reunião realizada em janeiro de 1993, em Washington, conhecidos como *Consenso de Washington*.

3.1.1. Crise e Transformação Mundial

a. Os países centrais

O nosso olhar sobre os anos que se seguiram à II Grande Guerra é sempre surpreendido. Nos países da OCDE, as taxas de crescimento industrial, principalmente dos ramos químico e metalmecânico, duplicavam as do começo do século e tinham forte poder de arrasto sobre o restante da economia. Os serviços, que se imaginava tornar-se-iam o setor líder, eram compostos por atividades que, em grande medida, só expressavam a transformação da indústria. (Fajnzylber, 1983)

O crescimento parecia ser puxado pelo enorme progresso técnico da época, pela indústria de bens de capital e de bens intermediários, pela incorporação dos bens de consumo duráveis ao consumo das massas e pela substituição de matérias-primas naturais por sintéticas. Além disso, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada no pós-guerra, o baixo preço da energia (petróleo) e os enormes ganhos de produtividade na agricultura constituíram base que evitava pressão sobre os custos.

É importante notar que a produção industrial por meio de filiais expandia-se com a busca de maior rentabilidade fora dos limites nacionais. Se a princípio esse movimento foi liderado pelos Estados Unidos nos anos 50 e começo dos 60, logo as companhias européias reagiram, acirrando a competição internacional, o comércio intrafirma e a transformação tecnológica.

Mas, no início dos anos 70, todo esse modelo aparentemente virtuoso por si só passa a apresentar rachaduras. A natureza da crise e das mudanças que se desenhavam no horizonte não foram reconhecidas. Afinal, os avanços tecnológicos, a eficiência nunca vista das empresas, as telecomunicações, os transportes e a ação estatal na economia levavam a crer que agora o capitalismo deveria ser muito mais estável que no passado. (Hobsbawn, 1995)

Na verdade, contudo, muitas e profundas eram as transformações. Não se tratava de baixa cíclica da economia e as mudanças não poderiam ser imputadas à crise dos anos 70 ou às políticas liberais que se seguiram. Tratava-se, isso sim, de um processo de transformação ou renovação do próprio capitalismo. Caminhávamos, a passos largos, em direção à mundialização do capital, principalmente financeiro. Ou seja, um sistema de

trocas mundial crescentemente integrado, que parece retomar os passos interrompidos com as graves crises da primeira metade do século XX[2].

O lado mais visível das transformações, o financeiro, nasce com a crise do padrão monetário internacional, fruto em grande medida dos gastos de guerra norte-americanos, seus déficits no balanço de pagamentos e a perda de competitividade de sua indústria. (Chesnais, 1996) A dificuldade dos Estados Unidos em manter o compromisso de *Bretton Woods*, frente ao mar de dólares em circulação e o receio dos demais países quanto ao valor da moeda, levou seu governo a romper o acordo, terminando por optar pelo câmbio flutuante. O resultado, porém, foi um aumento da especulação contra o dólar, que reforçou os movimentos em direção a um novo mercado, nascido a partir dos bancos britânicos. Esses bancos que tinham passado a negociar em dólares devido as multinacionais estadunidenses, operavam um mercado de eurodólares, longe das regulamentações do FED. (Tavares, 1992). Trata-se, portanto, da criação de um mercado interbancário ***privado*** de dólares que escapava à vigilância e às regulamentações dos bancos centrais. (Chesnais, 1996)

Os problemas foram ainda agravados com a forte elevação dos preços do petróleo (1974), onerando uma das principais fontes de energia da época.

Realmente, o quadro não era exatamente satisfatório e diversos governos tentaram ajustes macroeconômicos tradicionais, como taxa de câmbio flutuante e políticas fiscais pro-cíclicas, para combater o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a inflação. Toda essa instabilidade macroeconômica e o conseqüente menor crescimento da produção terminou por atingir as finanças públicas e, por isso mesmo, o Estado de Bem-Estar Social, construído ao longo de décadas. As pressões inflacionárias também recrudesceram junto com a queda na rentabilidade das empresas, o robustecimento de posições oligopolizadas, a rigidez salarial e os impostos.

No fim dos 70, com a chegada de Paul Volcker ao FED, uma série de medidas baseadas na elevação dos juros e na desregulamentação da entrada e saída de capitais iniciou uma tentativa bem sucedida de fortalecera moeda estadunidense (Tavares, 1992). O impacto dessas medidas teve de ser acompanhado pelos demais países, gerando

2 Ver BATISTA Jr., Paulo Nogueira. *A Economia como Ela É . . .*1.ed. São Paulo: Boitempo, 2000, principalmente a seção "O Círculo de Giz da Globalização".

desaceleração do crescimento econômico mundial. Novamente, todos os países centrais acumularam déficits orçamentários que pressionavam seus governos em busca de fontes de financiamento.

A ferramenta dessa captação foi a crescente liberdade para entrada e saída de capitais. Agora a captação de recursos não precisava restringir-se ao mercado interno como antes, mas expandia-se para todo o mundo todo, ação extremamente facilitada pela internacionalização das instituições financeiras. Mas se antes apenas os bancos eram fontes de recursos, agora havia concorrência de novas instituições financeiras não bancárias, capazes de se transformar em intermediárias entre tomadores e novos investidores institucionais[3]. A existência desse conjunto tornou fluidos mercados que antes eram estanques: títulos públicos, câmbio, opções de compra, futuros, etc. Essas mesmas instituições financeiras, agora internacionalizadas, consolidaram a globalização financeira[4].

Entretanto, ao mesmo tempo que se consolidava a globalização financeira, as instabilidades geraram importantes movimentos no setor industrial. Desde o pós-guerra, o Japão criou um sistema técnico de produção que não obedecia à lógica fordista (Gorender, 1997). Mais enxuto e flexível que o último, quando as crises se fizeram sentir, os japoneses ajustaram drasticamente sua economia e sua indústria. Porém, não o fizeram através de um ajuste recessivo, mas sim por meio de uma mudança deliberada, estrategicamente baseada na tecnologia microeletrônica e na eficiência interna das plantas produtivas. Os ganhos permitiram ao país exportações capazes de sustentar a demanda agregada e aquisição de fortes superávits comerciais. A Alemanha seguiu, a partir do início dos anos 80, passou também por um programa de reestruturação industrial planejado e de longo prazo. Essas transformações, juntamente com a política de liberação comercial e valorização do dólar, resultaram em superávists crescentes para ambos os países[5]. (Tavares, 1992) O novo paradigma da produção industrial tinha, na automação integrada e flexível, sua chave, revolucionando os antigos processos através da capacidade de programação, do processo de automação e da substituição da eletromecânica pela eletrônica. Como conseqüência desse processo, temos: a) customização da produção, com

3 Fundos de pensão, companhias de seguro e fundos mútuos de investimento.

4 Dois pontos facilitaram esse movimento: a) a *desintermediação* financeira implicou em uma verdadeira mudança na forma tradicional de financiamento tanto para tesouros nacionais como para grandes empresas, posto que passavam a financiar-se fora das redes bancárias; e b) posto que tal processo nasceu do segundo ponto, a *desregulamentação*, que atendia ao interesse de tesouros e empresas em conseguir recursos mais baratos do que os oferecidos pelos bancos.

redução da hierarquia e aproximação dos departamentos; b) diferenciação das formas de realcionamento na cadeia produtiva, com fornecedores realizando tarefas antes realizadas na indústria (complementaridade). (Mattoso, 1995)

Essa transformação, contudo, não se resumiu aos espaços nacionais dos dois países. Para que suas estratégias funcionassem, era necessário ganhar espaço no mercado internacional, o que aumentava a competição e impulsionava a transnacionalização dos bancos. Tal movimento fica claro tanto para o Japão como para a Alemanha, devido as suas formas institucionais particulares de sinergia entre bancos e empresas industriais. (Tavares, 1992). Trata-se, portanto, não apenas de capacidade inovadora e gerencial da empresa. Na verdade, essa competitividade era buscada por países e governos através da construção de vantagens comparativas dinâmicas, deliberadamente construídas sistemicamente.

O mundo do trabalho não poderia passar incólume a tantas e tantas metamorfoses por que passava o capitalismo. Com a revolução tecnológica em andamento, foi se tornando claro que a dispensa de mão-de-obra, ao alcançar mesmo ramos em expansão, não era um fenômeno cíclico, mas sim estrutural: os velhos empregos não mais retornariam (Hobsbawn, 1995), apenas vagas mais precárias seriam abertas. Ao mesmo tempo, o compromisso da sociedade com o Estado de Bem-Estar e a preocupação com o desemprego nascidos no pós-guerra via-se agora crescentemente questionado. Os empresários industriais, voltados mais e mais para o mercado mundial e subordinados à dinâmica financeira, apostaram na competição internacional, elevação da produtividade e no enfraquecimento dos compromissos com os trabalhadores. Os últimos passaram a ser responsabilizados pelos custos elevados e por obstáculos à competição, supostamente gerados pelos instrumentos regulatórios e pelas políticas sociais do Estado[6]. O novo arranjo,

> "*(...) ao buscar consolidar-se, entraria em conflito, não somente com o velho padrão industrial, mas sobretudo com as relações sociais, salariais e com o padrão de consumo anteriores*" (MATTOSO, 1995: 63),

em outras palavras, é a emergência de um subsistema técnico-econômico, chocando-se com a inércia natural dos parâmetros social e institucional.

---

5 Mesmo com a desvalorização do dólar imposta pelo FED em 1985, as reações foram variadas, mas suficientes para manter a tendência descrita.

6 Contrato coletivo, segurança no trabalho, intervenção e tributação do Estado de Bem-Estar Social, etc. (Mattoso, 1995)

O capital organizado, sob dominância financeira, questionou e pressionou o trabalho organizado que, na defensiva, perdeu poder e representação. Tratava-se de alterações que mexeram no âmago do processo de trabalho, criando novas relações de trabalho, mas também acentuando a exclusão social e recriando as condições aparentemente superadas no pós-guerra[7]. Ou seja, uma forma particular de desestruturação da antiga relação salarial em condições de debilidade do trabalho organizado e fortalecimento do capital reestruturado. O próprio Estado, debilitado financeiramente e com menos poder, dada a nova arquitetura econômica mundial, se viu enfraquecido diante da prerrogativa de gerar novas políticas sociais.

O resultado inevitável foi a redução da segurança na relações de trabalho, começando pela manutenção do emprego e da renda e indo até a representação do trabalho. (Mattoso, 1995) Todavia, em se tratando de países da OCDE, a inquietação social, embora crescente, não foi significativa, pois mesmo questionada, a rede de proteção social pôde, com relativo sucesso, conter descalabros. (Hobsbawn, 1995)

b. A periferia do capitalismo

Como vimos no capítulo 2, foi muito vigoroso o crescimento industrial de vários países latino-americanos no período pré-70. Foram anos de intensa dinâmica industrial, movimentos migratórios do campo para a cidade, urbanização e, por isso mesmo, mudanças na constituição das classes sociais e alterações nas relações políticas. Havia, porém, diferenças básicas em relação à industrialização dos países centrais: a) a população aqui crescia mais rapidamente, somada à acelerada urbanização; b) os altos níveis de concentração de renda latino-americanos não cederam ao longo do tempo; c) o salto exigido pelo capital e pela tecnologia atual não era compatível com as possibilidades do setor privado da região; e d) reproduziu-se aqui um padrão de produção e consumo, o padrão dos países centrais[8].

Essa reprodução está ligada à concorrência internacional, que obrigou as grandes empresas a ganharem escala e buscar rentabilidade fora de suas fronteiras nacionais.

---

7 Mattoso (1995:70) afirma: *"(...) alteraram-se as relações dentro do processo produtivo, a divisão do trabalho, o mercado de trabalho, o papel dos sindicatos, as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho".*

8 Isto é, *"se reprodujeron, pues, en la región las tendencias que resultaban estrictamente funccionales a la transformación productiva de los países avanzados: la satisfación plena de las necessidades basicas de los países avanzados induzia el desarrollo de los bienes de consumo duraderos y la creciente diversificación de los mismos."* (FAJNZYLBER, 1983: 159)

(Tavares, 1992) Se os primeiros movimentos dessa transnacionalização se deram entre países centrais, logo o fenômeno transbordou em direção à periferia capitalista, alcançando a América Latina. Assim, dado o porte das empresas multinacionais, sua tecnologia e a busca de modernização dos países periféricos — através da cópia de padrões dos países centrais — a industrialização conduziu a América Latina nos caminhos da liderança de empresas estrangeiras. Mas essas empresas traziam plantas industriais voltadas para mercados amplos, muito diferentes dos mercados consumidores latino-americanos de baixa renda *per capita* e muito concentrados social e regionalmente. Essas características impunham limites claros à expansão e aos ganhos de escala fordistas.

Nesse ambiente, eram evidentes o papel limitado e a fraqueza da indústria de bens de capital latino-americana. Seu peso era menor na estrutura produtiva, quando comparada aos países centrais e os ramos mais importantes eram os tecnologicamente mais simples, como o metalmecânico. Além disso, também aqui a liderança pertencia às empresas estrangeiras, que funcionavam ao mesmo tempo como produtoras e importadoras de bens de capital. Tal arranjo teve três implicações que reforçaram a direção adotada pela industrialização latino-americana, todas elas repondo o ciclo da nossa dependência industrial:

1. *fraqueza no processo de criação*: baixo esforço criativo e aprendizado tecnológico, desestimulando a utilização de insumos locais e concorrendo para o aumento do coeficiente de importação;
2. *direcionamento dos recursos para financiamento* - dada a segurança oferecida pelas grandes empresas estrangeiras, parte significativa dos recursos locais para financiamento voltou-se para as mesmas;
3. *direção do investimento público* - os governos, empenhados na expansão industrial, realizaram gastos em infra-estrutura a fim de permitir o avanço dos setores mais dinâmicos, geralmente liderados por grupos estrangeiros.

Por tudo isso, fica fácil deduzir que os efeitos da industrialização na América Latina não levaram só ao fracasso na superação da forte dependência dos países periféricos em relação aos movimentos e à liderança do capital estrangeiro. Mais do que isso, não atingiram parcela significativa da população que permaneceu marginal em relação ao crescimento industrial. Por esse motivo, se tomarmos o critério segundo o qual a avaliação

da industrialização deve basear-se na contribuição que esta traz à satisfação de carências regionais e sua identificação com as potencialidades da região (Fajnzylber, 1983), ficaremos decepcionados. A industrialização latino-americano não respondeu a contento, pois veja:

1. mesmo que seus índices mais simples (crescimento, produtividade, etc) apresentassem bons resultados, não se constituiu um núcleo empresarial nacional capaz de decidir internamente os rumos do desenvolvimento industrial dos diferentes países. Continuamos tão ou mais dependentes do capital e do que acontecia nos países centrais;
2. permaneceu a heterogeneidade estrutural somada à péssima distribuição de renda. Isso implica que não houve processos redistributivos dos ganhos de renda nos países. Desse modo, os setores da população e as atividades não englobadas pela modernidade industrial marginalizaram-se, o que significa dizer, em termos econômicos, que não participaram significativamente dos fluxos de renda da América Latina.

Ou seja, construímos uma indústria liderada desde fora, com plataforma energética e tecnológica incompatível com os recursos e potencialidades regionais, induzindo a um padrão de industrialização incapaz de dinamizar, por si só, as economias nacionais. Quanto ao emprego, dentro de uma visão econômica, diríamos que o funcionamento não permitia, pela sua própria estrutura, absorver parcelas maiores da população, que, crescendo e migrando, sobrava nas grandes cidades. A complexa questão do emprego permanecia sem solução — mesmo com alguns países latino-americanos crescendo a taxas recordes. Na verdade, estavam ausentes as reformas sociais necessárias e os Estados careciam de políticas de pleno emprego.

Para completar, havia o déficit no Balanço de Pagamentos, pois

> "*(...) la fuerte incidencia del deficit* [externo] *generado por la industria productora de bens de capital y automotriz, (...), constitye la expressión mas transparente del caracter estructural del deficit externo asociado a esta particular modalidade de industrialización.*" (FAJNZYLBER, 1983: 211)

A situação agravou-se muito, quando a Crise do Petróleo espalhou temores e medidas econômicas contraditórias ao redor do mundo. Alguns países periféricos, como o Brasil, compraram tempo, captando facilmente recursos no líquido mercado internacional

inundado de eurodólares. Porém, tal artifício revelou-se uma armadilha, quando os Estados Unidos elevaram sua taxa de juros no final dos anos 70. A franca maioria dos países da América Latina estava endividada, tornando insustentável a situação de suas contas externas. Frente a necessidade de saldar os compromissos internacionais, *impôs-se* a toda região à recessão da década de 80.

Essa chamada de Crise da Dívida, junto com o modelo industrial anterior em crise, afetou fortemente os países latino-americanos, gerando uma década inteira de oscilação econômicas, exportação de recursos líquidos, aumento das distâncias sociais, atraso tecnológico em relação aos países centrais, instabilidade política e estagnação produtiva. Os chamados mercados 'emergentes', por tudo isso, tiveram seu ingresso tardio na 'roda financeira' mundial, pois não constituíam praças atraentes às aplicações de curto prazo que dominavam a cena global. (Chesnais, 1996)

Quando do início dos anos 90, o processo de globalização financeira alcança os países periféricos, o fez através da securitização dos títulos da dívida externa. Ou seja, um expediente que permitiu aos bancos credores livrarem-se de créditos duvidosos, vendendo-os aos investidores institucionais. Ao mesmo tempo, a deflação de ativos ocorrida nos países centrais no final dos anos 80 deixava os capitais especulativos propensos a assumir maiores riscos fora da OCDE. Mas não bastava o aumento da liquidez internacional para atrair à América Latina o dinheiro que circulava no mundo.

Era preciso periféricos criar uma oferta de ativos suficientemente rentáveis e líquidos, tais como títulos da dívida pública, ações depreciadas, empresas privatizadas, etc. (Belluzzo e Coutinho, 1996). Isso foi conseguido no início dos anos 90, com o começo de uma agenda reformista de cunho liberal nos moldes preconizados pelos organismos financeiros internacionais. Essa liberalização, por vezes, possuía um interesse ainda mais forte: permitir a entrada de capitais que financiassem o saldo negativo em conta corrente, gerado por planos de estabilização de preços. Tais planos baseados em âncoras cambiais faziam da importação de *tradeables* uma das ferramentas para 'quebrar' as regras de formação de preços nas economias. Assim, com a valorização cambial típica das âncoras e a abertura comercial, o crescimento das importações era inevitável, nascendo grandes déficits em conta corrente. Estes, por sua vez, passaram a ser financiados através de capitais atraídos pela desregulamentação e pela relativamente segura valorização.

Enfim, a grande novidade dos anos 90 era a reentrada dos países de renda média ao circuito financeiro mundial. Através deles, capitais-dinheiro que se viram com dificuldades de conseguir valorizar-se nas economias centrais, migraram em busca da rentabilidade e liquidez que antes haviam encontrado apenas nos países da OCDE.

Tamanhos problemas, seguidos de abertura internacional, não poderiam passar ao largo das questões do emprego. Assim como nos países centrais, o momento não era de comemoração. Sob a crise da dívida na década de 80 e empurrados para acordos de molde conservador com órgãos de ajuda internacional, os países da América Latina patinaram no exato momento da reestruturação produtiva e financeira das economias centrais, ampliando ainda mais a distância tecnológica e de renda.

Da forma semelhante às economias avançadas, na América Latina as relações de trabalho foram questionadas e julgadas culpadas por parte dos problemas de competitividade. Alegava-se, portanto, que era preciso alterá-las, a fim de adequar nossas empresas aos imperativos da competição em uma economia globalizada (Baltar e Proni, 1995). Mais, essa justificativa raramente vinha sozinha. Estava quase sempre acompanhada da necessidade de gerar empregos. Tal justificativa, talvez a mais importante, reforçava a anterior, ao colocar a exigência de reformas trabalhistas, imaginando-se (ou apenas alegando-se) que a existência de pesados fardos tributários e de salários indiretos em uma relação empregatícia formal reduziam a demanda de mão-de-obra por parte das empresas.

Moto contínuo, as reformas liberais por que passaram nossas relações econômicas internacionais — abertura comercial e financeira — não poderiam deixar de se instalar nas relações de trabalho. Segundo Menezes (2001), haveria uma reforma trabalhista em andamento, cujo sentido poderia ser definida como

> *"(...) um complexo de alterações dos ordenamentos jurídicos nacionais dos países da região, tendentes à* ***flexibilização*** *das normas protetivas dos trabalhadores e à* ***desregulamentação*** *das relações de trabalho, (...)"* (MENEZES, 2001: 7) [9]

Isso estaria ocorrendo dentro da lógica dos discursos liberalizante em favor da modernização da estrutura produtiva. Segundo Pochmann (2001),

---

9 *Flexibilização* pode ser entendida como redução das normas reguladoras das relações de trabalho, normas essas ditadas pelo Estado. Da mesma forma, *desregulamentação* deve ser entendida aqui como a simples supressão das normas, deixando que as forças do mercado ordene as questões do trabalho.

> *"de um lado são colocados em marcha programas macroeconômicos de integração subordinada e passiva, por meio da adoção de políticas neoliberais de liberalização comercial sem critério, de desregulamentação financeira, de enxugamento do Estado (...), de desnacionalização econômica e especialização produtiva. Com isso, pretende-se estimular a atração de investimentos estrangeiros, o que muitas vezes desincentiva o melhor aproveitamento das oportunidades nacionais. De outro lado, são reformuladas as políticas sociais e trabalhistas, com vistas ao rebaixamento ainda maior do padrão de uso e remuneração do trabalho."* (POCHMANN, 2001: 9)

Se levarmos em conta dois fatos da maior relevância,

1. há uma quantidade enorme de subempregados na América Latina que, portanto, não são alcançados pela legislação protetiva;
2. tomando o Brasil como exemplo, a rotatividade da mão-de-obra pouco qualificada nos postos de trabalho registrados já era enorme antes das reformas trabalhistas, indicando o pouco entrave à dispensa de trabalhadores pouco qualificados (Baltar e Proni, 1995),

o que temos? Mudanças que tiveram apenas o poder de usurpar os já reduzidos direitos conseguidos por quem tem emprego formalmente regulado. Esse quadro não se assemelha as flexibilizações das relações do trabalho realizadas na América Latina e nos países da OCDE (Menezes, 2001 e Baltar e Proni, 1995). Nos primeiros, o processo é predatório em relação aos trabalhadores, posto que o vazio da flexibilização e da desregulamentação não foram ocupados pela implantação de condições adequadas ao livre e sustentado exercício da atividade sindical. Ao contrário, prevaleceu um discurso muito conveniente ao interesse do capital (Menezes, 2001). Diferentemente, na OCDE, onde implantado um Estado de Bem-Estar Social associado a uma maior distribuição de poder e democracia, assegurou-se maior resistência à degradação salarial e às condições de trabalho.

Por tudo isso, nas palavras do professor Pochmann (2001), os resultados foram

> *"(...) experiências nacionais de diminuição das já escassas medidas de tratamento social do desemprego* [que] *não têm levado à melhora do nível de emprego, mas a piora nas condições de vida dos trabalhadores."* (POCHMANN, 2001: 9)

Opinião muito semelhante à de Mattoso (1995). Para ele, o que vemos é

> *"(...) miséria e degradação das condições de vida e de trabalho, distanciamento crescente, em nível tecnológico e produtivo, dos países capitalistas centrais.(...)"* (MATTOSO, 1995: 60)

* * *

Na verdade, parece não haver dúvidas sobre a exaustão do ciclo de desenvolvimento anterior baseado na II Revolução Industrial. Com isso, observa-se o rompimento de alguns laços virtuosos, responsáveis pelos aumentos reais de salários (Sampaio Jr., 1997). Tantas transformações, ao terem sua base material nos planos produtivo, tecnológico e financeiro, superam em muito os limites industriais, redefinindo progressivamente a estrutura e a organização do trabalho, do emprego e do mercado de trabalho em todo mundo.

3.1.2. O debate econômico

No capítulo 2, pudemos observar que o mundo do pós-guerra era um mundo em reconstrução. Primeiro, reconstrução dos países atingidos pelo conflito e segundo, pela esperança de desenvolvimento e independência dos países da periferia capitalista.

Nesse ambiente, as teorias e os debates econômicos davam-se em torno de construções e idéias que tinham como referência a matriz keynesiana, fosse ela para partilha de pressupostos ou de crítica. Era o período de hegemonia da corrente neokeynesiana que, partilhando alguns pressupostos de Keynes, transmitia uma mensagem otimista: o mercado tinha falhas que traziam problemas de grande monta às nações; todavia, a intervenção governamental, na direção oposta ao problema, poderia corrigir tais falhas e dirigir a economia no caminho do crescimento e da estabilidade.

O otimismo desses economistas vinha da confiança em seu instrumental analítico, fundamentado no sistema IS-LM, formulado por Alvin Hansen e John Hicks[10]. O modelo ilustrava a eficácia da política fiscal expancionista em alterar situações indesejáveis de recessão e desemprego.

Mas esse aparato não foi suficiente para dar uma explicação sobre a aparente desordem da economia nos anos 70. Nesse momento, as demais escolas de pensamento econômico fizeram ouvir suas críticas e idéias: 1. os pós-keynesianos criticaram a síntese entre Keynes e a teoria clássica e a desconsideração da incerteza; 2. os marxistas retomaram suas críticas à perpetuação de sistemas injustos de trabalho e renda, etc; 3. os monetaristas falaram da separação entre longo e curto prazo.

10 Este instrumental buscava compatibilizar a 'Teoria Geral' com a teoria de equilíbrio geral, vendo a primeira como uma caso especial. A idéia era formalizar a teoria proposta por Keynes a partir da construção de duas curvas, IS e LM, sobre dois eixos cartesianos: um representando a taxa de juros na economia e outro o produto real (ou gastos).

As discussões entre as escolas não satisfaziam e não apontavam soluções teóricas para os novos problemas de inflação e desemprego. Uma das maiores dificuldades, contudo, foi a mundialização do capital, a chamada globalização após os 70. Um processo que pôs os diferentes Estados à mercê de um incontrolável mercado mundial que deixava atônitos mesmo os governos liberais, posto que, afirmando o liberalismo, intervinham na economia. (Hobsbawn, 1995)

De tais dificuldades e críticas à ortodoxia nasceram várias escolas ao longo das últimas décadas — *monetaristas, novos-clássicos e novos-keynesianos* — quase todas vinculadas de alguma forma ao pensamento tradicional, que via no mercado e na liberdade dos agentes a melhor forma de regular a economia.

Porém, tamanha sanha liberal já mostrava sinais de esgotamento no início dos anos 90. (Hobsbawn, 1995) Críticas, fracassos de planos liberais em melhorar a economia dos países pobres, crises, etc, levam mais e mais ao questionamento da liberdade de mercado como melhor caminho ao desenvolvimento econômico.

Na América Latina, como vimos, o momento também era de transição. Para os que tentavam industrializar-se, o processo de substituição de importações era discutido e severamente criticado. Se o período anterior foi de crescimento econômico, os problemas iniciados nos anos 70 trouxeram endividamento de alguns para continuar na trajetória de industrialização (Brasil e México) e de outros para reequilibrar-se comercial e financeiramente (Argentina e Chile). Percebeu-se também que as economias da região podiam ser dinâmicas, apesar de suas enormes diferenças sociais, regionais e setoriais. Pior do que isso, a concentração, em seus vários níveis, poderia ter um papel funcional nessa dinâmica, alimentando a industria existente. (Fajnzylber, 1993)

A CEPAL, preocupada com o lado pragmático de seus estudos, alterou o foco de suas pesquisas. As questões conjunturais eram de tal monta sufocantes, que os pesquisadores da casa se viram obrigados a voltar os olhos para o curto prazo. Propostas que condenavam os ajustes recessivos impostos aos países latino-americanos, formas diferentes de enxergar e combater os processos inflacionários, etc, foram o mote do período para a casa.

Ainda assim, logo a casa retomaria a discussão do ponto de vista do desenvolvimento econômico. O principal artífice dos novos tempos foi o chileno Fernando

Fajnzylber que, já em 1983, publicou *La Industrialización Trunca de América Latina* onde estudava detalhadamente a industrialização recente de vários países da região. Foi a partir daí que a CEPAL tentou recolocar a discussão sobre o desenvolvimento e recuperar sua influência. Abria-se o terreno para a Nova CEPAL, surgida em 1990 com a publicação de *Transformación Productiva con Equidad*.

3.2. A CEPAL. Na verdade, a Nova CEPAL

A CEPAL, que sempre percebeu em seu pensamento as questões históricas da região, viu-se mais uma vez frente a frente a uma grande transformação. O mundo modificava-se e seus reflexos sobre os países da região eram sentidos em doses cada vez mais dramáticas. Desse modo, para uma instituição que pretendia pensar o desenvolvimento regional baseado na realidade das nações latino-americanas, era inevitável a alteração de idéias e enfoques. O chamado *neo-estruturalismo* vem responder exatamente a essa demanda: um novo enfoque para o desenvolvimento econômico da região paralisada ou semi-estagnada por uma década de crise. Se a resposta dada foi a melhor possível, é uma discussão que será tratada na seção 3.3.

3.2.1 O olhar da Nova CEPAL

Antes de seguir em frente, é importante saber qual era o diagnóstico da instituição para a economia mundial e, em especial, para América Latina. Estava claro para a CEPAL que o mundo da OCDE transformava-se rapidamente e muito dessa mudança baseava-se na notável inovação tecnológica, nos ganhos de produtividade, na desregulamentação das trocas comerciais e financeiras e no crescimento acelerado do comércio mundial. Os exemplos de transformações produtivas vitoriosas tinham um fundamento tecnológico: Japão, Alemanha e Coréia do Sul. Além disso, a expansão surpreendente do sistema financeiro mundial dava nova cor ao cenário global.

Quanto à América Latina, o quadro era diverso. A década de 80 revelou-se uma "década perdida" para a maioria do subcontinente. O já enfraquecido dinamismo econômico da região entrou no caminho da estagnação, pois com a elevação dos juros internacionais no final dos 70, os países se viram obrigados a gerar enormes recursos para pagamentos da dívida externa. Para isso, os governos adotaram medidas de contenção

brutal das importações, o que, por sua vez, tiveram como fonte principal a queda forçada da atividade econômica. (CEPAL, 1984). Nas palavras da CEPAL (1990),

> *"(...) con importantes diferencias de grado de un país a outro, las principales fuentes de impulso económico de las tres decadas anteriores - un sector exportador expansivo, pero dependiente de productos primarios, una industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna, y un sostenido crecimiento de la inversión (sobre todo la pública) - tendieran a perder dinamismo o, incluso agotarse".* (CEPAL, 1990: 24)

O problema no setor exportador estava na queda dos preços dos produtos 'primários', responsável pela queda na receita das vendas em alguns países. (CEPAL, 1990) Todavia, o mais importante era perceber que essa deterioração não estava ligada a um movimento passageiro. Tratava-se, sim, de mudanças estruturais que iam desde mudanças de hábitos de consumo nos países centrais até substituição de matérias-primas por produtos sintéticos. O problema, portanto, refletia a inadequação entre a demanda internacional e a estrutura de produção e a tecnologia das exportações latino-americanas, voltadas, como sempre, para bens primários ou de baixo valor agregado. (CEPAL, 1990) Entretanto, as dificuldades no Balanço de Pagamentos provinham também de outras fontes: o enorme montante do financiamento externo líquido (dívida), a desaceleração da expansão do comércio mundial e o aumento significativo das taxas de juros internacionais, causado principalmente pelos Estados Unidos. (CEPAL, 1984)

Foi nesse momento que as questões do financiamento público mostraram-se, com raras exceções, mais graves. Debilitados pelo envio de recursos para o exterior e pela recessão, os gastos públicos são reduzidos significativamente. O que chama a atenção, entretanto, é o fato de os cortes acontecerem em setores politicamente débeis e de grande custo social: *investimento* e *gasto social*. (CEPAL, 1990) Os problemas, contudo, não param: o ajustamento recessivo da maioria dos países latino-americanos termina por derrubar o investimento privado.

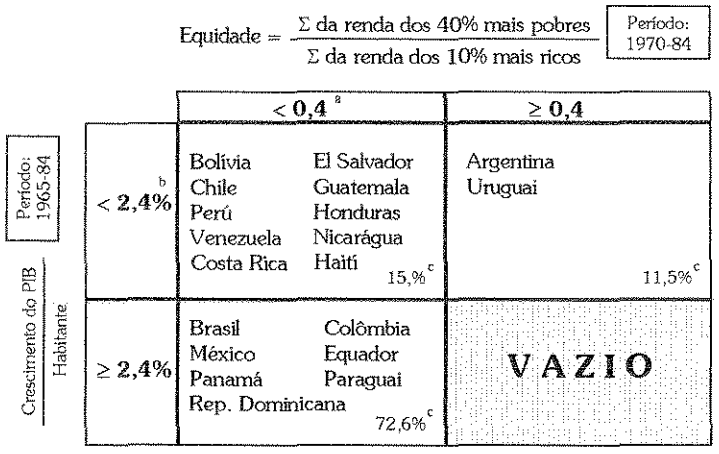
Em resumo, os três fatores que, segundo a CEPAL, eram as principais fontes do impulso econômico latino-americano entre os 60 e 90 se vêem enfraquecidas. Apesar de tudo, isso ainda não completava o quadro. As conseqüências do serviço da dívida sobre as finanças públicas tornaram-se fatores alimentadores de um outro vilão da década de 80: a inflação. Com ela, fica mais fácil perceber, segundo a CEPAL, que o custo do ajuste recaiu desproporcionalmente sobre trabalhadores e setores da classe média: a estagnação econômica afetava fortemente o mercado de trabalho e a inflação corroía os rendimentos

dos assalariados. Ao mesmo tempo, a entrada das mulheres no mercado de trabalho complicava ainda mais o quadro. E, simultaneamente, jovens passaram a encontrar crescente dificuldade para serem empregados, enquanto eram expostos a padrões de consumo incompatíveis.

Em outras palavras, uma série de problemas de curto prazo que só faziam crescer as dificuldades de longo prazo: desigualdades e heterogeneidade estrutural. A redução dos salários reais e o crescimento da demanda sobre equipamentos públicos, somados a redução dos gastos sociais e de investimentos do Estado, contribuíram para elevar significativamente a pobreza nas áreas urbanas. (CEPAL, 1990) Além disso, a economia fechada e a falta de investimentos tanto públicos como privados conduziram os países latino-americanos à obsolescência do parque produtivo, simultaneamente a 'revolução tecnológica' por que passavam os países da OCDE. É obvio que isso dificulta a implantação de qualquer projeto de investimento.

O resultado desse ambiente é revelado por Fajnzylber (1990) na imagem do '*casillero vacio*'. (Figura 3.1, abaixo.) Um quadro de forte impacto que não deixa dúvidas sobre os problemas do desenvolvimento recente da América Latina: se os países mais importantes da região conseguiram crescer a taxas significativas, não lograram distribuir os frutos desse crescimento. Por outro lado, os que mantiveram uma boa distribuição de renda patinavam no quesito crescimento. Havia, ainda, o pior dos mundos: nem razoável distribuição de renda, nem crescimento econômico significativo capaz de atenuar os problemas sociais. Restava, portanto, o '*casillero vacio*': a união entre crescimento econômico e aceitável distribuição de renda. Estava lá: vazio.

Figura 3.1 - Objetivos estratégicos de crescimento-eqüidade



a. metade da relação média dos países industrialaizados;
b. crescimento médio do PIB/hab nos países industrializados;
c. participação do grupo no PIB regional.

Fonte: FAJNZYLBER (1990)

Foi entorno dessas imagens – uma revolução tecnológica em andamento e globalização – que a CEPAL passou articular seus recentes conceitos e idéias. (Rodriguez et al, 1995) Diante do diagnóstico, a Nova CEPAL reelaborou sua abordagem, matizando relações e conceitos, enfatizando processos e deixando em segundo plano parte do que foi a teoria da Antiga CEPAL.

Segundo Sampaio Jr. (1997), havia frustração com os resultados da industrialização e o choque com a violência da reação contra-reformista na América Latina. Por isso, ainda segundo ele,

> "*as proposições a favor de reformas estruturais sofreram abrupto giro de perspectiva que inverteu completamente seu significado. Ao invés de adequar o modo de organização da economia e da sociedade à necessidade de colocar a acumulação de capital a serviço do desenvolvimento nacional, o neo-reformismo da CEPAL passou a defender a necessidade de subordinar o arranjo econômico e social às exigências de uma reinserção dinâmica no comércio internacional.*" (SAMPAIO Jr., 1997: 42)

Evoluído desses questionamentos, Fernando Fajnzylber realizou os estudos mais importantes da época. Sua abordagem, embora nova, não fugiu de alguns elementos caros à tradição da cepalina: a) análise da importância do progresso técnico; b) o problema da concentração fundiária, condicionando a distribuição de renda e, deste modo, o padrão de consumo; c) o que, por sua vez, reflete na baixa capacidade de poupança e investimento na região. (Fajnzylber, 1990) Seus dois principais estudos, *La Industrialización Trunca de América Latina* (Fajnzylber, 1983) e *Industrialización en América Latina: de la 'caja*

negra' ao 'casillero vacio' (Fajnzylber, 1990), constituíram as principais fontes para a transição da Antiga CEPAL para a Nova CEPAL.

Em *La Industrialización Trunca de América Latina*, Fajnzylber (1983) percebeu a fraqueza do processo de industrialização latino-americano. Segundo ele, embora a nova ordem mundial implantada com a Guerra Fria tivesse permitido aos países da região uma nova dinâmica econômica, apoiada na demanda interna e no investimento, o fez baseado na liderança e no modelo das multinacionais que se espalhavam pelo mundo. Na América Latina, essas empresas têm um papel primordial, pois terminaram por direcionar nossa industrialização em detrimento de uma política de desenvolvimento elaborada por agentes nacionais. O resultado é que se reproduziram tendências produtivas, tecnológicas e de consumo funcionais para os países avançados, mas inadequadas aos países da América Latina.

A adoção desse padrão industrial na América Latina exigia crescentes investimentos e, para tal, os bens de capital deveriam ser baratos, mesmo que a custa de importações. Porém, é preciso ressaltar que, se os gastos com bens de capital melhoravam a produtividade das economias, por outro lado, impedia o desenvolvimento autônomo do país. Como? Vejamos.

A industrialização da América Latina foi construída nos moldes e padrões dos países avançados e isso se fez através da liderança exercida pelas empresas multinacionais[11], inclusive nos setores que definem o perfil do crescimento industrial. Essa liderança é específica na América Latina, devido ao grau da presença das empresas estrangeiras, sua liderança em setores de tecnologia simples e a geração de uma estrutura produtiva ineficiente. (Fajnzylber, 1983) Com tudo isso, a indústria de bens de capital latino-americana viu sua demanda pouco avolumar-se, pois, no momento de crescimento industrial, a liderança exercida pelas multinacionais fez com que as mesmas importassem equipamentos não só de suas sedes, mas também das outras multinacionais que dominam a produção de indústria de bens de capital na região. Estas últimas exerciam a função não

11 A diferenciação entre empresas multinacionais (com clara liderança da matriz) e transnacionais (cujo capital deixa de ter pátria) parece descabida. Se as decisões estratégicas são tomadas na matriz, a tecnologia de ponta é desenvolvida nos países avançados, também os trabalhos principais de *design* vêm do exterior e o treinamentos dos executivos segue padrões ditados pela matriz, não cremos que as aludidas diferenças sejam reais, mas apenas superficiais. Deste modo, continuaremos trabalhando com o conceito de multinacionais.

só de produtores, mas também de importadores. Tratava-se não só de adquirir tecnologia consolidada e testada, mas também de amortizar investimentos passados.

Por tudo isso, com o desvio da demanda e com a impossibilidade de desenvolvimento técnico autônomo[12], o resultado não poderia ser outro: uma indústria de bens de capital fraca, incapaz de investir fortemente em tecnologia e, tão grave quanto, incapaz de fechar o "fluxo circular da renda" gerada no país.

Enfim, eram as contradições que se somavam e que geravam uma indústria

> *"(...), trunca em su componente de bienes de capital, liderado por empresas que cuya perspectiva a largo plazo era ajena a las condiciones locales y cuya innovación no solo se efectuaba principalmente en los países de origem sino que, ademas, era estrictamente funccional a sus requierimentos."* (FAJNZYLBER, 1983: 182)

Podemos concluir, então que, se o processo de desenvolvimento tem dois lados, *aprendizagem* e a *inovação econômica e social*[13], o modelo de industrialização latino-americana possuiu um elevado componente de imitação, enquanto a inovação foi marginal. (Fajnzylber, 1990) Tudo isso, na verdade, refletia a inexistência de um plano de desenvolvimento industrial concebido e levado a cabo por agentes nacionais. Parece estar implícito, na análise de Fajnzylber, que a base empresarial latino-americana acomodou-se a liderança exercida pelas multinacionais, tornando-se incapaz de articular um plano, uma estratégia industrial contextualizada com os recursos e carências nacionais. Ou seja, se levado em conta:

1. a baixa participação da indústria de bens de capital na produção manufatureira dos países latino-americanos, se comparado ao centro;
2. a importância das multinacionais na região; e
3. a posição latino-americana de importadora de tecnologia e máquinas em um mundo onde 87,5% das exportações de bens de capital são geradas a apartir de países avançados,

fica patente uma elevada gravitação da América Latina no âmbito tecnológico em relação aos países desenvolvidos.

12 O protecionismo alfandegário frívolo — posto que impedia a concorrência 'saudável' — também caracterizava a industrialização latino-americana, segundo Fajnzylber (1983).
13 Ver capítulo 1.

É desse conjunto que, em 1990, a crítica de Fajnzylber se torna mais propositiva, mesmo conservando suas críticas às lideranças que conduziam a América Latina[14]. Para ele,

> "*se enfrenta simultaneamente el desafio de reactivar el sector empresarial, reorientar la actividad productora, favorecer la articulación de la industria con los recursos naturales y con los servicios, idear estratégias y políticas, y fortalecer diversas instituiciones publicas y privadas que influen sobre el funcionamento del sector industrial.*" (FAJNZYLBER, 1990: 35)

Mas, para isso, as experiências exitosas de outros países mostravam a necessidade de aliar níveis elevados de competitividade industrial e maior eqüidade social. Assim, com a crise dos anos 80 e o crescente número de países com problemas de estancamento econômico e desarticulação social (Fajnzylber, 1990), não restava outra alternativa se não criar uma nova estratégia de desenvolvimento que proporcionasse crescimento econômico e mais: realizasse também uma distribuição mais eqüitativa dos ganhos, a fim de minorar a pobreza e a desigualdade, dando padrões mais austeros de consumo e de poder às sociedades latino-americanas. Todavia, para evitar uma redistribuição muito conflitiva, Fajnzylber parece preferir manter circunstancialmente as alianças conservadoras tomando parte do progresso tecnológico mundial e, só assim, a partir do crescimento econômico, romper gradualmente os grilhões do atraso.

Destarte, se a estrutura agrária latino-americana está intimamente relacionada à distribuição de renda dos países da região[15], a forma como se distribuem, tanto as pequenas propriedades quanto os latifúndios conduz a criação de legiões de despossuídos que, expulsos do campo, migram para as cidades. Ou seja, como na Antiga CEPAL, trata-se de uma massa de desempregados ou sob desemprego disfarçado geradora de um mercado de trabalho urbano nacional, constituído por uma mão-de-obra desqualificada e pobre, incapaz de tornar-se o elo de consumo massificado, típico dos países avançados. A concentração de renda resultante era mais uma face da concentração que se espraiava

14 Na verdade, Fajnzylber parece não recuar de suas posições anteriores, no entanto, a percepção da dificuldade de atuação frente à conjuntura mundial, o faz propor contornar os obstáculos e ferir o atual *status quo* a partir do seu próprio sucesso. (Bielschowsky, 1998).

15 "*(...) En la América Latina, la insuficiente transformación estructural de la agricultura tendría como expressión concreta, además de la desigual distribuición del ingreso, cierto conponente de rentismo incorporado a las elites nacionales*" (FAJNZYLBER, 1990: 75)

tanto setorial quanto regionalmente e implicava uma estrutura societal que obstaculizava o próprio progresso técnico e, desse modo, o desenvolvimento econômico[16].

Diante disto, desenvolver a América Latina e superar as tristes realidades de desigualdade e desarticulação social demandam transformar as sociedades. Uma mudança não só na estrutura produtiva, mas também na distribuição dos ganhos econômicos e do poder, ou seja, uma *transformação produtiva com eqüidade social*. Só esse tipo de câmbio social permitiria que padrões mais austeros de consumo somados a melhor distribuição de renda possibilitassem um mercado interno maior, o que, por sua vez, incentivaria os investimentos e a absorção de equipamentos e bens de capital novos e mais avançados tecnologicamente. Uma produção tecnologicamente mais avançada é uma produção mais competitiva internacionalmente, o que abriria oportunidades e uma nova fronteira de crescimento para as economias regionais.

E para isso bastaria a existência de qualquer base empresarial? Não. Afinal, se o principal protagonista na absorção de progresso técnico é o agente empresarial, só ele sendo nacional para gerar o desenvolvimento em suas duas frentes: imitação e inovação, posto que, como já vimos, as multinacionais tendem a importar tecnologia pronta, excluída a possibilidade de criar e desenhar processos compatíveis com as diferentes realidades regionais.

Mas empresa e capital multinacional não podem ser encarados como os vilões da condição subdesenvolvida da América Latina. Na verdade, se o investimento direto estrangeiro pode debilitar a posição do empresariado nacional, o faz porque há alianças entre o capital estrangeiro e o nacional, permitindo, inclusive, que o primeiro domine os setores dinâmicos da economia. Nosso problema está

> *"en la medida en que la elite de las sociedades latino-americanos siga cifrando su esperanza en la aspiración miope y prosaica de calcar, en la cima de la piramide de ingresos, el patrón de vida de los paises avanzados, haciendo caso omiso del hecho de que esse patrón aun en los Estados Unidos, su país de origen, resulta difícl de sostener y, más aún, intente propagarlo como aspiración colectiva al resto de la sociedad (conformando a ese objectivo la estructura de uso del territorio, de la energía, del transporte y de las comunicaciones), se podría asistir a una evolución tal que donde hoy hay un casillero vacío, mañana se llegaría a outra situación, de consecuencias imprevisibles, cual sería de que el casillero mas concurrido fuera el de estancamiento con desarticulación social."* (FAJNZYLBER, 1990: 165)

16 Se entendermos que Fajnzylber pensava como Prebisch (1968) nesse ponto, afirmaremos que o privilégio na distribuição da riqueza desincentivava o emprego máximo do capital e mesmo permitia o uso ineficiente dos fatores (ver capítulo 2).

Ou seja, surge dos estudos de Fajnzylber a idéia de que é preciso vencer as alianças conservadoras, evitando conflitos através do crescimento econômico, realizando-se, para isso, uma **transformação produtiva com eqüidade social**.

3.2.2. A Nova CEPAL: transformação produtiva com eqüidade

Como vimos, o diagnóstico da CEPAL para a América Latina, no início dos anos 90, não indicava um bom cenário. Recessão, exportação líquida de recursos, inflação, inadequação exportadora, obsolescência do parque produtivo e da infra-estrutura e, por fim, pesados custos sociais dos ajustes econômicos. Resumindo, o fim dos anos 80 não significaram apenas crise, mas sim o fim do padrão precedente de desenvolvimento do subcontinente. (Rodriguez et al, 1995). Porém, nem tudo era negativo. Muito auspicioso era saber que, durante o período anterior, os países da região passaram crescentemente a ser governados por democracias. (CEPAL, 1990)

A proposta da Nova CEPAL nasce, portanto, da necessidade de retomar o debate sobre desenvolvimento econômico, sem perder de vista a crítica e a superação do pensamento da casa nos anos 50 e 60. (Bielschowsky, 1998) Um pensamento enfraquecido que via no processo de substituição de importações o caminho para o desenvolvimento, através da industrialização e do papel fundamental do Estado. Para os economistas da casa, haviam sido fatais para o antigo pensamento o elevado protecionismo, a baixa competitividade internacional e a coordenação e hierarquização de metas sociais insuficiente. Contudo, talvez o mais importante fosse reagir à ortodoxia que viabilizava o pagamento da dívida externa através de exportações de recursos naturais e baixos salários, com reinado do mercado, diminuição do Estado e questionamento da eficiência da industrialização latino-americana. (Schwarzer, 1993)

Para realizar essa tarefa, os economistas cepalinos posicionaram-se, na opinião de Bielschowsky (2000), intermediariamente entre os liberais e os opositores da ortodoxia econômica[17]. Na verdade, porém, o novo pensamento da instituição não se opôs às reformas preconizadas pelos liberais, tendendo mesmo a apoiá-las. A tática parece ter sido

17 *"Este programa parte do reconhecimento de que este conjunto de **reformas liberalizantes pode ter influência positiva** sobre o processo de crescimento, desde que seja bem conduzido. Mas, por outro lado, a atual investigação cepalina exige o reconhecimento de que na América Latina justifica-se **ainda** um conjunto de políticas públicas de suporte ao desenvolvimento,*

não resistir, com a intenção de subordinar essas mesmas reformas liberais à apreciação estratégica que passasse a maximizar benefícios e minimizar as deficiências de médio e longo prazos. Para Bielschowsky (1998), a CEPAL tentava recuperar a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e 'globalização'. Em outras palavras, o novo pensamento buscava lançar-se novamente na liderança dos processos de reformas por que passaria a América Latina, propondo uma forma diferente de atuação do Estado. Mas é problemático identificar o quão diferente seria esta ação.

Segundo a Nova CEPAL, não adiantava culpar a industrialização tardia nem o contexto internacional pelo fato de o 'casillero' estar vazio. Para a instituição, a diferença da região para outros países de industrialização tardia e que avançaram era: a) a baixa poupança e o padrão de consumo imitativo; b) o padrão de inserção externa marcado pela baixa competitividade; c) a debilidade na incorporação de progresso técnico; d) a resistência dos grupos de interesse; e) a insuficiência dinâmica para absorver o crescimento populacional e a mulher no mecado de trabalho.(CEPAL, 1990)

Assim, se para superar os problemas das cambaleantes economias latino-americanas era necessário estabilizá-las, a Nova CEPAL afirma que

> "*(...) la tarea* ***primordial y común*** *a todos los países* [era]: *la transformación de las estructuras produtivas de la región en el marco de creciente equidad social.*" (CEPAL, 1990: 12. Grifo nosso)

que, desdobrando-se em metas, visava

> "*(...) crear nuevas fontes de dinamismo que permitam cumplir algunos de los objectivos proprios de una concepción atualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribuición del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población.*" (CEPAL, 1990: 10)

Para tanto, a industrialização, embora questionada e revista, ainda aparece como o caminho a ser trilhado na busca do desenvolvimento, constituindo o eixo da transformação produtiva posto ser ela portadora da incorporação e difusão do progresso técnico. (CEPAL, 1990) Foi partindo desse ponto de vista que a CEPAL propôs uma nova mensagem transformadora: *transformar produtivamente a região agindo simultaneamente em favor de melhores níveis de igualdade social*. A idéia era vencer a

---

em função das peculiaridades das estruturas produtivas, da organização de mercados e, não menos importante, da configuração das sociedades dos países da região." (Bielschowsky, 2000: 68. Grifo nosso)

longa crise dos anos 80, através da *continua e deliberada incorporação de progresso técnico a fim de elevar a competitividade internacional das economias locais, implicando, por sua vez, uma nova e diferente inserção mundial* (Rodriguez et al, 1995), *porém tudo com a busca simultânea de eqüidade social dentro de sociedades democráticas e em crescimento ambientalmente sustentado.*

O estudo que inicia oficialmente essa nova etapa chamou-se *Transformación Productiva con Equidad* e apareceu no período de sessões de abril de 1990, sob a coordenação de Fernando Fajnzylber. Embora reclamando a tradição cepalina, o estudo mantém pouco da referência original dos anos 50 e 60[18]. Dentro dele, embora o foco mantenha-se sobre a análise da inserção internacional, a compreensão das condicionantes estruturais do crescimento e do progresso técnico e mesmo na relação centro-periferia, não obstante parece haver, quanto às relações entre eles e o mercado de trabalho, emprego e distribuição de renda, assim como as possibilidades de ação estatal, uma distância significativa nos dois momentos da escola. Ou seja, se as mesmas questões permaneceram como eixo no novo pensamento cepalino, o mesmo não se pode dizer das relações e soluções encontradas pelos modernos pensadores da casa.

Mas o que dizia efetivamente a Nova CEPAL? Para começar, é necessário termos alguns conceitos em mente. Um dos mais importantes é o de *eqüidade*, definido como igualdade de oportunidades para participar da procura por bem-estar e posições e possessões sociais. Isso requer a eliminação de privilégios jurídicos, políticos e econômicos, a fim não só de que todos possam participar da mesma carreira, mas que também possam partir de ponto semelhante. (Schwarzer, 1993)

Um segundo conceito fundamental, o de *competitividade*, foi dividido em:

1. *macro*: uma economia, em conjunto, é competitiva se em um ambiente de equilíbrio é capaz de aumentar ou sustentar sua participação no comércio mundial, lado a lado com uma melhoria no nível de vida da população. Mas para tanto, é necessário que se incorpore continuamente progresso técnico;

18 Para uma outra opinião que crê na continuidade da tradição cepalina, ver BIELSCHOWSKY (2000).

2. *micro*: já um produto ou serviço será competitivo se ao menos sustentar os padrões de eficiência vigentes no resto do mundo em qualidade e utilização de recursos. (CEPAL, 1990)[19]

Partindo desses conceitos, o objetivo era transformar produtivamente os países da região, tendo como base a incorporação do progresso técnico, a fim de que se atingisse a competitividade em ambos os enfoques. Ou seja, busca-se uma *competitividade autêntica*, diferente das formas espúrias sustentadas por baixos salários, exploração degradante do meio ambiente, baixa tributação e que, além de tudo, geralmente concentra os ganhos nas mãos de poucos. (CEPAL, 1992)

Diante disso, a proposta de transformação produtiva acompanhada de melhora crescente nos níveis de eqüidade social, parte de um conceito desenvolvido por Fajnzylber em 1983: o *círculo virtuoso acumulativo*. Segundo ele, o círculo mostra que crescimento e produtividade vinculam-se e alimentam-se mutuamente tal qual se fez nos países avançados. O vinculo se mostra através da relação entre maior crescimento gerando maior incorporação de gerações sucessivas de equipamentos portadores de progresso técnico. Essas novas tecnologias transformam a organização industrial e aproveitam as economias de escala geradas pelo próprio crescimento econômico. Moto contínuo,

> "*el incremento de la productividad, a su vez, permite incrementar el mercado a través de la elevación de remuneraciones; intensificar (...) los recursos destinados a investigación y desarrollo; financiar la expansióin requerida de los servicios publicos de infraestructura sin, por lo tanto, afectar la capacidad financiera de las empresas para sostener la expansión..*" (FAJNZYLBER, 1983: 35)

Mas como alcançar o *círculo virtuoso acumulativo*? A Nova CEPAL buscou verificar as condicionantes da consecução desse processo e fez o enfoque recair sobre invariáveis quatro fatores: a) *eqüidade*; b) *austeridade*; c) *crescimento*; e d) *competitividade*. (Schwarzer, 1993)

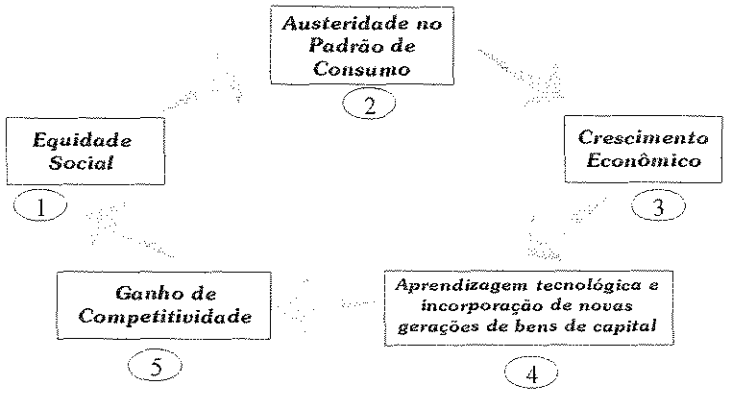
A análise desses quatro fatores e a relação entre eles é praticamente a mesma apontada por Fajnzylber, em 1990. *A **eqüidade**, para se configurar na América Latina, precisa da reforma agrária e da incorporação do campesinato ao mercado nacional. O objetivo é criar um padrão de consumo mais **austero**, permitindo maior disponibilidade de recursos para investimento. Assim, para a Nova CEPAL, eqüidade*

19 Observe que o primeiro enfoque do conceito de competitividade implica o segundo, pelo menos a médio prazo. Outra coisa importante é perceber que ambos pressupõem a incorporação de progresso técnico, pelo menos para sua manutenção.

e austeridade apóiam o ***crescimento*** *através da criação de um mercado maior e de um novo padrão de financiamento. O crescimento maior, por sua vez, permite a incorporação mais acelerada de novas técnicas, elevando o nível* ***competitivo*** *da economia.*

Esse circuito, vinculando incorporação de progresso técnico e eqüidade social, é apresentado abaixo:

Quadro 3.2 - Círculo Virtuoso Acumulativo



Fonte: elaboração própria.

Todavia, se nessa estratégia a indústria tem papel relevantíssimo, quando a Nova CEPAL fala em industrialização, não está se referindo apenas à dinamização da economia a partir da produção industrial. A casa, agora, encarava o progresso técnico acontecendo de maneira contínua, intensa e diferenciada entre os setores econômicos. A isso agrega-se outra característica: a ampla difusão de tecnologias recentemente geradas. (Rodriguez et al, 1995) Essa terceira característica nos leva a uma segunda linha de ação estratégica: a articulação produtiva, isto é, a industrialização passa a ser **também** a ação em favor do espalhamento da lógica produtiva industrial, isto é, da busca, por todos os setores, da eficiência e competitividade através da melhoria dos processos[20]. Enfim, a melhora na articulação econômica interna, difundindo a lógica industrial, passa a ser considerada essencial. (CEPAL, 1990) *Por isso, tornam-se decisivos a forma e a qualidade da relação entre Estado e sistema produtivo e entre o sistema produtivo e o educacional.* (Schwarzer, 1993)

20 Na Antiga CEPAL, também existe tal espalhamento, porém este, aparentemente, se faria espontaneamente, através do transbordamento do crescimento industrial.

Além disso, os países deveriam buscar uma nova e maior inserção internacional. Logo, a nova estratégia propõe uma política de abertura comercial, algo novo no pensamento desenvolvimentista da casa. E o motivo era claro. O mundo passava por dramáticas transformações: mundialização produtiva e financeira, revolução tecnológica em todos os setores e fim da Guerra Fria. Sendo assim, uma região com sonhos de desenvolvimento econômico não podia se dar ao luxo do isolamento tecnológico em plena era de transformações. Falava-se, agora, em nova inserção no mercado mundial, através da competitividade. Afinal, era exatamente nos setores de maior conteúdo tecnológico que o comércio oferecia maiores oportunidades[21]. Porém, tal competitividade só seria promissora se fosse conseguida pela incorporação deliberada de progresso técnico e pela simultânea melhoria da eqüidade social.

A abertura comercial tinha esse objetivo: evitar o isolamento, fortalecendo o crescimento econômico e acelerando a assimilação de progresso técnico, o que permitia aumentar o coeficiente de exportação latino-americano. Como antes, mas agora como parte da estratégia de desenvolvimento, o aumento do coeficiente de exportação estaria baseado na agregação contínua de valor intelectual às exportações, principalmente através da reelaboração de produtos primários para exportação e atuação em nichos industriais específicos. (CEPAL, 1992) Ou seja, e repare na diferença, se a Antiga CEPAL também havia proposto uma nova inserção no mercado internacional, o fez através de uma industrialização competidora que enfrentaria nações ricas no mercado mundial. Diferentemente, a Nova CEPAL sugeriu uma nova inserção dos países latino-americanos através da incorporação de tecnologia e do aumento do coeficiente de exportação, competindo sim, mas através de nichos e da colaboração com o capital estrangeiro. Em outras palavras, falamos em 'industrialização pactuada' entre centro e periferia, de modo a tornar possível o desenvolvimento industrial em parte no primeiro e em parte no segundo grupo. (Rodriguez et al, 1995)[22]

O *círculo virtuoso* apresentado acima ganharia, dessa maneira, reforço, pois uma maior participação no comércio internacional traria maiores possibilidades de ganhos de

21 Observe-se que essa nova inserção não se daria em todos os ramos igualmente. Na verdade, a abertura econômica seria diferenciada: mais significativa para os ramos de elevado dinamismo tecnológico enquanto os de progresso técnico mais lento continuam protegidos. Sua renovação, em termos de exportação e dinamismo, dependeriam da sua articulação com maior componente tecnológico. (Rodriguez et al, 1995)

escala e reforçando ainda mais, segundo vimos acima, os níveis de produtividade e de eqüidade.

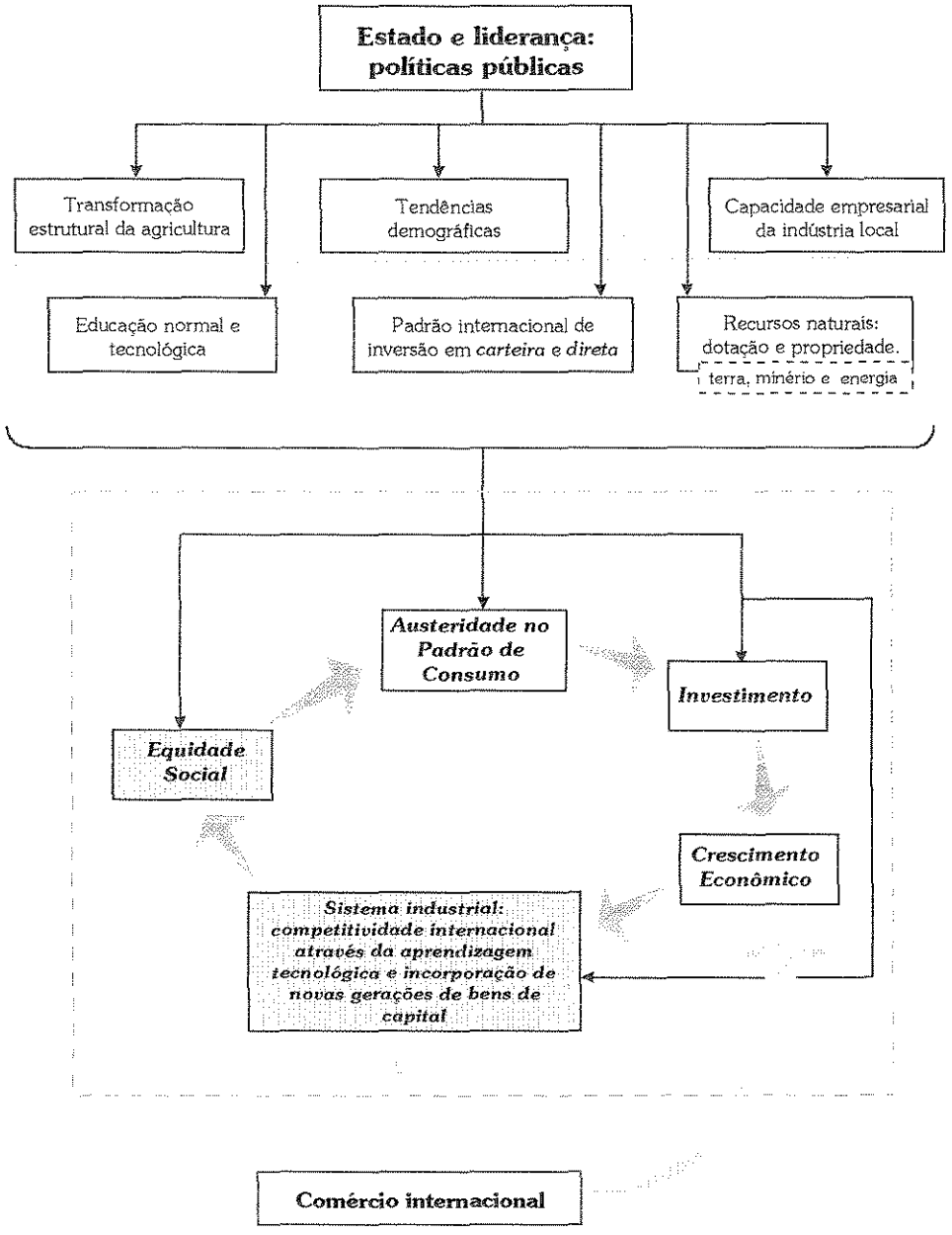
Mas é observado que essas mudanças na articulação produtiva e na inserção internacional estão ligadas ao comportamento de determinados agentes: a base empresarial. (Rodriguez et al, 1995) A inovação tecnológica acontece particularmente no interior das empresas e o fato de os caminhos tecnológicos e de soluções não se realizarem na periferia capitalista implica diretamente na fraqueza da nossa base empresarial e, portanto, da própria industrialização da região. Ou seja, a 'destruição criadora' não se realiza completamente: o momento crucial da criação não acontece aqui. A mudança dessa realidade dependeria da criação de um *sistema nacional de inovações*. Um processo inescapável, posto que *para a geração de competitividade no conjunto da economia, seria forçoso fugir a importação do padrão produtivo dos países avançados, tornando, por sua vez, obrigatória a criação de tecnologia nacional*. Essa tarefa era considerada mais importante que o esforço individual das empresas e pressupunha redes horizontal e vertical de empresas privadas e públicas para diminuição de riscos, da imprevisibilidade da trajetória tecnológica e institucionalização do impulso às inovações.

Mas como conseguir dar os primeiros passos? É necessário ter em mente que os objetivos teriam de estar integrados. E aí o Estado, como na Antiga CEPAL, volta a ter enorme relevância. Entretanto, como já insinuamos, seu papel seria outro: de unificador social e coordenador de políticas setoriais, estabelecendo orientações de médio e longo prazo, a fim de envolver toda a sociedade e não só o setor produtivo no novo desenvolvimento. Por outras palavras, passaria a ser o articulador social na busca do desenvolvimento. (CEPAL, 1990) Tudo em favor da obtenção da *competitividade sistêmica*, isto é: da busca por um sistema econômico que fosse eficiente e sinergético entre suas partes, produzindo externalidades positivas à competitividade. Sendo esta a via, cabe ao Estado os primeiros passos, através da construção de uma estratégia e de um consenso social[23], alterando-se os contextos institucionais, a fim de superar o atraso tecnológico. (CEPAL, 1990)

22 Para uma discussão interessante, ver Pochmann (2001). O autor mostra que essa configuração na distribuição mundial do trabalho já se apresenta em clara formação e seu resultado pode não ser o esperado pelos autores cepalinos.

23 Para isso estava pressuposto o fortalecimento dos vários agentes sociais e a difícil submissão de todos às regras do jogo democrático.

Quadro 3.3 - Funcionamento de uma Economia Periférica seguindo o plano de 'Transformação Produtiva com Eqüidade'



Fonte: elaboração própria a partir de FAJNZYLBER (1990) e RODRIGUEZ e HOUNIE (1996).

Tudo isso sem falar ainda como atingir a eqüidade nesse quadro. É claro que os trabalhadores com emprego fixo teriam mais facilidade de atrelar seus salários aos novos ganhos de produtividade em um ambiente de crescimento econômico. Porém, não eram eles o maior problema. Na verdade, a Nova CEPAL reconhece

> *"(...) la dificultad de alcanzar simultaneamente objetivos tan distintos, por cuanto surgen oposiciones que tocan la ponderación valorativa de estos, y asimismo, a la capacidad del sistema de asumir y asimilar los cambios."* (CEPAL, 1990: 14)

Por isso, diferentemente da Antiga CEPAL, não se afirma que haverá uma absorção automática da mão-de-obra a partir do crescimento econômico. Tal crescimento por meio da industrialização não era mais, como pensava antes a casa, a mola suficiente para permitir a absorção crescente da mão-de-obra desempregada e subempregada. Agora, a idéia de empregabilidade parece ganhar prestígio, isto é, os trabalhadores passam a ser também responsáveis por suas oportunidades de emprego. Se antes a oferta de mão-de-obra não tinha influência sobre o volume de pessoas ocupadas, agora, com a ênfase na educação, o mercado de trabalho volta a ter duas forças que buscam simultaneamente sua melhor posição até atingirem o equilíbrio. De qualquer modo, se não há rápida absorção da mão-de-obra, a redistribuição de renda não poderá vir da força política ou de mercado dos trabalhadores[24]. Por esse motivo, se enfatiza, na visão da Nova CEPAL, os investimentos em infra-estrutura social: saúde, habitação e, o mais importante para o objetivo final, educação. O processo educacional não se encerraria no ensino formal. A difusão do progresso técnico, incluindo e treinando pequenos negócios e associações produtivas, tem destaque como forma de reintegrar à economia parcelas excluídas da população.

Ou seja, não se fala, aparentemente, pelo menos não em um futuro previsível, em reduzir a desigualdade social por meio do próprio funcionamento do sistema econômico. Fala-se, sim, de políticas compensatórias e, por isso mesmo, aí começam os problemas da abordagem da Nova CEPAL. Nas palavras de Bielschowsky,

> *"no cabe duda que la dimensión del tratamiento analítico más difícil de la tesis de la transformación productiva con equidad son las relaciones entre crecimiento, empleo y equidad, un tema que siegue siendo un desafío permanente para la CEPAL."* (BIELSCHOWSKY, 1998: 22)

Apesar desse problema, a abordagem foi considerada promissora pela casa[25]. Assim, as pesquisas tentando sanar parte do problema e avançar na proposta de transformação produtiva com eqüidade resultaram no relatório *Educación e Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (período de sessões de 1992). Tratava-se do estudo mais aprofundado na tentativa de estabelecer a existência de complementaridade entre progresso técnico e eqüidade.

---

24 Nas palavras da CEPAL, "(...) en la medida en que la transformación productiva contribuya al crecimiento, innegablemente se facilitará la adopción de una política distributiva, aun cuando ello no sea condición suficiente para lograrlo." (CEPAL, 1990: 81)
25 Ver introdução do relatório CEPAL, 1992.

No novo texto, tornava-se mais claro que o grande desafio da eqüidade era a transformação da população latino-americana, a partir do fortalecimento da cidadania. Para isso, a Nova CEPAL elege a educação e o conhecimento como os principais instrumentos de transformação dos países. Nas palavras do relatório,

> *"la reforma del sistema de producción e difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión es central para la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad."* (CEPAL, 1992:)

Na verdade, o novo texto é uma continuidade do estudo inovador apresentado em 1990. A tão necessária incorporação de progresso técnico, que dependeria de fortalecimento da base empresarial nacional, da abertura econômica, do crescimento e desenvolvimento da infra-estrutura tecnológica e do conjunto de incentivos e mecanismos de acesso e geração de novos conhecimentos, já estava presente no texto de 1990. O grande diferencial é a discussão dos meios para superar os problemas educacionais dos países, acreditando que a qualidade dos recursos humanos e desenvolvimento são temas altamente vinculados entre si.

Todavia, a existência de evidências de subemprego e de efeitos perversos do progresso técnico sobre o volume de trabalho formal e sobre as desigualdades salariais são ainda razão de perplexidade. (Bielschowsky, 1998) O relatório reconhece que a relação competitividade e cidadania, desempenho e eqüidade, integração e descentralização não é simples, nem linear. No entanto, e lamentavelmente, afirma que o estudo se debruçará apenas na complementaridade de cada um, não explorando as dificuldades ou contradições. (CEPAL, 1992) Ou seja, o novo relatório não avança significativamente, nem resolve os maiores problemas da nova abordagem da CEPAL.

3.2.3. O emprego no pensamento da Nova CEPAL

Os anos posteriores aos 'Trinta Gloriosos' foram, como vimos, marcados por transformações que ainda hoje não se apresentam de todo prontas. As profundas mudanças no processo produtivo foram acompanhadas de perto por modificações na área financeira e nas relações de trabalho. Era inevitável, portanto, que a instabilidade e a incerteza se tornassem, nesses anos, algo comum.

O acirramento da concorrência entre capitais forjou inovações a uma velocidade inédita na história da humanidade e se, em âmbito local, destruiu empregos, produtos e fábricas, por outro lado criou, a nível nacional, outros vários. Portanto, a pergunta irrecorrível — qual o saldo? — recusa calar-se.

Contudo, as inovações eram apenas um aspecto de uma equação muito mais complexa. O financiamento dos gastos públicos tornou-se cada vez mais caro, agudizando os problemas no mercado de trabalho, inclusive com queda real nos salários. Mais, a entrada das mulheres no mercado complicava ainda o quadro. Simultaneamente, jovens passaram a encontrar crescente dificuldade para serem empregados, enquanto eram expostos a padrões de consumo incompatíveis.

Observe-se o problema do emprego, utilizando a mesma equação estritamente econômica do capítulo 2[26]:

(1) $\dot{E} = \dot{Y} - \dot{a} - \dot{h}$ ou $\dot{E} = \dot{Y} - (\dot{a} + \dot{h})$ onde,

$\dot{E}$ é a taxa de variação do emprego, $\dot{Y}$ é a taxa de variação do produto, $\dot{a}$ é a taxa de variação da produtividade e $\dot{h}$ é a taxa de variação das horas trabalhadas.

ou seja, relacionando diretamente a variação do emprego aos ganhos de produtividade e crescimento da renda, vê-se claramente que o quadro não era dos mais favoráveis:

1. a taxa de crescimento da economia mundial não era tão elevada nem estável;
2. os ganhos de produtividade foram tão significativos que alguns autores chegam a falar em 'Terceira Revolução Industrial'.

Assim, segundo essa equação, o resultado poderia ser no máximo uma taxa de crescimento do emprego insignificante. Mesmo pior que isso.

Se esse era o ambiente mundial, na América Latina o desenho era ainda mais grave. Aqui, os maiores países, longe de alcançar as transformações produzidas pela telemática, patinavam em quadros recessivos, inflacionários e de instabilidade econômica. Ou seja, se a modernidade já apresentava mudanças pouco favoráveis ao mercado de trabalho, nas economias latino-americanas a situação era ainda mais difícil: deveríamos, primeiro, superar o quadro de estagnação dos anos 80 para, só então, iniciarmos uma

26 Essa equação não é capaz de captar movimentos que fujam ao econômico estrito senso. Por exemplo, não é capaz de captar: a) a influência da regulação das relações do trabalho; b) do poder do emprego público sobre as taxas de desocupação; c) dos fundos para retirada dos velhos e jovens do mercado de trabalho; etc.

aventura no mundo das novas tecnologias. E, para completar: mais uma vez a reboque dos países centrais. A situação de dependência mostrava-se novamente poderosa.

Na verdade, a proposta de *Transformação Produtiva com Eqüidade*, ao tentar — e tem mérito por isso — recolocar as discussões sobre novas bases e na perspectiva de longo prazo (Rodriguez e Hounie, 1996), respondia apenas à urgência de mudanças nos caminhos seguidos pela América Latina e à necessidade de evitar o desmantelamento do pequeno avanço econômico já conseguido.

Para isso, como vimos, a estratégia cepalina não era abertamente anti-liberal. Sua pretensão era retomar a posição da CEPAL, enquanto instituição capaz de pensar de maneira independente o desenvolvimento latino-americano e formular políticas concretas no âmbito econômico. O mote era o alcance da *competitividade autêntica*, ou seja, transformar produtivamente os países da região, baseado na incorporação deliberada de progresso técnico, atingindo o mercado internacional por meios diferentes das tradicionais formas espúrias, sustentadas por: baixos salários, exploração degradante do meio-ambiente, baixa tributação e concentração de ganhos. Nessa noção de competitividade autêntica, estava implícita a necessidade de busca da eqüidade. (Rodriguez e Hounie, 1996)

Por isso falamos em enfoque integrado: uma tentativa de completar o econômico com o social, o crescimento com a eqüidade. Talvez o mais importante nessa seção seja ressaltar o que está subjacente a esse enfoque: acreditar existirem *complementaridades* entre os objetivos, pois, *para a Nova CEPAL, se há transformação baseada na incorporação de progresso técnico, ambos, crescimento e eqüidade, requerem-se e reforçam-se*. (CEPAL, 1990)

Mas, afinal, o que dizia a Nova CEPAL sobre a questão do emprego?

Se antes a CEPAL via na questão da heterogeneidade um dos grandes problemas a serem resolvidos através da absorção da mão-de-obra pela indústria, na abordagem neo-estruturalista isso é só em parte verdade. A estrutura produtiva latino-americana, vista como profundamente heterogênea, trazia consigo um elevado contingente de trabalhadores de baixa produtividade e baixa renda, geralmente ligados aos mercados informais de trabalho. Apenas essa situação já levava à conclusão da existência de *trabalhadores pobres* para os quais o desemprego não era uma situação possível.

(Tokman, 1991) Assim, o mercado informal de trabalho passou a ser reconhecido pela CEPAL e a ser parte dos estudos que visavam entender e resgatar a heterogeneidade social.

Mas, lado a lado com o objetivo capital do resgate econômico-social da heterogeneidade, havia o compromisso com a competitividade autêntica, fundamentada na incorporação do progresso técnico. Isso deve chamar a atenção. Na América Latina, a incorporação de progresso técnico se deu de maneira débil e desigual, resultando em heterogeneidade produtiva. (Rodriguez e Hounie,1996) Havia ainda um agravante: a estrutura do consumo era baseada em padrões imitativos e conspícuos, inconsistente com a relativamente baixa produtividade local. Essas características tendiam a agravar-se com o progresso técnico e a perpetuação do comportamento dependente das elites locais.

Esses elementos eram chaves para explicar as tendências do emprego e distribuição latino-americanas, pois

> *"del lado de la demanda, la elevada propensión a consumir menoscaba el ritmo de la acumulación de capital. Además, essa se realiza mediante incorporación de técnicas a través de las cuales se produce una contínua elevación de la densidad de capital y de la productividad del trabajo. La acumulación lenta y la escassa absorción que la acompaña contrasta con las altas tasas a que se expande la población y la PEA en América Latina. (...)"* (RODRIGUEZ e HOUNIE, 1996: 9).

Em outras palavras, a diferença nos ritmos de crescimento da PEA e da acumulação admite que, mesmo em períodos de crescimento econômico, haja consideráveis níveis de subemprego e desemprego. (RODRIGUEZ e HOUNIE, 1996)

Dessa maneira, a Nova CEPAL insistiu que essa tendência era resumida no — problemático — conceito de *insuficiência dinâmica*[27] (CEPAL, 1990), onde a excessiva oferta relativa de força de trabalho explicava, em parte, a extrema desigualdade na estrutura distributiva e a existência de um numeroso contingente de trabalhadores ocupados no setor informal, com baixa produtividade e renda. Ou seja, a existência de um setor informal estava intimamente ligado à impossibilidade de absorção da mão-de-obra nos setores mais dinâmicos e ao fato de esses indivíduos não poderem permanecer desempregados[28]. (Tokman, 1991)

---

27 Insuficiência dinâmica pode ser entendido como a incapacidade de a economia fazer os setores modernos (indústria e atividades correlatas) crescerem o suficiente, através de investimentos, para que absorvam a população expulsa das atividades arcaicas e/ou desempregada tecnologicamente. Em outras palavras, era a incapacidade do sistema de absorver nos setores dinâmicos a mão-de-obra excedente. Para maiores detalhes, ver capítulo 2, seção 2.2.2.

28 Cabe ter claro que o setor informal não é homogêneo. Nem as remunerações de seus trabalhadores é linear, embora quanto maior o excedente de mão-de-obra, normalmente menores serão seus salários. (Tokman, 1991).

A esses mecanismos estruturais, somavam-se outros, também estruturais, mas relacionados à força política de alguns grupos, dada a concentração da propriedade: falamos aqui das resistências das elites a mudanças. Na América Latina, fatores históricos, como concentração da posse da terra, barreiras alfandegárias excessivas, etc, criaram em nossas elites uma mentalidade rentista que a tornou avessa à competição e à inovação (Fajnzylber, 1990).

Com tudo isso, a pergunta para a Nova CEPAL é, portanto: *quais mudanças são necessárias para que o crescimento e a eqüidade se reforcem?*

As mudanças necessárias — já abordadas na seção 3.2.3 — têm sempre em vista a meta da competitividade autêntica como meio de alcançar a transformação produtiva com eqüidade. Vamos apenas lembrá-las: a) superar o padrão de consumo imitativo, tornando-o mais austero, elevando a taxa de poupança; b) buscar a integração produtiva interna a fim de obter melhores níveis de competitividade e alcançar um novo padrão na inserção externa; c) tornar a competição e a incorporação de progresso técnico rotina na vida das empresas; d) vencer a resistência dos grupos de interesse que se sentirem prejudicados, reduzindo o poder econômico e político das elites rentistas; e) buscar maiores níveis de eqüidade através de investimentos sociais, principalmente educação; e f) contornar a insuficiência dinâmica, dotando o mercado informal de treinamento e tecnologia, buscando aumentar sua produtividade e renda e, por fim, sua integração à economia formal.

Mas essas transformações condicionam também as expectativas de emprego e distribuição de renda. Textos cepalinos mais recentes admitem que o impacto das novas tecnologias sobre o emprego tendem a reduzir consideravelmente o uso de mão-de-obra por unidade de produto. Ou seja, a transformação com vistas à competitividade, ao exigir a incorporação deliberada de progresso técnico aos processos, coloca em cheque o crescimento da oferta de empregos, principalmente em países de menor desenvolvimento relativo (Rodriguez e Hounie, 1996).

Ao mesmo tempo, a tão importante abertura comercial pode não ser a solução para os problemas de heterogeneidade: a globalização pode conduzir à homogeneização tecnológica, ou a almejada homogeneização pode limitar-se a alguns setores, fazendo persistirem as grandes diferenças.

Ambos os pontos implicam problemas para a melhoria dos indicadores de emprego. Mesmo assim, a Nova CEPAL apresenta uma perspectiva otimista. Diferentemente da passividade da teoria tradicional ao mercado e seus movimentos, a prosposta cepalina dos anos 90, ao enxergar a tecnologia como um fenômeno complexo gerado inclusive dentro das empresas, afirma que seu dinamismo depende dos agentes empresários e do meio onde as empresas estão inseridas. Uma posição que, indubitavelmente, abre espaço para a ação estatal.

Todavia, a Nova CEPAL parece não problematizar suficientemente o papel do Estado quanto ao emprego. Ao último caberia o papel de articulador social da transformação produtiva. Uma transformação que, *se virtuosa, mesmo que a curto prazo produza desemprego, se inserida em uma economia dinâmica, produzirá mais e melhores empregos a médio prazo*. Assim, embora a instituição comente a pressão, as finanças abaladas e os questionamentos sofridos pelos Estados, faltou enfatizar e evidenciar que este, ao apresentar dificuldades crescentes para manter o pouco Bem-Estar Social alcançado e as escassas políticas de emprego, deixava agora de oferecer qualquer possibilidade de transformar-se em agente indutor/gerador de vagas de trabalho. Para os novos economistas da casa, o Estado era carta fora do baralho enquanto empregador e indutor de novas vagas. Seu novo papel regulador deixava apenas ao setor privado a função de ocupar a nova mão-de-obra excedente.

Vê-se, portanto, que a posição otimista da instituição está de certo modo vinculada à possibilidade de a transformação produtiva ser induzida e guiada pelo Estado, atuando, principalmente, através de políticas microeconômicas — de apoio a empresas no uso das melhores tecnologias — e mesoeconômicas — orientadas para melhorar o entorno das empresas, influindo na competitividade autêntica.

Contudo, se, como se viu, o sucesso da ação modernizadora parece atingir, pelo menos a curto prazo, negativamente os empregos localizados no setor formal da economia, o que dizer dos localizados no setor informal?

Aqui a abordagem da Nova CEPAL dá um salto lógico dificilmente justificável. Se, por um lado, há uma explicação semelhante à dos textos históricos da instituição para discutir a formação e a manutenção do subemprego — através da insuficiência dinâmica —, não há, por outro lado, qualquer conexão entre a transformação produtiva da

economia e a superação do subemprego. Só se observam políticas 'ad hoc' e compensatórias, com o fim último de reintroduzir o setor informal no funcionamento formal do sistema. Ou seja, não há nexo lógico entre a evolução pretendida para a economia e o resgate de parte da população da condição de subempregada. O que há, sim — e isso nada tem de negativo —, são políticas que, à margem do funcionamento da economia, tentarão incluir (ou reincluir) parcela significativa da população no sistema de trocas formal, com maior produtividade, maior renda e demais direitos.

Por isso, as políticas de emprego e distribuição de renda segmentam-se em três frentes (Rodriguez e Hounie, 1996):

1. para o *setor formal*: partindo do objetivo de que é necessário aumentar o emprego nos setores dinâmicos para reduzir a iniqüidade, propõe-se a alterar as relações laborais através da sua 'modernização' (CEPAL, 1992). Reformulações na tecnologia gerencial das empresas deveriam induzir à menor hierarquização e ao maior fluxo de informações internos, com ganhos claros de produtividade[29]. Embora tal enfoque implique dificuldades de coletivização das reivindicações e, portanto, enfraquecimento de posições de grupo, dado que a individualização ganha destaque, a Nova CEPAL crê que a maior participação e acordo, focando a atenção nos mecanismos que vinculam produtividade a aumentos salariais, pode permitir ganhos aos trabalhadores. Ou seja, embora não explicitamente, está afirmado acima, sob o nome de 'modernização', a idéia de flexibilização das relações de trabalho. Dentro dessa mudança, busca-se a constante qualificação e requalificação da mão-de-obra, posto que a incorporação de progresso técnico o exige;
2. para o *setor informal*: são 'políticas de transformação do atraso' que visam a população ocupada em setores de baixa produtividade, propondo massissos treinamentos dessa mão-de-obra, capacitando o setor informal e melhorando sua gestão;
3. para os *excluídos*: são políticas assistenciais de combate direto à pobreza, posto que as mudanças apontadas acima levam tempo para surtir efeitos

29 Um exemplo de organizações com maior responsabilidade do trabalhador pode ser visto nos padrões gerenciais japoneses. Para uma descrição e discussão, ver Gorender (1997).

transformadores. A idéia é o aumento das transferências e otimização e direcionamento dos serviços básicos fornecidos pelo Estado, visando, principalmente, romper a transmissão da pobreza intergerações.

Fica claro, portanto, que, mesmo otimista, ao discutir a relação tecnologia-emprego, a Nova CEPAL admite, contraditóriamente, que o problema do subemprego e mesmo do desemprego deve continuar por um tempo prolongado. Assim,

> *"es probable que esta dualidad de puntos de vista, pero todo este reconocimiento de que los problemas ocupacionales – y con ellos los de la distribuición y la pobreza – no permiten prever ni ritmos de alteración ni tiempos de superación, escondan una carencia del enfoque neo-estruturalista. Según parece, ésta consiste en que los problemas del empleo y afines no están analiticamente incorporados al disgnóstico y a la propuesta de cámbio, o más propiamente, sólo están a través de un tipo de analisis cuestionable, el de la insuficiência dinámica."* (Rodriguez e Hounie, 1996: 21)

3.3. As críticas ao novo pensamento da CEPAL

O fato de a nova abordagem da CEPAL constituir um esforço para reinserir no debate econômico a questão do desenvolvimento não a poupou de críticas, por vezes, acertadas. Essa discussão é longa e os argumentos sem fim, por isso, analisaremos, a seguir, apenas alguns questionamentos que parecem mais relevantes. Ainda, ao final, se argumentará contra um julgamento excessivamente severo em relação à Nova CEPAL: igualá-la à corrente neoliberal, (ainda) hoje dominante.

Sendo assim, o primeiro aspecto que levanta os olhos são algumas suposições da nova abordagem. Segundo Rodriguez et al (1995), a estratégia de longo prazo da Nova CEPAL

> *"(...) supõe a possibilidade de um contínuo 'catching-up' do progresso técnico por parte das economias latino-americanas que adotem suas recomendações, ou, em outras palavras, a possibilidade de participar da revolução tecnológica em curso."* (RODRIGUEZ et al, 1995: 101)

Porém, essa suposição revela-se estrategicamente ambígua: afinal, ela cabe perfeitamente tanto dentro do desenvolvimento autônomo quanto do associado[30]. Buscar reduzir ou mesmo superar o atraso tecnológico das economias latino-americanas pode ser feito tanto através do desenvolvimento de tecnologia própria — com foco não necessariamente nos mesmos produtos de países desenvolvidos — como também na

imitação de padrões dos países centrais. Tal diferenciação é muito importante, pois leva os agentes sociais não só a projetos e ações diferenciadas, mas implica decidir qual trajetória histórica se pretende tomar, assim como os riscos inerentes a cada uma delas. Portanto, cabe a pergunta: o que significa para a Nova CEPAL participar da revolução tecnológica em curso?

A sensação piora ao se questionar a real possibilidade de ascender sustentadamente ao progresso técnico e, através dele, atingir nichos da economia mundial. Caso sejam analisadas as diferenças entre países latino-americanos que avançaram na diversificação de sua estrutura produtiva e os demais que se ressentem de maior atraso, nota-se que o 'catching-up' só é possível ao primeiro grupo, condenando-se o segundo à condição periférica. Enfim, o problema é que a estratégia não se revelaria tão geral quanto se pretendia. (Rodriguez et al, 1995)

As coisas, no entanto, complicam-se ainda. Não se pretende negar que no comércio exterior existam oportunidades significativas. O que se questiona é se essas oportunidades terão amplitude suficiente para sustentar um crescimento econômico do tipo extrovertido, ainda mais de a discussão recair sobre países grandes, como Brasil e México. (Rodriguez et al, 1995) Como desenvolver economias enormes e heterogêneas tendo como base o comércio exterior?

Pior, como seria esse caminho para os países periféricos ante

> *"(...) o caráter altamente oligopolizado dos mercados dos grandes centros, em particular os que se associam às tecnologias mais dinâmicas, e as tendência ao fechamento dos mercados desses mesmos centros, ali onde o avanço técnico carece de intensidade similar."* (RODRIGUEZ et al, 1995: 102) ?

Há outra questão também muito difícil de aceitar entre os supostos da Nova CEPAL: a idéia de que um padrão de consumo mais austero permitiria modificações financeiras, disponibilizando mais recursos para investimento (CEPAL, 1990). Para isso, duas são as possibilidades: a) reduzir a renda disponível, direcionando o excedente para fundos voltados para investimento; b) reduzir o consumo dos chamados supérfluos, através de sobre-taxações. Mas como conseguir uma delas se, seguindo o próprio pensamento de Fajnzylber (1983 e 1990) e da CEPAL (1990 e 1992), observa-se a existência de uma elite que apresenta, entre as suas características, o consumo conspícuo e imitativo dos

30 Entendemos por *desenvolvimento associado* a busca da melhora nas condições de vida da população, baseada no crescimento econômico através de tecnologia importada, investimento direto estrangeiro, instalação de multinacionais e enfraquecimento dos

países centrais? Ou seja, como, em caso de crescimento econômico, dadas as maiores receitas e divisas, restringir o consumo dessa parcela poderosa da população sem atrair sua ira, oposição e mesmo boicote político? Por outro lado, devido à situação de pobreza de grande parte da população latino-americana, como impedir que aumente seu nível básico de consumo tão logo se veja frente a uma renda maior? Ou seja, ou se impõe a decisão à sociedade — e isso é descartado pela própria CEPAL — ou torna-se necessária a construção de um pacto social de tal monta que é impossível não duvidarmos da sua exeqüibilidade.

Ah, sim, pode-se pensar na modernização agrária, com transferência dos excedentes para o setor industrial, como forma de manutenção dos preços e da estabilidade do *círculo virtuoso acumulativo*. Isso poderia ser feito através da maior interação econômica entre os diversos setores, principalmente o industrial e o agrícola, a fim de aproveitar as possibilidades de fortalecimento recíproco. (CEPAL, 1990) Se a idéia parece promissora, deve-se ter em mente que quando a Nova CEPAL fala em articulação produtiva, propõe a interação dos setores em processos produtivos e comerciais. Entretanto, o ganho econômico e social do possível progresso obtido com essa articulação, repare, entra em choque com análises da própria instituição. Como vimos anteriormente, a incorporação de melhorias técnicas na agricultura, se voltada para o mercado interno, traria aumentos da produtividade por trabalhador e formação de mão-de-obra excedente ali. Logo, o êxodo dos despossuídos em direção às grandes cidades apenas agravaria o já tradicional quadro de subemprego urbano, miséria e violência. Em síntese, um atentado contra a eqüidade propugnada pela CEPAL.

Por outro lado, se as inovações técnicas se voltarem para a agricultura de exportação, duas seriam as contradições. A primeira diz respeito ao Balanço de Pagamentos. Já observamos que uma melhora técnica na agricultura levaria a um ganho de renda nacional, seja através de maiores lucros ou menores preços. Mas, se como pretende a Nova CEPAL, houver barreiras menores a importação, o aumento de renda faria crescer as compras no exterior. Simultaneamente, as exportações independem do controle dos países latino-americanos e, como afirmam os próprios cepalinos, os produtos realmente dinâmicos no comércio mundial são os que possuem alto valor intelectual

centros nacionais de decisão. Esse conjunto implica a imitação de padrões culturais e de consumo dos países desenvolvidos.

agregado. A agricultura não é um exemplo deles[31]. Resultado: investir o progresso técnico na produção de primários pode levar a três conseqüências:

1. êxodo rural;

2. aumento da renda, pressionando o Balanço de Pagamentos;

3. somando os pontos 1 e 2, no setor externo, problemas cambiais.

Na verdade, a Nova CEPAL parece ou não quer reconhecer que na questão agrária poucas soluções novas existem, não há muitas opções. Os países desenvolvidos passaram por problemas semelhantes. Dadas as dificuldades que podem ser geradas com a modernização do campo, essas nações optaram por políticas de distribuição de renda *em favor da agricultura*. Na verdade, por trás das políticas de segurança alimentar, esconde-se um problema social sem solução: as cidades atuais não suportariam a migração maciça.

Mas os problemas não param por aí. Vencer as desigualdades e as heterogeneidades nunca foi tarefa fácil. A Antiga quanto a Nova CEPAL afirmam que

> *"la heterogeneidad de los niveles de productividad constituye la raíz estructural de buena parte de la inequidad social sostenida en virtud de los patrones de desarrollo prevalecientes en la región."* (CEPAL, 1990: 81)

As raízes históricas desses problemas de concentração estariam, segundo novos e antigos cepalinos, em questões como: a *destruição do privilégio da terra* (ainda hoje não resolvido) e décadas de proteção excessiva contra a concorrência internacional. Por isso mesmo, distribuir renda simplesmente não resolveria, posto que as disparidades surgem do próprio funcionamento perverso da economia periférica[32] (Prebisch, 1968).

Contudo, mesmo com a Nova CEPAL afirmando os problemas da heterogeneidade, não passa despercebido por Sampaio Jr (1997) que, ao deixar de lado o enfoque da *inflação estrutural*, a nova estratégia da instituição praticamente abandona os conflitos distributivos existentes nas economias periféricas. A necessidade de redução das heterogeneidades estruturais parece passar do primeiro plano, como parte da estratégia de desenvolvimento econômico, para um segundo plano. *A questão passa a ser tratada mais como um problema de resgate social do que como parte de uma estratégia desenvolvimentista.*

---

31 Na verdade, o problema do setor exportador latino-americano diz respeito a inadequação entre a demanda internacional por produtos de alta tecnologia e a estrutura técnica da produção regional marcadas por *commodities*. (CEPAL, 1990)

32 *"(...) a renda pessoal não guarda relação estreita com a contribuição efetiva de quem a recebe no processo econômico e social."* (PREBISCH, 1968: 62).

Talvez por isso, ao analisar as condições para transformação produtiva com eqüidade, os cepalinos reconheçam as grandes dificuldades internas e externas para levar a cabo o desafio. O surpreendente, contudo, está em, reconhecendo que a transformação e o maior espaço para a eqüidade exigem decisões firmes do governo e da sociedade, crer que o ambiente externo fornecerá um dos fundamentos para se alcançar o objetivo, através da *cooperação econômica e técnica*. Chega mesmo a falar que os países latino-americanos precisam empreender "esforços sérios" para conseguir credibilidade e apoio. (CEPAL, 1990: 13)

Todavia, muito mais importante e grave é a crítica levantada por Rodriguez et al (1995): o *círculo virtuoso acumulativo - eqüidade, crescimento do mercado interno, incorporação de tecnologia, transformação produtiva* - não se sustenta a primeira confrontação com a realidade. Como vimos, a economia da América Latina possui enormes manchas de subemprego agrícola e, principalmente, urbano, traduzido, em grande parte, na informalidade. A esse problema soma-se agora o reinado de uma tecnologia que pouco emprego agrega a cada nova unidade de investimento. Resultado, temos uma equação na América Latina que soma desemprego aberto e recente ao já antigo subemprego.

Entretanto, a estratégia da Nova CEPAL induz à adoção, mesmo que modificada, de novas tecnologias. Então, o que fazer se o crescimento baseado na incorporação do progresso técnico é poupador de trabalho vivo, o que dificulta mesmo a reinclusão dos anteriormente incluídos na economia legal?

A reposta nos textos da instituição não satisfaz. Fala-se em um trabalho de longo prazo, baseado na educação, treinamento e legalização da economia informal, aumentando sua produtividade e a renda de quem nela trabalha. Porém, mesmo a CEPAL admite que o subemprego e a informalidade urbana persistirão longamente.

Diante disso, Rodriguez et al (1995) é direto ao afirmar que

> "*resta então definir se a tendência ao desemprego aberto e, sobretudo, a presença de grandes contingentes de mão-de-obra subempregada são compatíveis com o alcance de padrões de eqüidade adequados ou em contínua melhora.*" (RODRIGUEZ et al, 1995: 103)

Em outras palavras, será possível a economia elevar o nível de renda e produtividade da maioria da população enquanto a mesma maioria continua aceitando

qualquer coisa em troca de seu trabalho? Parece que não. E aí, como dissemos antes, o *círculo virtuoso acumulativo* perde importância explicativa.

O problema, na verdade, parece refletir, agora de maneira mais radical, algo que, como já o dissemos (seção 2.2.3), acompanha a CEPAL desde a sua criação: *não há nos textos da escola uma visão objetiva sobre o emprego*. Este surge sempre em papel subordinado. Por exemplo, na Antiga CEPAL, o crescimento das vagas para a mão-de-obra subempregada era claramente derivado da expansão do setor moderno da economia, mais precisamente do setor industrial. Isso, já afirmamos, tem relação clara com a tradição keynesiana, onde o mercado de trabalho não tem papel decisivo na economia, sendo dirigido pela demanda efetiva. (Dathein, 2000). Mais provavelmente, e aproximado-se de M. Kalecky, enxergava-se o problema do emprego em nossos países como um problema de escassez de equipamentos de capital (Kalecky, 1987).

Já a Nova CEPAL, ao atuar em políticas micro e mesoeconômicas para alcançar o desenvolvimento, tem como objetivo direto

> *"(...) el desarrollo productivo* ***y no propiamente el empleo****,* [embora as políticas] *se configuran como medio principal para aumentarlo, o con más precision, para aumentar el 'empleo productivo', a su vez condición* sine qua non *de mejora de los patrones de equidad."* (RODRIGUEZ e HOUNIE, 1996: 32. Grifo nosso)

Ou seja, está a teoria da CEPAL, mesmo falando sobre o emprego, carente mais uma vez de visão objetiva sobre ele.

Todavia, isso não quer dizer que ambas, Antiga e Nova CEPAL, partilhem a mesma idéia sobre mercado de trabalho. Nos anos 50 e 60, assim como Keynes, acreditava a escola que o mercado de trabalho era o elo final da corrente econômica e, portanto, as políticas que incidissem sobre o emprego deveriam fazê-lo de maneira indireta. Ou seja, a demanda por mão-de-obra dependeria da demanda efetiva e os trabalhadores pouco poderiam fazer, restando, na maioria das vezes, desemprego involuntário (Dathein, 2000). Em outras palavras, a idéia de um mercado de trabalho que se auto-regulava não era importante.

Em contraposição, a Nova CEPAL não crê no desinteresse do mesmo. Diversamente, aposta que o treinamento de mão-de-obra e os avanços na educação formal dariam à força de trabalho maior produtividade, aumentando, por conseqüência, sua empregabilidade. Mais que isso, para os novos economistas da casa, as relações de

trabalho deveriam ser modificadas a fim considerar o trabalhador um sócio, preocupado com a concorrência e com a produtividade. (CEPAL, 1992) E termina por apontar como uma das soluções o *salário participativo*, posto que permitiria pagar valores variáveis, 'tendendo a estabilizar e mesmo fazer crescer o emprego'. Enfim, se a Antiga CEPAL não reputava significado econômico ao mercado de trabalho, a Nova CEPAL confia que melhoras nos níveis de emprego podem ser obtidas também com mudanças no lado da oferta de mão-de-obra.

A conseqüência dessa reflexão é que ela nos remete à questão da flexibilização do mercado de trabalho como indutor no aumento do número de postos de trabalho. Já observou-se que a Nova CEPAL defende uma modernização das relações de trabalho que essencialmente significariam uma flexibilização legal dos acordos patrão-empregado. Para seus autores, isso tornaria possível não só a participação dos empregados nos lucros, mas também a redução dos postos hierárquicos, maior responsabilidade da mão-de-obra e flutuação nos pagamentos. O raciocínio básico seria simples: quanto menos travas na discussão capital-trabalho, maior a flexibilidade nos acordos e, desse modo, maior facilidade na contratação de mão-de-obra. Ou seja, maior número de postos de trabalho criados.

Tal hipótese merece críticas. Não há indicadores de que a flexibilização das relações de trabalho tenham elevado o número de postos disponíveis ou melhorado as condições laborais dos empregados. Ao contrário, com o início das reformas nos anos 90, o que se viu foi a manutenção dos problema do desemprego nos países latino-americanos. Pior do que isso, permitiu-se, debilitando-se o poder estatal de tutelar minimamente as relações de trabalho em ambiente de desorganização sindical e crise econômica (Menezes, 2001), a degradação das condições de trabalho.

Nos países de capitalismo central, a estabilidade empregatícia foi indissociável da força do aparato sindical, das negociações coletivas e da tutela do Estado em relação ao emprego. Um conjunto que licenciou ao trabalhador parte dos frutos de sua própria produtividade (Baltar e Proni, 1995). Já no Brasil, por exemplo, a liberdade das empresas manteve a rotatividade no emprego e a escassa especialização da força de trabalho, rebaixando o nível salarial de base. (Baltar e Proni, 1995)

Ou seja, como nas palavras de Ermida Uriarte (citado por Menezes, 2001),

> *"existen dudas acerca de la necesidad real y los efectos de la flexibilización: si lo que se flexibiliza en Europa es un grado de protección 'rígida' no alcanzada en latinoamérica, que cósa es que vamos a flexibilizar?, que efectos tendria la flexibilización operando sobre tan bajos niveles? Y, para peor, no será que en América Latina se há flexilbilizado por via directa del mero incumplimiento?"* (MENEZES, 2001: 23)

Não será essa a direção que se alcançará com a flexibilização? Os dados parecem dizer que sim, posto que, como analisam Baltar e Proni (1995), a flexibilidade da mão-de-obra no Brasil já existe e há muito tempo, principalmente para os trabalhadores de menor qualificação. Talvez alcancemos com a flexibilização atual a instabilidade e a insegurança também para os trabalhadores mais qualificados.

De fato, toda a discussão e as propostas da Nova CEPAL parecem afetar apenas o setor formal da economia, isto é, toda a idéia do círculo virtuoso não inclui os contingentes de miseráveis gerados pelos modelos passados. A pergunta é: dada a amplitude do contingente de excluídos, a nova tecnologia e o novo padrão de desenvolvimento nela baseado — assim como suas seqüelas —, há capacidade para resgatar e incorporar tais grupos sociais? A CEPAL responde que o processo é demorado dado a heterogeneidade, fruto de longos anos. O que se precisa é saber vincular o progresso técnico e os frutos da melhor inserção internacional com o resgate social dos marginalizados deste e de outros tempos. Para tanto, há dois caminhos:

1. incorporar essa população nas micro e pequenas empresas;
2. criar políticas sociais específicas e de distribuição de renda.

Ou seja, o que há são políticas compensatórias e não a inclusão econômica através do próprio funcionamento do sistema. Isso fica evidente no texto de 1992. Nele, mesmo não deixando explícito, a Nova CEPAL percebe a situação dos grupos marginalizados frente aos avanços tecnológicos e faz propostas de políticas corretoras. São programas que retiram recursos de setores competititvos e distribuem entre os marginalizados na forma de inversão em RH e auxílio para o consumo. Porém, essas políticas, podem resolver a questão da inclusão e do desenvolvimento?

Entretanto, uma crítica muito severa feita à Nova CEPAL não parece adequada. Em sua tese de doutorado, o professor Sampaio Jr. (1997) afirma que

> *"no interior da CEPAL, a crítica abriu espaço para a cristalização do neo-estruturalismo - **o braço latino-americano do neoliberalismo** (...)."* (SAMPAIO Jr., 1997: 39. Grifo nosso)

Segundo ele, dentro da CEPAL, dados os problemas da industrialização periférica nos anos 60, muitos pesquisadores estudaram e apontaram limites para a industrialização substitutiva. Entre esse grupo, alguns pesquisadores apontaram para uma direção otimista do quadro internacional, baseados em dois fatores:

1. o interesse do capital estrangeiro em aproveitar as oportunidades do processo de substituição de importações, deslocando investimentos e unidades produtivas para os países periféricos. A conclusão era que não havia mais incompatibilidade entre a industrialização da periferia e o interesse das economias centrais;
2. existiam naquele momento, burguesias dependentes sim, mas com maior capacidade de negociação internacional, fato ligado à Guerra Fria.

Assim, acreditava-se que o contexto internacional e a situação interna permitiam, agora, que o sentido, o ritmo e a intensidade das transformações capitalistas poderiam ser dosados de dentro para fora. Estava, portanto, eliminada a urgência de vencer a dependência externa. O melhor a fazer seria associar-se convenientemente ao capital estrangeiro em busca de investimentos que impulsionassem a industrialização, confundida ainda com desenvolvimento. E mais, seguir um detalhado receituário de aprendizado tecnológico em busca das oportunidades do comércio internacional. Desapareceram, portanto, da análise cepalina as críticas à estrutura das relações sociais, responsáveis pela subordinação externa. (Sampaio Jr, 1997)

Deste modo, na visão de Sampaio Jr (1997),

> *"ao invés de adequar o modo de organização da economia e da sociedade à necessidade de colocar a acumulação de capital a serviço do desenvolvimento nacional, o neo-reformismo da CEPAL passou a defender a necessidade de subordinar o arranjo econômico e social às exigências de uma reinserção dinâmica no comércio internacional."* (SAMPAIO Jr., 1997: 43)

Ou seja, mesmo reivindicando a continuidade do pensamento original da casa, a Nova CEPAL estaria negando a tradição desenvolvimentista, ao renunciar à construção de dois objetivos básicos do pensamento original: 1. construir sistemas econômicos nacionais e autônomos; 2. consolidar e fortalecer os centros nacionais de decisão.

Resumindo, para Sampaio Jr (1997), as diferenças entre as doutrinas neoliberais e o neo-estruturalista são curtas, pois se resumiriam a afirmar que a América Latina necessita de critérios específicos para orientar a estratégia de liberalização.

Mas terá mesmo a CEPAL entregue as armas à voracidade liberalizante e, deste modo, ignorado as origens histórico-estruturais dos problemas latino-americanos? É difícil dizer que sim. Em artigo publicado em 1990, Sunkel e Zuleta (1990) afirmam que

> "*desde la perspectiva propiamente latinoamericana, la actual corriente de pensamiento denominada neoestrutucturalismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollo que aún prevalecen en los países latinoamericanos no se deben tanto a distorciones inducidas por la política económica, sinó que más bien son de origen histórico y de índole endógena estructural.*" (SUNKEL e ZULETA, 1990: 42)

Para eles, neoestruturalistas, mais do que ajustes marginais, que refletiriam apenas a utilização mais eficiente dos recursos, seria necessário gerar um processo dinâmico capaz de deslocar continuamente o produto potencial, inclusive com uma nova inserção na economia mundial.

Mais, a lógica individualista maximizante do liberalismo, assim como sua crítica as intervenções do Estado, não condizem com a abordagem neoestrutalismo latino-americano, posto que para os últimos as instituições é que formam as culturas que delimitam o comportamento dos agentes. Ou seja, as instituições parecem prevalecer na análise da Nova CEPAL.

Em outras palavras, continuam presentes diferenças importantes entre neoliberais e neoestruturalistas, principalmente no que tange à ação em favor do desenvolvimento. Para os primeiros, a ação do Estado deve reduzir-se à prestação de serviços sociais e à estabilidade da economia em favor do crescimento. Diferentemente, a Nova CEPAL vê a ação estatal como condição necessária para o desenvolvimento econômico, contemplando: a necessidade de elevação da produção dos setores mais pobres da população, o estímulo ou simulação de mercados de capitais de longo prazo, o fortalecimento de mercados incipientes, como o tecnológico, a superação de distorções estruturais, etc. O próprio cerco dos economistas ortodoxos ao Estado, acusando-o de fonte de desequilíbrios, é criticado por não perceber que os mercados latino-americanos são intrinsecamente distorcidos. Por isso, se o posicionamento intermediário dos economistas cepalinos deu a impressão de que suas propostas, em termos gerais, coincidiam com as propugnadas pelos neoliberais, na verdade, ao esmiuçá-las, aparecem as diferenças[33].

33 Ver quadro comparativo em CEPAL (1990), páginas 102-104.

Mesmo se se analisar a questão da redução de barreiras ao comércio, ver-se-a que não se trata de abrir fronteiras a fim de conseguir "melhor" alocação de recursos e assim resolver os problemas de modernização produtiva. Tal mecanismo é, para a Nova CEPAL claramente insuficiente para atingir uma nova inserção no comércio mundial, afinal, o dinamismo das trocas entre países centra-se cada vez mais em produtos com alto valor tecnológico agregado. Deste modo, é absolutamente necessária a criação e harmonização de fortes políticas industrial, tecnológica e educacional, como única forma de alcançar a já discutida competitividade autêntica. Assim, a abertura comercial é apenas um elemento dentro de um objetivo de competitividade (Sunkel e Zuleta, 1990), baseado na transformação do parque produtivo e sustentado por ganhos crescentes de eqüidade social.

Entretanto, indo um pouco mais além, repare, para Sunkel e Zuleta (1990),

> *"(...) la línea estratégica del desarrollo 'desde dentro' busca retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno de generar un processo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico - **incluso por meio de la inversión privada extranjera** - que origine una capacidad de desición propria de crecer con dinamismo."* (SUNKEL e ZULETA, 1990: 43. Grifo nosso)

O significado da parte grifada acima dá a Sampaio Jr (1997) uma parcela de razão. O professor, em sua tese, ao afirmar que a Nova CEPAL, em sua estratégia de desenvolvimento, compromete a construção de sistemas econômicos nacionais e autônomos e enfraquece os centros nacionais de decisão, está colocando em evidência algo que apareceu em vários textos da CEPAL: o fato de a economia latino-americana, a partir de sua industrialização, ter seu dinamismo comandado por companhias estrangeiras aqui instaladas, o que torna inviável qualquer estratégia de desenvolvimento que não supere essa condição. Ou seja, ao liberar, mesmo que controladamente, a importação de produtos e máquinas, poderemos estar perpetuando nossa situação dependente. E como já afirmava, com toda razão, Celso Furtado

> *"(...) a transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento é dificilmente concebível no quadro de dependência."* (FURTADO, 1974: 87)

Na verdade, do ponto de vista teórico, crê Rodriguez et al (1995), é um desequilíbrio que compromete a abordagem da Nova CEPAL:

1. excessiva ênfase ao progresso técnico e seus efeitos positivos sobre o crescimento econômico e a reinserção internacional;

2. insuficiente análise da dinâmica perversa da heterogeneidade e do subemprego, assim como de medidas para superá-los.

Esse desequilíbrio, contudo, não retira o mérito da Nova CEPAL em associar as discussões sobre o sudesenvolvimento a novos temas fundamentais, como mundialização do capital e aceleração assustadora da tecnologia. Além disso, e é importante ter claro, que, ao tentar perceber o subdesenvolvimento, o fez recuperando a tradição de examiná-lo levando em conta características estruturais das economias. (Rodriguez et al, 1995)

A pergunta final que podemos fazer é: se, ao retirar da lógica da transformação produtiva a parcela da população não empregada nos setores dinâmicos, a Nova CEPAL reduz a importância do fato de o próprio funcionamento da economia periférica criar e recriar esses contingentes? Se a resposta for afirmativa, seu sistema nasce com uma falha imperdoável. Trata-se de uma parcela grande da população latino-americana com certo poder e votos, capaz, infelizmente, de ser levada a pactos conservadores, modificando os parâmetros da realidade e tornando impossível a consecução das transformações. Em resumo, uma proposta de transformação ambiciosa e louvável como a cepalina não pode dar-se ao luxo de querer debelar a frustração social com políticas paliativas.

É uma pena, mas aparentemente a abordagem da Nova CEPAL não consegue estabelecer um debate em pé de igualdade com sistemas explicativos mais sólidos.

No entanto, de todas essas críticas, a mais incisiva que apontamos para a Antiga CEPAL não pode ser dirigida para o neo-estruturalismo. Não porque este tenha superado o problema, mas sim porque agora a importância da construção da nação nem pode ser aventada. Se antes, segundo o Prof. Oliveira (1972), o discurso cepalino teria impedido a formação de uma teoria sobre o capitalismo no Brasil, 'ideologizando' o debate, hoje o neo-estruturalismo sequer permite que os estereótipos antigos da casa — desenvolvimento auto-sustentado, internalização do centro de decisões, integração nacional, planejamento, interesse nacional — sejam utilizados. O que impera na nova visão é a busca da eficiência nos moldes propostos pelo comércio internacional. A construção política da nação ou a integração da população subempregada à dinâmica econômica foram trocados por políticas paliativas de resgate social. Na verdade um golpe duro sobre os que gostariam de ver o triste quadro da dependência superado, assim como seus números, estatísticas e mazelas.

4

CEPAL VERSUS CEPAL: ALGUMAS COMPARAÇÕES E NÚMEROS

"Não sei o que torna o homem mais conservador: conhecer apenas o presente ou apenas o passado."
Keynes. 'O Fim do Laissez-Faire', 1926.

Neste capítulo, faremos um comparativo teórico entre as duas abordagens da CEPAL. Além disso, vamos contrapor e discutir algumas estatísticas oficiais com determinados resultados teóricos da escola em seus dois momentos.

4.1. CEPAL versus CEPAL

Ao reconstruir o pensamento da CEPAL, percebe-se o quanto de esforço está depositado nos livros. Mais do que isso, parece estar depositada ali parte das esperanças dos povos latino-americanos em um futuro melhor, menos injusto.

Por toda a trajetória intelectual da instituição, a palavra de ordem foi *mudança*. Mudança social e econômica, sempre subjacentes às mensagens transformadoras. Porém, tudo isso não fez apagar o caráter pragmático da CEPAL: estudar, criar e desenvolver políticas factíveis que permitissem aos países membros construir, ainda que lentamente, seu desenvolvimento. Dessa maneira, era impossível a instituição não estar atenta a cada momento histórico que a rodeava e, por isso mesmo, não só matizar, mas até alterar suas propostas, conforme a urgência e a transformação dos países.

Destarte, as diferenças entre a Antiga CEPAL e a Nova CEPAL devem ser entendidas além da análise estritamente teórica. Sua compreensão tem de contextualizar suas contribuições e fracassos, trazendo à tona não apenas as diferenças entre elas, mas também, e talvez principalmente, o que de melhor foi produzido pelo pensamento econômico latino-americano no período. Essa foi a preocupação nos capítulos anteriores. Neste que agora se abre, serão salientadas as diferenças entre as abordagens cepalinas, suas possibilidades explicativas, sem, contudo, deixar de perceber os momentos onde cada uma teve e tem função especial.

Para isso, num primeiro momento, serão traçadas as linhas demarcatórias que apontam as diferenças entre as duas abordagens. Em seguida, alinha-se, lado a lado, algumas tendências previstas por elas, assim como sua confrontação com a realidade. Por fim, os resultados dessa confrontação serão analisados.

4.1.1. As duas CEPALs: visões de alcances diferentes

Observando com um pouco mais de cuidado o momento histórico do nascimento da Antiga e da Nova CEPAL, percebemos que há flagrante analogia histórica: ambas estudavam momentos de transformação no processo de acumulação no mundo e na América Latina. (Bielschowsky, 2000)

> "*Os cepalinos dos anos 50 estudaram as transformações econômicas e sociais que ocorreram durante as primeiras etapas de mudança do padrão de acumulação na região, do modelo primário exportador ao urbano industrial. Deste ponto, eles derivavam uma agenda de políticas, inclusive pela via da intervenção direta do Estado, para corrigir os problemas estruturais de uma periferia subdesenvolvida,que o mercado não teria como fazer de forma espontânea.*" (BIELSCHOWSKY, 2000: 68),

Por sua vez,

> "*o programa de investigação cepalina nos anos 90 volta seu foco às transformações provocadas por outra mudança de modelo de acumulação na região, ou seja, a que se dá pela reorientação dos marcos regulatórios, por intermédio da liberalização dos mercados e pela reforma do Estado, especialmente via privatizações. (...)* [A] *atual investigação cepalina exige o reconhecimento de que na América Latina justifica-se ainda um conjunto de políticas públicas de suporte ao desenvolvimento, em função das peculiaridades da estrutura produtiva (...).*" (BIELSCHOWSKY, 2000: 68),

Trata-se, portanto, de períodos ricos, de difícil análise e projeção. Talvez por esse motivo, pelo nascimento ser, em parte, resposta às necessidades de transformação do subcontinente, o pensamento cepalino nos anos 90 tenha retomado a especialização da casa — a análise de tendências de longo prazo — seguindo parte da influência de Prebisch e sua época[1]. Daí, portanto, torna-se viável traçar um paralelo entre os conteúdos básicos de ambas as visões, ou, de outra forma, entre os fundamentos do enfoque estruturalista do subdesenvolvimento e os correspondentes às posições do enfoque neoestruturalista. (Rodriguez et al., 1995)

1 Um exemplo disso é o princípio normativo da necessidade de contribuição do Estado para a realização do desenvolvimento econômico que permanece nos anos 90: a política econômica continuava a ser preocupação, assim como a necessidade de

No entanto, por cima desse substrato de semelhanças, os específicos momentos históricos só podiam levar a diferentes interpretações e ênfases. Aparentemente, a Nova CEPAL, ao tentar superar os problemas teóricos da Antiga e ainda ter claros os processos de mundialização do capital e a velocidade das transformações tecnológicas, foi rápida nos termos normativos da teoria, mas ainda não alcançou seu melhor na análise positiva da realidade. Mesmo assim, ambas, ao se lançarem em estudos que, em suas épocas, contrariavam o pensamento hegemônico em favor do desenvolvimento da América Latina, merecem reconhecimento pela coragem, criatividade e empenho.

Todavia, nosso objetivo principal, neste capítulo, são as diferenças.

4.2. A mudança dentro de casa

O que diziam a Antiga CEPAL e a Nova CEPAL? Para a Antiga CEPAL, a chave da condição periférica está no descompasso de sua estrutura produtiva, definida como **especializada** e **heterogênea**, ambas com origem no passado primário-exportador dessas economias. Mesmo depois da industrialização, a economia latino-americana continuou heterogênea, produzindo bens típicos do centro ao lado de atividades de baixa produtividade. Os centros, por sua vez, eram vistos como economias diversificadas, com a tecnologia alcançando amplo espectro de atividades, abastecendo não só a si mesmas, mas também a periferia com produtos industriais[2].

Por isso, diferentemente dos centros, na periferia havia **insuficiência dinâmica** no crescimento, o que tornava impossível absorver o aumento e o deslocamento populacional em termos regionais e de atividades (Prebisch, 1970). E como isso acontecia? A Antiga CEPAL, ao relacionar emprego, tecnologia e acumulação à tendência estrutural ao desemprego, afirma que a acumulação se dava no setor moderno e relativamente pequeno da economia, utilizando tecnologia poupadora de mão-de-obra, desenvolvida para os países centrais. Assim, a tendência ao desemprego seria estrutural, pois apenas revelava o resultado natural e espontâneo das transformações causadas pelo

---

planejamento. Do mesmo modo, o substrato analítico das novas posturas cepalinas refere-se a dois âmbitos temáticos — o progresso técnico e a sua difusão na economia mundial —, coincidentes com os que foram privilegiados por Prebisch.

2 Ver Mello (1997).

tipo de industrialização adotado e pela modificação da importância relativa entre o setor primário e os demais. Desse modo, associado à exportação especializada de produtos de baixa elasticidade-renda da demanda, qualquer rebaixamento salarial permitia, e mesmo levava, a deterioração dos termos de troca (Rodriguez, 1981). Tal deterioração, por sua vez, implicava na transferência para os países centrais de parte dos ganhos de produtividade conseguidos. À periferia restava, assim, ver diminuídos seus recursos disponíveis para investimento, condição *sine qua non* para superar o subdesenvolvimento. Uma situação absurda para países economicamente carentes de quase tudo. A única fuga possível a esse quadro, para os pensadores da casa, era a industrialização.

Tratava-se, no entanto, de conseguir uma industrialização **planejada**, capaz de impedir que a mesma sofresse os entraves impostos pela estrutura social da época e, assim, ***integrar, por meio do emprego nos setores dinâmicos***, a parcela da população ocupada no setor informal. Para isso, fica claro que o crescimento econômico acelerado passa a ser obrigatório. Ou seja, crescer e industrializar tornam-se o fundamento para a superação da heterogeneidade, através da absorção do desemprego disfarçado. (CEPAL, 1970)

Nota-se, portanto que a questão do emprego na Antiga CEPAL é fundamental[3], mesmo considerando que a escola não possuía um tratamento específico sobre ele. Em outras palavras, o comportamento do emprego era muito importante, a despeito de que fosse derivado de outras variáveis, como crescimento e acumulação de capital. Portanto, para os antigos cepalinos, era preciso acabar com a insuficiência dinâmica e, para isso, imprescindível planejar a industrialização, tarefa que só poderia caber ao **Estado**.

Porém, os problemas não superados e a crise dos anos 80, junto com as mudanças ocorridas no mundo, tornaram insustentáveis as antigas posturas cepalinas. Desse modo, ao nascer nos anos 90, a Nova CEPAL traz um novo mote: alcançar a *competitividade autêntica*, ou seja, transformar produtivamente os países da região através da incorporação deliberada de progresso técnico, atingindo o mercado internacional por

3 Pois *"(...) a tendência ao desemprego aberto e, sobretudo, a presença de grandes contingentes de mão-de-obra subempregada* [não] *são compatíveis com o alcance de padrões de eqüidade adequados ou em contínua melhora (...)"* (RODRIGUEZ et al., 1995: 103).

meios diferentes dos tradicionais ou espúrios. Porém, ao falar em competitividade autêntica, falava-se também na necessidade de buscar melhores níveis de eqüidade, realizando-se uma integração entre o crescimento econômico e a eqüidade social. (CEPAL, 1990) Mas como?

Para os novos economistas da casa, a economia sofria de menor produtividade comparada, levando a menores níveis de renda em relação aos centros desenvolvidos. Ao mesmo tempo, os padrões de consumo eram marcados pela sofisticação, uma característica que tendia a agravar-se com o progresso técnico e a importação de padrões culturais. Ou seja, o tipo e o nível elevado do consumo tendiam a problematizar a acumulação e a reduzir seu ritmo, criando um quadro de acumulação lenta, que não conseguia acompanhar a expansão da PEA. Em outras palavras, havia *insuficiência dinâmica* (CEPAL, 1990 e Rodriguez e Hounie, 1996) e o tamanho do setor informal latino-americano estava intimamente ligado à isso. (Tokman, 1991)

Entretanto, para a Nova CEPAL não havia solução de curto prazo. O objetivo básico da competitividade autêntica colocava a incorporação do progresso técnico na condição de fundamento das mudanças. As mesmas mudanças que documentos da casa reconheciam comprometer a absorção rápida de mão-de-obra. Por esse motivo, a proposta da Nova CEPAL objetivava a inteira transformação produtiva do espaço econômico latino-americano. Tal modernização não se restringia a empresas e processos, mas ia além, buscando a integração e a complementaridade entre os setores, assim como, dentro de um ambiente competitivo, o espalhamento da lógica industrial para toda a economia (CEPAL, 1990). Isso permitia pensar uma transformação que, mesmo não evitando o desemprego aberto a curto prazo, se bem conduzida, planejada e articulada, produziria mais e melhores empregos a médio prazo. E ao Estado é que caberia o papel de articulador social dessa transformação.

Entretanto, se a transformação podia ser pensada no âmbito do mercado, a eqüidade, por sua vez, exigia cuidados especiais e políticas decididas. Para alcançar o objetivo da eqüidade, a proposta da Nova CEPAL tenta articular as políticas em três níveis

de ação diferentes que, no futuro (incerto), deveriam conduzir os países latino-americanos à melhoria da distribuição de renda e ao aumento de produtividade:

1. para o *setor formal*: defende a modernização através da *flexibilização dos contratos de trabalho*. Além disso, busca-se mudança constante na *qualidade da mão-de-obra*, exigência da incorporação de progresso técnico;
2. para o *setor informal*: propunha maciços treinamentos voltados para o setor, melhorando sua gestão através da capacitação de seus trabalhadores. Um processo de *qualificação da mão-de-obra*;
3. para os *excluídos*: falava na *focalização em políticas assistenciais* por meio do aumento das transferências, otimização e direcionamento dos serviços básicos fornecidos pelo Estado, visando romper a transmissão da pobreza intergerações.

Repare. Essa transformação produtiva, ladeada pela busca da eqüidade, formava um círculo virtuoso acumulativo, em que uma ação em favor da produtividade reforçava os ganhos de competitividade o que, por sua vez, devido aos ganhos de renda e tecnologia, permitia que mais recursos fossem direcionados para a acumulação.

* * *

O quadro abaixo tenta, de outra forma, resumir as duas abordagens:

Tabela 4.1 - Comparação entre a Antiga CEPAL e a Nova CEPAL

	Antiga CEPAL	**Nova CEPAL**
1. Conceito de desenvolvimento	Elevação das condições de vida da população, por meio de aumento de suas remunerações, pressupondo, principalmente, aumento da produtividade, vinculado à aceleração da taxa de acumulação de capital. Confunde-se com crescimento econômico, conseguido através da industrialização.	Crescer, melhorar a distribuição de renda, a democracia, buscar menor dependência, alcançar a sustentabilidade ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população. Tudo vinculado a uma inserção mais competitiva à economia internacional.
2. 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.

3. Obstáculo fundamental	Elevar a taxa de acumulação de capital, posto que a mão-de-obra não é o elemento constrangedor.	Obter o domínio tecnológico e alcançar competitividade internacional.
4. Emprego	A questão do emprego é fundamental. Sem a redução do desemprego aberto e disfarçado, não seria possível o desenvolvimento nem o crescimento equilibrado. A heterogeneidade estaria sempre presente, dificultando e impondo barreiras a um crescimento mais acelerado. O crescimento do emprego se faria através da industrialização dirigida, o que revela não haver uma abordagem específica sobre o tema.	Embora importante, a admissão de que o desemprego e o subemprego permaneceriam por muitos anos mostra que a preocupação agora está mais centrada na competitividade e na distribuição de renda via políticas compensatórias. O tema também não recebe um tratamento objetivo. A geração de empregos nos setores de ponta não seria elevada; necessidade de formação contínua de mão-de-obra e políticas de estímulo à pequena e média empresa.
5. Mercado de trabalho	Assim como Keynes, crê-se na posição subordinada do emprego aos movimentos da demanda efetiva. A idéia de um mercado de trabalho com comandado pela oferta e demanda é colocada de lado. Isso explicaria o abandono da Antiga CEPAL pelo seu estudo específico.	Assume importância, pois a Nova CEPAL passa para o trabalhador, portanto, à oferta de trabalho, parte da responsabilidade por sua empregabilidade. Assim, a idéia de um mercado de trabalho regulado pela oferta e demanda é retomada nos anos 90.
6. Eqüidade	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 *acumulativo*'; b) para os segmentos sociais não integrados, políticas sociais.
7. Estado	Papel de direção e liderança no processo de industrialização; realizador de importantes investimentos.	Papel articulador e gerador de consensos sócio-políticos; importante participação na geração de base sistêmica de competitividade; papel fundamental no campo social; manutenção dos equilíbrios macroeconômicos.

8. Reforma agrária	Tentativa de evitar problemas de êxodo rural, posto que, na agricultura, o problema surgia da estrutura de posse da terra, pois latifúndio e pequena propriedade concorriam para expulsão de mão-de-obra do campo.	Embora a aparente semelhança, a Nova CEPAL parece mais preocupada com redução do poder político e econômico das elites, posto que a estrutura da propriedade atual contribuía significativamente para o atraso institucional e tecnológico.
9. Elites nacionais	Não parece perceber como obstáculo importante a ação conservadora das elites às mudanças induzidas pelo desenvolvimento.	Necessidade de transformação da estrutura agrária a fim de impedir o surgimento de uma dominação na qual setores tradicionais desenvolvam flexibilidade para absorver e distorcer processos de modernização. (Fajnzylber, 1990)
10. Industrialização estimulada	Traz progresso técnico e resolve a problemática da tendência estrutural ao subdesenvolvimento.	'Transformação produtiva' é o eixo difusor do progresso técnico, mas não é condição suficiente para resolver problemas estruturais.
11. 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 estrutural ao desemprego. Para eles, a tecnologia estava plasmada nos bens de capital, o que tornava a indústria uma fronteira tecnológica a ocupar. (Rodriguez e Hounie, 1996)	"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: 102). Desenvolvimento sistêmico de C&T ('núcleo endógeno de dinamização tecnológica'). Tal tecnologia não mais estaria apenas nos bens de capital, mas também nos processos gerenciais e organizacionais e, portanto, não seria exógeno à empresa. (Rodriguez e Hounie, 1996)
12. Especialização	Conotação negativa: o objetivo é construir uma economia diversificada.	Especialização em setores selecionados pode ser altamente desejável, principalmente para países pequenos.
13. Financiamento	Transferência de recursos do setor primário-exportador; tributação e controle sobre importações supérfluas; Estado.	a) geração de poupança interna: - reforma fiscal do setor público; - mecanismos institucionais para poupança dos trabalhadores; - estabilidade macroeconômica para o setor empresarial; - austeridade no consumo. b) solução da dívida externa.

14. Capital estrangeiro	Participação necessariamente transitória e complementar.	Participação desejada se houver mecanismos de transferência de tecnologia; não deve ser principal financiador da 'transformação produtiva com eqüidade social'.
15. Integração regional (subcontinental)	Papel de expansora dos mercados internos e geração de economias de escala.	Papel de trampolim estimulador da competitividade internacional via processos de aprendizagem.
16. Eixo do crescimento	Mercado interno.	Mercado interno e externo reforçando-se através da competitividade e expansão das exportações.
17. A nova inserção internacional 1	Mais importante, na verdade, era o rompimento com a antiga forma de inserção subordinada. Uma nova inserção internacional não seria tão relevante para tirar os países da região do subdesenvolvimento. As forças progressistas teriam de nascer internamente.	A nova inserção internacional seria importante sim, na medida em que tira os países do isolamento, quando uma rápida transformação tecnológica está em andamento. E mais, se bem conduzida, a abertura traria o aprendizado da competição, capaz de tornar os produtos latino-americanos mais interessantes no exterior. Por sua vez, maiores vendas ao resto do mundo contribuiriam para o dinamismo das economias.
18. A nova inserção internacional 2	A inserção no mercado internacional se faria através de uma industrialização competidora que enfrentaria nações ricas no mercado mundial. Enfim, parte mais enfaticamente de questões internas para aí sim falar em nova inserção mundial.	A nova inserção dos países latino-americanos se faria através da incorporação de tecnologia e do aumento do coeficiente de exportação, competindo sim, mas através de nichos e da colaboração com o capital estrangeiro. Em outras palavras, falamos em 'industrialização pactuada' entre centro e periferia, "*(...) de tal forma que a indústria se desenvolve em parte no primeiro pólo do sistema e em parte no segundo.*" (RODRIGUEZ et al., 1995: 100). Nesse sentido, a transformação com eqüidade fala de um conjunto mínimo de variáveis externas que devem somar-se favoravelmente as variáveis internas. Ou seja, parece partir da simultaneidade da transformação interna em

		relação a nova inserção internacional. (CEPAL, 90)
19. Vantagens comparativas / vantagens competitivas	Crítica à teoria tradicional do comércio internacional.	Construção de vantagens competitivas, (possivelmente) a partir da dinamização das vantagens comparativas.
20. Sustentabilidade ambiental	Não é alvo de preocupações.	Fator necessário para a qualidade de vida e obtenção de 'competitividade autêntica'.
21. Base teórica	"o pensamento da CEPAL altera, mas não supera a teoria tradicional." (Rodriguez, 1981: 275)	De inspiração neo-schumpeteriana.

Fonte: A partir de SCHWARZER (1993), mas com várias alterações.

Ao examinarmos o quadro acima, parece que a Nova CEPAL oferece, em alguns pontos, maior compreensão da realidade. Todavia, talvez pela própria complexidade das novas variáveis, há uma perda da capacidade de alinhavar uma teoria lógica e coerente. Aparentemente, se a Antiga CEPAL possuía uma visão clara, uma teoria positiva com começo, meio e fim, assim era possível porque sua abordagem se centrava em um estudo, que, mesmo complexo, possuía variáveis tratáveis, geradoras de diagnósticos passíveis de se tornarem políticas econômicas. Estava para ela subentendido que as forças sociais, inclusive as elites, principalmente a industrial, responderiam positivamente aos esforços industrializantes, através da formação de um empresariado independente, nacional e capaz de desenvolver aqui a cultura capitalista competitiva em oposição à rentista.

Entretanto, nos anos 60, já era perceptível que as forças industrializantes

> *"tendiam a aliar-se ao latifundismo e à direita ideológica contra o fantasma das organizações sindicais nascentes (...)."* (FURTADO, 1998: 20)

Dessa percepção e da crítica, torna-se quase impossível a uma nova abordagem do desenvolvimento econômico latino-americano alhear-se das questões políticas internas e externas à região. Todavia, a necessidade de tratar esse novo mundo de variáveis exige a elaboração de abordagens mais gerais e menos aplicadas. Ao tentar mantê-las restritas ao campo econômico, por motivo de aceitabilidade ou aplicabilidade, torna o terreno pantanoso e, por vezes desconexo. Parece que essa foi a armadilha em que a Nova CEPAL se viu presa. Ciente dos novos problemas levantados pela teoria da dependência

(ver Cardoso e Falleto, 1970), e precisando, para entrar no debate, que sua teoria fosse aceita, a instituição tentou formatar um corpo teórico abrangente (com questões de política, pressupondo as informações da teoria da dependência), mas restrito a variáveis econômicas, digerível aos economistas. Não parece difícil de imaginar que surgiriam aqui e ali problemas no corpo da teoria.

Por tudo isso, não podemos passar ao largo de suas fraquezas. Se a grande força da teoria dos tempos de Prebisch fez os olhos se voltarem para uma problemática nova na época, também o fez de modo limitado, incapaz de perceber as possibilidades e as implicações das alianças políticas entre atores sociais aparentemente opostos. Toda sua preocupação com a 'independência econômica da nação' (Mello, 1991) não enfrentou a questão das classes sociais, mascarando e impedindo a construção de uma teoria sobre o capitalismo em nossa realidade (Oliveira, 1972).

A abordagem da Nova CEPAL, por sua vez, mesmo que tenha tentado fazer frente às descobertas nas outras ciências sociais, parece ignorar ou minorar as dificuldades oriundas da divisão internacional do trabalho. Isto é, percebe-se que, se os países periféricos assumiram papéis claros em ciclos ou etapas anteriores da divisão internacional do trabalho, hoje não dão a devida ênfase ao fato de que está se constituindo uma nova etapa e ela pouco tem a ver com maiores chances de desenvolvimento dos países latino-americanos. Já fomos, em uma primeira divisão internacional do trabalho, exportadores de bens primários. Em uma segunda etapa, coube a nós, por questões de ordem internacional, uma industrialização periférica. Hoje, no entanto, analisa Pochmann (2001), em uma terceira e nova etapa, dá ares de caber aos países de fora do centro capitalista a função de produzir mercadorias, enquanto a criação e o trabalho intelectual — e desse modo, os melhores empregos com maiores salários e elevada produtividade — se reconcentram nas sedes das empresas multinacionais. Tudo, em qualquer etapa, sob o comando das nações centrais, já que cabe a elas o domínio tecnológico, do capital financeiro, do poder militar e da indústria cultural. Ou seja, não há por que esperar qualquer melhoria nas condições de dependência dos países latino-americanos. Nossas elites continuam — tão ou mais — ligadas ao capital estrangeiro e ao consumo conspícuo.

Destarte, é importante perguntar: ao assumir, mesmo que parcialmente, políticas liberais, não estaria a Nova CEPAL defendendo o aumento dos laços de dependência e tornando insustentáveis os poucos (e muito caros) ganhos obtidos com industrialização das décadas passadas? Não estará colocando-nos, sem resistência, na posição desejada pelos países centrais a fim de construírem a nova divisão internacional do trabalho?

4.3. As previsões e os resultados

Feitas as comparações acima, o que poderíamos esperar dos processos explicados pelas duas abordagens? E dados os resultados esperados, eles se mostraram condizentes com a realidade? São essas as perguntas que nos faremos nesta seção.

4.3.1. O que esperar?

O que as duas abordagens da CEPAL previam? Se a aderência à realidade em economia é importante — e aí está uma pergunta que deve ser feita —, não será discutida aqui[4]. As comparações acima já nos permitem algumas ilações e os estudos dos capítulos 2 e 3 completam o quadro. Para facilitar a observação, apontou-se três previsões separadas por temas e abordagens, de maneira semelhante à feita antes.

Tabela 4.2 - Resultados teóricos da Antiga CEPAL e a Nova CEPAL

	Antiga CEPAL	Nova CEPAL
1. Desenvolvimento	Acreditava que o desenvolvimento viria com a industrialização.	O desenvolvimento exige que uma coleção de fenômenos caminhem juntos no sentido de crescer, melhorar a distribuição de renda, evoluir na democracia, sustentabilidade ambiental e melhor inserção competitiva na economia internacional.
2. Eqüidade	Tende a resolver-se com o avanço do processo de industrialização.	Não há solução de curto prazo. São necessárias políticas muito firmes, inclusive assistenciais.

4 Para uma visão instigante e quase divertida sobre os pontos de vista dos economistas e a realidade, ver o livro de KLAMER, Arjo. *Conversas com Economistas*. 1.ed. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1988.

3. Emprego	A queda do desemprego e do subemprego se constituiria com o crescimento econômico alcançado através da industrialização dirigida.	Geração de empregos nos setores de ponta não será elevada. Necessidade de formação contínua de mão-de-obra e políticas de estímulo à pequena e média empresa. Mesmo assim, o desemprego deveria regredir com a 'modernização' (flexibilização) das relações de trabalho e a qualificação da mão-de-obra.

E o que dizem os números?

4.3.2. O que dizem os números

Vamos analisar cada uma das previsões feitas:

1. *Desenvolvimento*: vimos que a Antiga CEPAL previa que o desenvolvimento viria com a industrialização. Já a Nova CEPAL, estudando mais tarde, percebia que a complexidade do fenômeno exigia várias considerações simultâneas. Então, observe-se o Apêndice estatístico.

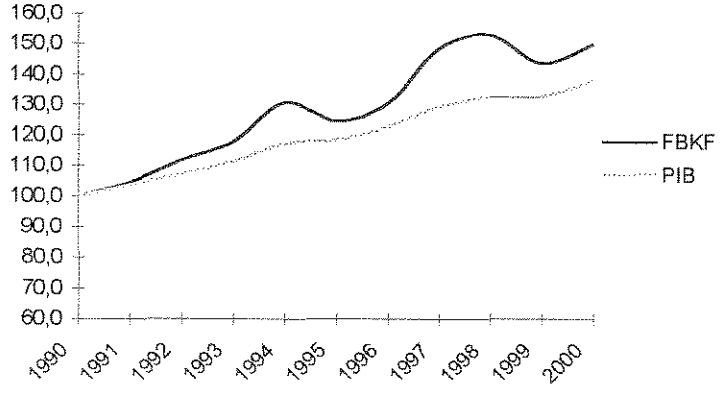
   Observando os dados — tabelas 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5 — , fica claro o grande crescimento do PIB latino-americano entre os anos 50 e 70. Alguns países chegaram, em alguns períodos, a alcançar taxas médias de crescimento anual[5] de 10% (tabela 4.1). Ao mesmo tempo, verifica-se a crescente importância do produto industrial frente ao PIB, indicando a crescente preponderância do setor industrial frente aos demais setores (tabela 4.2). No mesmo período, verifica-se não só o acelerado crescimento da PEA, que alcança em alguns anos a taxa média próxima a 3%, mas também, e talvez até mais importante, o deslocamento da população latino-americana em direção a atividades não-agrícolas (tabela 4.3 e 4.4). Ou seja, houve, na época, um claro processo de

5 Para estimar as taxas médias de crescimento, calculamos a variação percentual ao longo de todo o período ($= \frac{\Delta V}{V_{inicial}}$) e, em seguida, por equivalência de taxas, calculamos o valor do crescimento no período de um ano $= \left(\sqrt[n]{1+\frac{\Delta V}{V_{inicial}}}\right) - 1$

urbanização. É significativo também que mesmo com o crescimento da população, o crescimento da renda é mais acelerado ainda, apontando ganhos por pessoa ocupada no período que vai de 1925 a 1963 (tabela 4.5). No entanto, os dados sobre distribuição de renda e miséria apresentam números não tão favoráveis (tabelas 4.6 e 4.7). Embora a primeira mostre informações de apenas três países, ao considerarmos que Brasil e México foram, entre os latino-americanos, dois dos países que mais avançaram no processo de industrialização, podemos entender que o conjunto da América Latina não obteve resultados melhores que os apresentado por eles. As duas principais economias apresentaram clara tendência de piora em sua distribuição de renda (tabela 4.6). Ao lado disso, verificamos que a pobreza continua, no início dos anos 70, presente para grande parte da população latino-americana depois de grande crescimento industrial (tabela 4.7). Em resumo, o que tínhamos era crescimento econômico acelerado, acompanhado de mudanças na estrutura ocupacional da população que migrava para as cidades. Esse mesmo crescimento econômico foi tão acelerado que, mesmo com o aumento rápido da população, a renda per capita das pessoas ocupadas cresceu. Todavia, é evidente que não houve distribuição dos ganhos dessas transformações e a pobreza continuou alta. Ou seja, apesar da industrialização, não se pode falar em desenvolvimento.

E a Nova CEPAL? Terá sua nova abordagem adesão aos números?

Figura 4.2 - América Latina: evolução do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo



Fonte: CEPAL (2000)

Observando a figura 4.2, fica claro que, mesmo que menor que nos anos 50 a 70, a América Latina apresentou crescimento econômico ao longo da década de 90. Do mesmo modo, há investimento em equipamentos físicos de capital. Isso implicaria, segundo a Nova CEPAL, ganhos de produtividade, ganhos estes que tornariam possível melhorar os níveis de eqüidade na região. No entanto, não foi o que se viu. Na publicação *Panorama Social da América Latina (1999-2000)*, a CEPAL mostra que os indicadores de distribuição de renda no subcontinente têm apresentado piora[6], o que nos leva à conclusão semelhante ao período anterior: em uma região que apresentava indicadores sociais ruins, observar que a distribuição de renda piorou, não nos autoriza pensar que houve desenvolvimento. A Nova CEPAL parece, então, correta ao afirmar que o desenvolvimento econômico é um fenômeno complexo e, portanto, crescimento e/ou industrialização não seriam suficientes. Porém, é importante recordar uma afirmação que feita acima: a Nova CEPAL não foi capaz de mostrar os laços dinâmicos que traçam os fatores do desenvolvimento de maneira positiva.

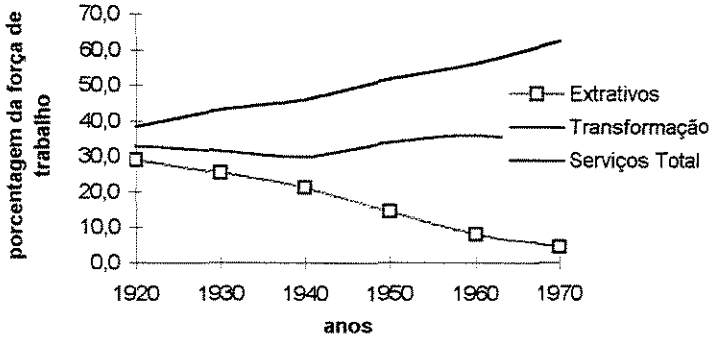
2. *Eqüidade*: para a Antiga CEPAL, a questão da eqüidade resolver-se-ia com o avanço do processo de industrialização. Diferentemente, a Nova CEPAL não via soluções pelo funcionamento da economia, mesmo com as transformações correndo positivamente. A análise do item 1 e os números utilizados mostram que as previsões da Antiga CEPAL não se concretizaram. Os indicadores de distribuição de renda chegaram mesmo a piorar no Brasil, país latino-americano que mais avançou no processo de industrialização. O índice de pobreza, em 1970, continua elevado, mesmo com todo o crescimento industrial e do PIB — talvez a única exceção seja a Argentina. Mais grave ainda eram as tendências. Os dados apresentados na tabela 4.5 mostram claramente, à época, a diferença nas taxas de crescimento da renda das pessoas ocupadas em diferentes setores: o setor manufatureiro tem sempre taxas acima de 3,5% ao ano, já alguns serviços, artesanato e mineração, com muita dificuldade, chegam a 1%. Pior, serviços

6 Ver especialmente página 281 do referido estudo.

variados têm crescimento médio da renda *per capita* negativo ao longo de 12 anos. Todavia, uma coisa deve ser observada. Na tabela 4.8, mais precisamente na oitava coluna, os números estimados por Rodriguez (1998) para o Brasil apontam para uma clara e importantíssima queda nos níveis de subemprego na economia brasileira até 1980, período que compreende a forte industrialização dessa economia. Ou seja, embora a industrialização não seja capaz de realizar uma situação de maior eqüidade social, ao menos o crescimento econômico acelerado tende a resgatar parte da população da situação de baixa produtividade e renda. Novamente, a CEPAL dos anos 90 parece estar correta. Não há solução de curto prazo. Para enfrentar o problema da eqüidade são necessárias medidas políticas e assistênciais. Esse idéia, embora pareça correta, sofre do mesmo problema que apresentamos: não está claro como superar a situação periférica, já que o círculo virtuoso acumulativo não é consistente.

3. *Emprego*: a Antiga CEPAL acreditava que o crescimento do emprego se produziria com o avanço da industrialização. Para a Nova CEPAL, o emprego não cresceria significativamente nos setores de ponta, entretanto, o desemprego deveria ceder às reformas 'modernizadoras' das relações de trabalho e do comércio exterior. Os dados nesse caso corroboram as previsões da Antiga CEPAL. Analisando-os, torna-se visível que alguns países da região conseguiram aumentar consideravelmente a importância de sua indústria sobre sua produção global (tabela 4.2).

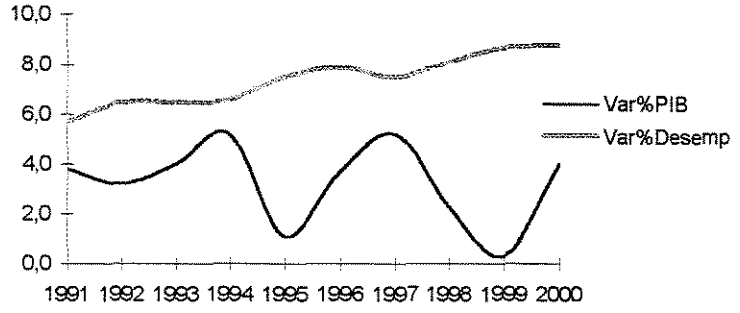
Figura 4.3 - América Latina: distribuição da mão-de-obra por atividade



Fonte: FAJNZYLBER (1983)

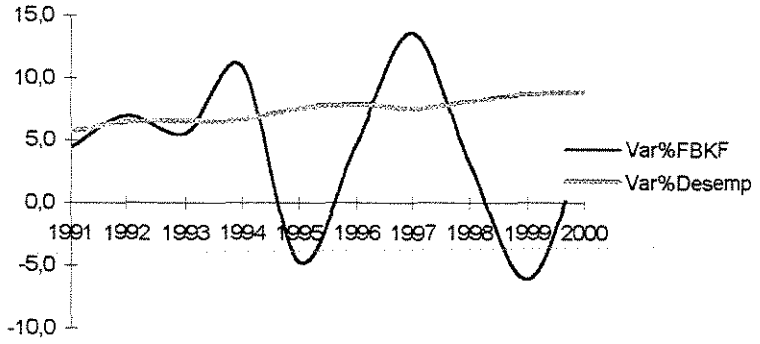
Mesmo que a velocidade de crescimento da indústria de transformação não fosse acompanhada pelo aumento do emprego (tabela 4.8), é inegável que os serviços, que as vezes cresciam mais rápido, tinham seu movimento derivado do crescimento industrial. Se o peso do emprego manufatureiro é crescente, mas seu aumento em relação a PEA é lento — em 1950, o emprego fabril representava 7,2% da PEA, enquanto em 1960 chegava a apenas 7,5% — mais importante é perceber que esse crescimento não é um movimento isolado da indústria. Outros setores, dada a urbanização, fizeram o mesmo caminho e ainda mais rapidamente: comércio, finanças, serviços básicos, governo e outros serviços. De outro tempo e forma, embora a Nova CEPAL estivesse certa em imaginar que a geração de empregos nos setores de ponta não seriam elevadas, é licenciado deduzir de sua abordagem que as reformas possibilitariam uma redução do desemprego. A questão é que essas tais reformas ocorreram, ao menos parcialmente, como defendiam os novos pensadores da casa. Na história recente da América Latina, vimos consumar-se um conjunto de medidas tendentes a liberalizar o comércio e o fluxo internacional de capitais. Ao mesmo tempo, as relações de trabalho foram marcadamente afetadas por desregulamentações e flexibilizações (Menezes, 2001). E o que se viu então nestes anos? O falseamento, pela realidade, das hipóteses colocadas pelos cepalinos. Observe os gráficos abaixo.

Figura 4.5 - América Latina: variação anual do PIB e do desemprego aberto



Fonte: CEPAL (2000)

Figura 4.6 - América Latina: variação anual da formação bruta de capital fixo e do desemprego aberto



Fonte: CEPAL (2000)

Fica claro que, mesmo frente a reformas nas relações trabalhistas, as tais modernizações, o desemprego aberto continuou crescendo. Não fez diferença se houve crescimento da economia e do investimento: as taxas de crescimento não apresentaram, em nenhum ano, valores negativos para o conjunto da América Latina; a formação bruta de capital fixo também não consegue explicar o desemprego. Enfim, mesmo com as reformas e algum crescimento, o desemprego cresceu, contrariando o que propugnava a Nova CEPAL.

Então, onde estão esses trabalhadores desempregados? Segundo os dados da OIT, no mesmo lugar apontado por Tokman (1991): no setor informal, em geral, ocupações de baixa produtividade e remuneração (tabela 4.10). Divergente, portanto, do que acreditava a Nova CEPAL. Nada obstante, o quadro apresentado é muito pior do que isso. Segundo a Nova CEPAL, as desregulamentações e flexibilizações, inclusive em relação ao comércio e às finanças internacionais, deveriam permitir que mais mão-de-obra qualificada fosse requerida. Contudo, o que vemos é exatamente o contrário. Um contrário já percebido por Baltar e Proni (1995) e sobre o qual alertava Menezes (2001), citando Ermida Uriarte: a flexibilização e a desregulamentação das relações de trabalho não se reverteriam em maior número de vagas abertas, mas sim na piora das condições de trabalho.

Mas isso não é tudo. Um estudo recentemente publicado por Pochmann (2001) apresenta dados preocupantes em relação aos empregos nos setores modernos.

Segundo ele, estamos entrando em uma *terceira divisão internacional do trabalho*, onde caberia aos países que não pertencem ao centro do capitalismo a produção manufatureira de bens de tecnologia dominada (*commodities*). Já os países centrais ficam incumbidos da produção de bens altamente sofisticados e de serviços de apoio à produção, também altamente qualificados. Isso se refletiria na abertura de postos de trabalho. No mesmo estudo, o professor aponta para uma outra conseqüência dessa nova realidade: 70% dos trabalhadores dos países não centrais estão ocupados em setores mais expostos aos efeitos da mundialização do capital. Diferentemente, nos países centrais, essa taxa não ultrapassa 30%. Ou seja,

> "*por conta disso, são justamente os trabalhadores dos países periféricos e semiperiféricos os que sofrem mais diretamente os efeitos deletérios da globalização, decorrentes da liberalização comercial e da desregulamentação do mercado de trabalho (...).*" (Pochmann, 2001: 34)

Enfim, a Nova CEPAL não está correta em sua projeção. Na verdade os empregos melhor qualificados nos setores de ponta estão em queda nos países fora do centro capitalista, o setor informal cresce e o desemprego continua elevado.

4.3.3. Os resultados

De maneira ainda que tosca, as tabelas apresentadas no Apêndice estatístico mostram alguns números expressivos. Nelas viu-se que, embora a indústria crescesse rapidamente e fosse, na visão da Antiga CEPAL, o setor dinâmico por excelência, não absorvia a força de trabalho excedente, encaminhada para os serviços, inclusive, de maneira significativa, para os de baixa produtividade. Havia *insuficiência dinâmica* e *inadequação tecnológica*. Porém, diferentemente do que pretendia a Antiga CEPAL, essa insuficiência não vinha da indústria, que cresceu muito. Todos os serviços ligados a ela também foram fortes geradores de emprego, inclusive o próprio governo. Portanto, não se pode falar que a idéia de insuficiência dinâmica seja explicativa.

A realidade, porém, foi mais cruel. Em termos de emprego, aqui como nos países avançados, os setores que mais cresceram foram os que apresentaram maiores ganhos de produtividade. (Fajnzylber, 1983) A crítica da Nova CEPAL observa que as empresas

estrangeiras dominam o progresso técnico e, mais importante, os principais setores das economias periféricas. Assim,

> *"(...) llega a conclusión de que el problema* ***no*** *reside en que las empresas transnacionais contribuyan menos que las nacionales al crecimiento del empleo, sino en el echo de que el* ***modelo de industrialización que ellas lideran*** [na América Latina] ***incluye factores estructurales que atentan contra el crecimiento del empleo***" (FAJNZYLBER, 1983: 202. Grifo nosso)

Realizar uma alteração nesse padrão industrial em favor de técnicas trabalho-intensivas significaria, por conseguinte, alterar todo o funcionamento da economia e seus vínculos com o exterior. Um tal quadro mostra a inexorável rigidez, inclusive política, a que estava submetida a indústria latino-americana.

Por isso mesmo, a Nova CEPAL reconhece o problema e considera-o difícil e sem solução rápida. Entretanto, sua abordagem, baseada no *círculo virtuoso acumulativo*, parece afetar apenas o setor formal da economia, não introduzindo o contingente de miseráveis gerados pelos modelos econômicos passados, a não ser de maneira *ad hoc*. Apesar de bem intencionada, as ações modernizadoras não conseguiram ampliar o emprego. Pior do que isso, parece terem degradado as condições de trabalho e gerado maior fraqueza na posição da mão-de-obra frente as negociações com o capital. Se não se constituem uma elevação nas condições materiais de vida dos trabalhadores, também as transformações (ainda que parciais) não conduziram à melhora nos níveis de eqüidade. Logicamente, sem essa melhora, não podemos falar em desenvolvimento.

Enfim, se as projeções da Antiga CEPAL foram falseadas pela evolução histórica dos países latino-americanos, o que prometia a Nova CEPAL com suas reformas modernizadoras também não se cumpriu. Em outras palavras, o emprego continua sendo, na América Latina, um enorme problema, intimamente ligado à distribuição de renda e ao poder político. Então, o que podemos concluir?

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CEPAL MAIS FRACA

> *"Un chiste muy corriente en el panorama internacional de hoy es el intento que realizan los economistas 'progressistas', nacionales o extranjeros, para persuadir de las bondades de la reforma agraria, la industrialización, la recaudación más eficas de los impuestos, la ampliación de las oportunidades educativas o la mayor independencia de una potencia extranjera, a gobiernos cuya razón de ser es precisamente impedir que se sucedan estas cosas o, al menos, limitarlas lo más posible."*
>
> ***SEERS e FABER. 'The Crises in Planing', 1972.***

Finalmente, podemos fazer um balanço das abordagens cepalinas. Nossa preocupação é com a análise empreendida por ambas em relação ao emprego: houve mudança na análise do emprego entre a Antiga e a Nova Cepal?

5.1. A importância da CEPAL

Em todo o trabalho, tivemos a sensação de que a CEPAL tentava ser agente do seu tempo. Mesmo a atual abordagem, ao nascer, refletia as mudanças que ocorriam no mundo da época. Essas mesmas modificações, naturalmente, metamorfosearam o capitalismo. O espaço nacional hoje parece não só uma peça corroída ao acaso da transformação tecno-econômica mundial. É pior, na verdade, ele aparece enfraquecido frente à integração ideológica planetária, principalmente porque os laços econômicos que ligam os capitais de diversas origens tendem a acentuar-se.

O próprio conceito centro-periferia deve ser recolocado sobre novas bases. Se antes a periferia era caracterizada a partir de dois traços — *especialização* e *heterogeneidade* —, hoje, percebidos os problemas com o conceito inicial, Mello (1997), por exemplo, prefere definir o centro capitalista a partir de três controles: a) *sobre o processo de inovação tecnológica*; b) *sobre a moeda e a finança internacionalizada, pressupondo elevado poder industrial*; e c) *sobre o poder político-militar*. Do mesmo modo, se a configuração da periferia foi e é resultado de uma forma de expansão particular do centro, podemos caracteriza-lá por:

> *"(...)* ***a) natureza dinamicamente dependente do sistema produtivo*** [nacional]***; b) fragilidade monetária e financeira externa; e c) subordinação político-militar.*** *Estes são traços determinantes da condição periférica e não, propriamente, a produção de alimentos e matérias-primas.* ***Historicamente, uma tal produção de alimentos e matérias-primas é uma forma particular de subordinação, correspondente à***

> ***divisão do trabalho imposta pela Inglaterra***. *Pelo prisma social, a periferia subdesenvolvida se apresenta como* [antes] *uma sociedade marcada pela heterogeneidade.* " (MELLO, 1997: 18. Grifo nosso)

Conseqüentemente, antes, como agora, em qualquer contexto de transformação e reavaliação, a ousadia de gerar interpretações em tempo real corre o risco de ser atropelada pelas próprias mudanças. Por isso, ao avaliar as contribuições e problemas da Antiga e da Nova CEPAL, é obrigatório levar em conta seu ambiente, o 'entorno histórico' onde se criaram os modelos explicativos. Se cada uma ousou e, infelizmente, não alcançou seu intento, cabe dizer algo a mais sobre cada uma.

Em relação à escola nos anos 50 a 70, avaliá-la significa reconhecer nela o

> "*(...) único esforço de criação de um corpo de pensamento teórico sobre política econômica surgido na vasta área do planeta que veio a ser referida como Terceiro Mundo. Esse trabalho de teorização se desdobrou em duas frentes. Em primeiro lugar, está a visão global da estrutura da economia mundial a partir da dicotomia Centro-Periferia, que nos permitiu captar a especificidade do subdesenvolvimento e superar a doutrina rostowiana das etapas de crescimento, a qual ignorava as diferenças qualitativas entre estruturas desenvolvidas e estruturas subdesenvolvidas. Em segundo lugar, está a percepção do sistema de poder subjacente à economia mundial, o que permitiu explicar a tendência à degradação dos termos de intercâmbio dos produtos primários nos mercados internacionais. Trata-se, em verdade, de uma* ***teoria do efeito da dominação****, que está na origem da dependência a que se referiram em etapa posterior os economistas latino-americanos. Essas duas idéias iluminaram de ângulos diversos o fenômeno do poder nas estruturas econômicas mundiais, fato praticamente ignorado pelas teorias econômicas convencionais que privilegiam a idéia de equilíbrio. A CEPAL representou, portanto, um esforço de restauração da economia como ramo da ciência política, o que se explica pela influência de Keynes sobre Prebisch e de Marx sobre alguns dos jovens cepalinos de maior valor.*" (FURTADO, 1998: 25. Grifo nosso)

Quanto aos tempos atuais, é preciso afirmar mais um mérito ainda à Antiga CEPAL. O fenômeno que hoje salta aos nossos olhos, o debilitamento do Estado Nacional, significa, também, o enfraquecimento da própria democracia, na medida em que a nação é o único espaço onde se pode construir o acesso concreto e a intervenção das classes dominadas (Oliveira, 2000). Ou seja, o desmanche do Estado Nacional pode significar o desmanche da soberania do povo. Assim, os antigos cepalinos, ao lutarem pelo desenvolvimento dos países, tentando resgatar para a dignidade parte da população excluída, tentavam construir também Estados Nacionais[1] mais fortes e, portanto, mais porosos à construção de espaços democráticos.

---

1 A tese da CEPAL, em seu início, a partir do "núcleo central das proposições de Prebisch consiste em mostrar que a antinomia Centro-Periferia fechava as portas para a construção de sistemas econômicos nacionais e, portanto, que a posição subalterna no sistema capitalista mundial tenderia a conduzir as sociedades latino-americanas a um beco sem saída que comprometeria seu futuro como Estado Nacional. Donde a necessidade ineludível de superar as forças externas e internas responsáveis pelo desenvolvimento, processo que, ao seu ver, se confundia com a industrialização nacional." (SAMPAIO Jr., 1997: 34)

Já a Nova CEPAL afirma não fugir à tradição iniciada por Raul Prebisch, mas o faz. Sua preocupação em superar os problemas da abordagem anterior a leva por caminhos novos e dessemelhantes à antiga escola. Entretanto, sua procura por retomar a discussão sobre desenvolvimento econômico em um mundo dominado ideologicamente pelo pensamento neoliberal faz dela, por si só, uma corajosa e louvável iniciativa. Nada obstante, suas concessões à 'modernidade' nas relações de produção parecem uma desistência ante à visão de fraqueza da América Latina para alcançar seu desenvolvimento autônomo. Se pode tratar-se de uma reação — como não é possível atacar os problemas latino-americanos de frente, vamos atacá-los utilizando as armas dadas pelo desenvolvimento dependente, levando-o ao máximo e, portanto, enfraquecendo as atuais elites da América Latina —, esta é bastante arriscada: deixar que o sucesso de uma tese (o 'desenvolvimento' associado) seja corroído pelo seu próprio sucesso, enfraquecendo as atuais elites e permitindo nascer o germe da sua própria destruição/superação.

Na verdade, tudo isso nos leva a crer que a Antiga CEPAL avançou talvez como nunca se tenha feito na compreensão das economias da América Latina. Porém, como já criticamos, encontrou os limites de seu momento histórico. Sua visão impar e inovadora da realidade econômica também era datada, fornecendo hoje as ferramentas para exercer a crítica. Por sua vez, a Nova CEPAL, ao tentar avançar, não conseguiu ir longe. Teve o mérito de chamar a atenção para os problemas da região. Infelizmente, contudo, ao colorir com suas próprias cores a teoria do subdesenvolvimento e, simultaneamente, olhar as condições políticas e expor-se neo-schumpeteriana, construiu uma abordagem normativa e, mesmo assim, inconsistente para amarrar teoricamente os avanços do setor formal a reinclusão de parcela significativa da sociedade vinculada ao setor informal.

Mesmo assim, e por tudo o que já foi dito, a CEPAL ousou pensar nossa realidade. Tal ousadia, pouco valorizada entre os donos do poder na periferia, é fundamental para nós, como arma necessária para empreender mudanças sociais. Por isso mesmo, ela, a CEPAL, enquanto ousar, será sempre muito bem-vinda.

5.2. CEPAL x CEPAL: o emprego de cada uma

O emprego, centro das nossas preocupações aqui, não é encarado pelas duas abordagens da CEPAL da mesma maneira. Analisando-as, chegamos à conclusão de que são tratamentos diferentes e as divergências não se resumem a pontos de somenos importância. Por quê?

Em primeiro lugar, temos de reconhecer uma afinidade, uma semelhança que, na verdade, não se trata de uma convergência, mas de uma quase omissão. Qual seja:

- *as duas abordagem não formulam uma teoria para o mercado de trabalho. A variável emprego é derivada.*

Em outras palavras, nos dois momentos, os economistas da CEPAL preferiram olhar outras variáveis, mesmo quando suas preocupações eram o número de postos de trabalho. Por exemplo, na Antiga CEPAL, o mercado de trabalho, assim como na tradição keynesiana, era visto como o elo final da cadeia econômica e seu comportamento, derivado da demanda efetiva. Desse modo, se a preocupação era aumentar o número de postos de trabalho, as políticas deveriam concentrar-se sobre ações geradoras de demanda e não no mercado de trabalho. Já na Nova CEPAL, o mercado de trabalho era visto de outra maneira. Considerava-se importante 'modernizar' as formas como se realizavam as contratações e as remunerações[2]. Por isso, os novos economistas da casa incentivaram a *flexibilização* das relações de trabalho. No entanto, a aparente importância logo se desfaz. Era claro para a casa que o emprego nos setores de ponta da economia não cresceriam significativamente. Isto é, as reformas econômicas em busca da competitividade não trariam aumentos volumosos nos empregos melhor qualificados. Como vimos, segundo os cepalinos, para gerar empregos em maior volume, políticas sobre o mercado informal precisavam ser implementadas.

Entretanto, as semelhanças param por aí. É fundamental perceber que

- *a Antiga CEPAL tem uma visão do emprego muito mais próxima de Keynes e/ou Kalecki do que a Nova CEPAL.*

Como vimos, para a Antiga CEPAL, a industrialização não era apenas uma fronteira necessária a ser conquistada para se alcançar o desenvolvimento. Era também a única forma viável de um país periférico crescer, devido aos problemas de balanço de

2 Rodriguez e Hounie (1996) apresentam em seu ensaio um estudo publicado pelo Banco Mundial em 1995. Esse texto mostra como, por vezes, as políticas laborais propostas pelo Banco e pelos neo-estruturalistas tem forte semelhança.

pagamentos, sem ter de subordinar-se ao ritmo dos países centrais. Assim, se para gerar empregos é preciso que a economia cresça, este crescimento só poderia basear-se e ser alcançado através da industrialização. Ou seja, era necessário elevar a demanda efetiva e/ou a quantidade de capital para empregos fossem criados, uma abordagem muito semelhante a de Keynes e/ou Kalecki. Essa era a maneira de resgatar aquele fundo de pirâmide social jogado no subemprego e pobreza.

Já os novos-cepalinos, em discordância, com preocupações voltadas para políticas de competitividade, consideravam que as relações de trabalho poderiam ser 'modernizadas' e assim, alterando as condições de oferta de mão-de-obra, poderia obter-se melhora nos níveis de empregabilidade dos trabalhadores. De outro modo, o mercado de trabalho ganha poder explicativo sobre o nível de emprego: a) através da demanda de mão-de-obra que deveria crescer — lentamente — com o círculo virtuoso acumulativo; b) através da oferta de mão-de-obra melhor treinada e educada e, muito importante, obtenível de maneira mais fluida, adaptável às flutuações das vendas e aceitando menores rigidezes quanto a alguns direitos. Ou seja, relações contratuais flexíveis.

Um terceiro ponto de divergência entre as abordagens está na posição das escolas quanto ao espectro ideológico. Em hipótese alguma, as escolas estiveram próximas dos socialistas, por exemplo. Todavia, a mais antiga, a CEPAL dos anos 50 a 70, trazia inscritas nas suas idéias preocupações *desenvolvimentistas*[3], onde o papel ativo e fortemente regulador do Estado em questões econômicas era essencial para construção da Nação (Mello, 1997). Diferentemente, a Nova CEPAL enxerga no Estado um papel ativo, mas modificado, na busca do desenvolvimento econômico: unificador e coordenador de políticas setoriais, estabelecendo orientações de médio e longo prazo. Isto é, ao Estado cabe, agora, apenas orientar o setor privado. Mas isso não é tudo. A percepção dos novos-cepalinos sobre os acontecimentos recentes levou-os a apoiar reformas liberalizantes que cobriam o comércio exterior e também as *relações de trabalho*. Enfim,

- *a Antiga CEPAL está próxima ao desenvolvimentismo da segunda metade do século XX, a intervenção estatal, enquanto a Nova CEPAL, por sua própria análise da América Latina, viu-se apoiando algumas reformas liberalizantes.*

3 Ver Introdução.

Enfim, não há dúvida sobre a clara e profunda diferença teórica entre as abordagens da Antiga e da Nova CEPAL, quando o assunto é emprego. Essa diferença leva não só a diagnósticos desiguais, mas também, e principalmente, proposições divergentes nas políticas e nos instrumentos para promover o emprego.

5.3. Últimas palavras

O mundo que ora vivemos parece pródigo em novidades e aceleradas mudanças. Porém, pouca coisa parece tão estável quanto o papel subordinado desempenhado pelas economias periféricas da América Latina. Inicialmente, coube a nós suprir os países centrais com bens primários. Passada essa longa fase, por circunstâncias históricas muito particulares, alguns países de fora do centro alcançaram um grau significativo de industrialização. Porém, mesmo assim, sob domínio e quase controle dos capitais oriundos dos países avançados. Agora que se desenvolve uma revolução tecnológica de grandes proporções junto à hegemonia do pensamento liberal, estamos novamente sujeitos a um papel secundário no mundo[4]: a periferia parece caber franquear seu espaço econômico à valorização do capital, coibir êxodos e reduzir os problemas ambientais do globo (Sampaio Jr., 1997). Ou divisão internacional do trabalho após outra, não superamos os problemas.

Quanto à questão do emprego,

> *"apesar de encontrar-se subordinada ao desenvolvimento das atividades produtivas, a capacidade de absorver uma maior quantidade de trabalhadores não depende exclusivamente do grau de expansão de cada país, mas do padrão de desenvolvimento nacional e de sua forma de inserção na economia mundial"* (POCHMANN, 2001: 14)

De outro modo, o problema do mercado de trabalho não se circunscreve a ele. E, sendo assim, o desenvolvimento, portanto, não pode ser também questão que se resolva apenas na econômica. Há que se levar em conta relações de classe, de poder e produção.

É urgente, conseqüentemente, clarear não só os problemas econômicos, mas ir além e lançar alguma luz sobre as atuais situações e relações de classe, suas alianças, oposições, fraquezas e potências. Se a dificuldade é enorme, um fato suplanta os senões e deve estar na mente dos que querem transformar o padrão de desenvolvimento nacional a seu favor: *"(...) o mais importante não é que podemos autodirigir-nos, e sim que não nos resta outra saída senão fazê-lo."* (Celso Furtado. *A Pré-Revolução Brasileira*, 1962)

BIBLIOGRAFIA

ASSAEL, Hector. El Pensamiento de la CEPAL: un intento de avaluar algunas criticas a sus ideas principales. *El Trimestre Económico*. México D.F., n. 203, v. LI (3), p. 545-58 julio-septembre, 1984;

BAER, Werner e HERVÉ, Michel. Emprego e Industrialização nos Países em Desenvolvimento. In: SÁ JUNIOR, Francisco (org.). *Subemprego, Problema Estrutural*. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1970. 215p. (Original: 1966);

BALTAR, Pedro. Estagnação da Economia, Abertura e Crise do Emprego Urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, p. 75-111, junho, 1996;

BALTAR e PRONI. *Flexibilidade do Trabalho, Emprego e Estrutura Salarial no Brasil*. 1.ed. Campinas: IE.UNICAMP, 1995. 49p. (Cadernos do CESIT n. 15) (Original: 1995);

BELLUZZO, Luiz G. M. O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados Globalizados. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 4, p. 11-20, junho, 1995;

BELLUZZO e COUTINHO. Desenvolvimento e Estabilização Sob Finanças Globalizadas. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, p. 129-154, dezembro, 1996;

BIANCHI e SALVIANO. *Prebisch, a CEPAL e seu Discurso: um Exercício de Análise Retórica*. In: REGO, J.M. (org). Retórica na Economia. São Paulo: Editora 34, 1996. p. (Original: 1996);

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Evolución de las Ideas de la CEPAL*. 1.ed. Santiago: CEPAL, 1998. Importante: artigo capturado na *internet* (http://www.cepal.org);

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. (2 volumes) (Original: 2000);

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 480p. (Original: 1988);

CARDOSO e FALETTO. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970 (Original: 1970);

CEPAL. As Mudanças Estruturais do Emprego no Desenvolvimento Econômico da Amárica Latina. In: SÁ JUNIOR, Francisco (org.). *Subemprego, Problema Estrutural*. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1970. 215p. (Original: 1965);

4 Sobre isso ver POCHMANN, Marcio. *O Emprego na Economia Globalizada*. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

CEPAL. Políticas de Ajuste e Renegociação da Dívida Externa na América Latina (1984). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinqüenta Anos de Pensamento da CEPAL*. 1.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. 977p. (Original: 2000);

CEPAL. Interpretação do Processo de Desenvolvimento Econômico. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, n., v., p. 07-127, março, 1951. (Originalmente conhecido como 'Estudio de 49': 1950);

CEPAL. *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago: CEPAL, 1990. 185p. (Original: 1990);

CEPAL. *Equidad y Transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: CEPAL, 1992. (Original: 1992);

CEPAL. *Séries Historicas del Crecimiento de América Latina*. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL. Santiago: CEPAL, 1978

CEPAL. *Balance Preliminar de las Economias de América Latina y el Caribe (2000)*. Santiago: CEPAL, deciembre, 2000;

CEPAL. *Panorama Social da América Latina (1999-2000)*. Santiago: CEPAL, 2000;

CHESNAIS, François. *A mundialização do Capital*. 1ed. São Paulo: Xamã,1996;

DATHEIN, Ricardo. *O Crescimento do Desemprego nos Países desenvolvidos e sua Interpretação pela Teoria Econômica: as abordagens neoclássica, keynesiana e schumpeteriana*. Campinas.IE, 2000. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas);

DOBB, Maurice. *Teoria del Valor y de la Distribuición desde Adam Smith*. Mexico D.F.: Siglo Veintiuno, 1975 (Original: 1973);

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (Original: 1999);

ECHEVARRIA, José M. O Subemprego nas Regiões Urbanas. In: SÁ JUNIOR, Francisco (org.). *Subemprego, Problema Estrutural*. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1970. 215p. (Original: ?);

FAJNZYLBER, Fernando. *La Industrialización Trunca de América Latina*. México D.F.: Nueva Imagem, 1983 (Original: 1983);

FAJNZYLBER, Fernando. *Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacio'*. Santiago: CEPAL, 1990 (Original: 1990);

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968 (Original: 1967);

FERREIRA, Cândido. *O Fordismo, sua Crise e o Caso Brasileiro*. 1.ed. Campinas: IE.UNICAMP, 1993. 28p. (Cadernos do CESIT n. 13) (Original: 1993);

FIGUEIREDO, Ferdinando. As Transformações do Pós-Guerra e o Pensamento da CEPAL. *Revista de Economia Política*. São Paulo, n. 4, v. 10, p. 138-150, out-dez, 1990;

FLECHSIG, Steffen. Em Memória de Raul Prebisch (1901-1986). *Revista de Economia Política*. São Paulo, n.1, v. 11, p. 92-107, jan-mar, 1991;

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998 (Original: 1998);

FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985 (Original: 1985);

FURTADO, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962 (Original: 1962);

FURTADO, Celso. *Análise do 'Modelo' Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975 (Original: 1975);

FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964 (Original: 1964);

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974 (Original: 1974);

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 (Original: 1992);

GALENSON, Walter. Desenvolvimento Econômico e Expansão do Emprego por Ramos de Atividade. In: SÁ JUNIOR, Francisco (org.). *Subemprego, Problema Estrutural*. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1970. 215p. (Original: ?);

GONZÁLEZ, Horácio. *O Que É Subdesenvolvimento*. 15.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998. 122p. (Coleção Primeiros Passos. Original: 1980);

GORENDER, Jacob. Globalização, Tecnologia e Relações de Trabalho. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, n.29, v.11, p.311-361, abril-janeiro, 1997;

HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos*. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p. (Original: 1994);

HUNT, Diana. *Economic Theories of Development*. 1.ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1989. 363p. (Original: 1989)

KLAMER, Arjo. *Conversas com Economistas*. 1.ed. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1988. 272p. (Original: 1983)

KALECKI, Michal. *Economias em Desenvolvimento*. 1.ed. São Paulo: Vértice, 1987. 204p. (Original: datas diversas)

MATTOSO, Jorge. *A Desordem do Trabalho*. 1.ed. São Paulo: Editora Página Aberta, 1995. 210p. (Original: 1995);

MATTOSO, Jorge. *O Brasil Desempregado*. 1.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. 46p. (Original: 1999);

MELLO, João Manoel Cardoso. *O Capitalismo Tardio*. 8.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991. 182p. (Original: 1982)

MELLO, João Manuel Cardoso. A Contra-Revolução Liberal-Conservadora e a Crítica Latino-Americana. In: TAVARES e FIORI (orgs). *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. 411 p. (Original: 1997);

MENEZES, Mauro de Azevedo. *Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul*. 1.ed. Salvador: ILDES, 2001. 25p. (Policy Paper n. 27) (Original: 2001);

MERHAV, Meir. *Dependência Tecnológica: Monopólio e Crescimento*. 1.ed. São Paulo: Vértice, 1987. 215p. (Original: 1969)

OIT - Oficina Regional para América Latina y Caribe. *Panorama Laboral (99)*. Lima: OIT, 2000. (Anexo estatístico capturado em sítio da 'internet');

OLIVEIRA e HENRIQUE. *Determinantes da Pobreza no Brasil*. 1.ed. Campinas: IE.UNICAMP, sd. 16p. (Cadernos do CESIT n. 3) (Original: 1990);

OLIVEIRA, Carlos Alonso B. Industrialização, Desenvolvimento e Trabalho no Pós-Guerra. In: OLIVEIRA, Marco A. (org.). *Economia e Trabalho*. 1.ed. Campinas: IE.UNICAMP, 1998. 283p. (Original: 1998);

OLIVEIRA, Carlos Alonso B. *O Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado*. Campinas: UNICAMP.IE, 1985. (Tese, Doutorado em História Econômica. (Original: 1985)

OLIVEIRA, Francisco. A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista. *Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 2, outubro, 1972;

OLIVEIRA, Francisco. *Homenagem à Celso Furtado*. São Paulo: USP, 2000. (Texto disponível no sítio da *internet* http://www.cepal.org);

PINTO, Aníbal. Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano. *El Trimestre Económico*. México D.F., n. 125, enero-marzo, 1965;

PINTO, Aníbal. *Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973 (Original: 1967);

PINTO, Aníbal. Factores Estructurales y Modalidades del Desarrollo: Su Incidencia Sobre la Distribuición del Ingresso. In: *Inflación: raíces estructurales*. 1.ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985. 420p. (Original: 1973);

PINTO, Aníbal. Naturaleza y Implicaciones de la 'Heterogeneidad Estructural' de América Latina. *El Trimestre Económico*. México D.F., n. 145, v. 37, enero-marzo, 1970;

PINTO, Aníbal. Notas Sobre Desarrollo, Subdesarrollo y Dependéncia. In: *Inflación: raíces estructurales*. 1.ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985. 420p. (Original: 1973);

POCHMANN, Marcio. *O Emprego na Globalização*. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2001. 151p. (Original: 2001);

POCHMANN, Marcio. *O Trabalho Sob Fogo Cruzado*. 1.ed. São Paulo: Contexto, 1999. 205p. (Original: 1999);

PREBISCH, Raul. Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review*. , n.2, v. XLIX, p. 251-273, may, 1959;

PREBISCH, Raul. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano*. 1.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1968. (Original: 1963);

PREBISCH, Raul. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, n.3, v.3, p. 47-100, set, 1951. (Originalmente conhecido como Manifesto dos Periféricos: 1949);

PREBISCH, Raul. *Transformacion y Desarollo*. 1.ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1970. 337p. (Original: 1970);

RODRIGUEZ, Octavio. Heterogeneidad Estructural y Empleo. *Revista de la CEPAL*. Santiago, n. extraordinário de 50 anos, p. 315-21, 1998;

RODRIGUEZ et al. CEPAL: Velhas e Novas Idéias. *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 5, p.79-109, dezembro, 1995;

RODRIGUEZ e HOUNIE. *Estratégia Neoestructuralista de Desarrollo: la perspectiva del empleo*. 1.ed. São Paulo: IESP, 1996. 52p. (Texto para Discussão n. 29) (Original: 1981);

RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981. 345p. (Original: 1981);

SAMPAIO Jr., Plinio. *Entre a Nação e a Barbárie*. Campinas.IE, 1997. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas);

SCHWARZER, Helmut. *A CEPAL: teoria clássica e a proposta de transformação produtiva com eqüidade social*. Curitiba. UFPR, 1993. (Tese, Mestrado em Ciências Econômicas);

SOARES, Laura Tavares R. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Campinas.IE, 1995. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas);

SOUZA, Paulo Renato. *O que são Empregos e Salários*. 7.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. (Original: 1981);

SUNKEL e ZULETA. Neoestruturalismo versus Neoliberalismo. *Revista de la CEPAL*. Santiago, n.42, p.35-53, deciembre, 1990;

TAVARES, Maria Conceição. *Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Perifericos*. 1.ed. Campinas: IEI.UFRJ, 1986. 64p. (Texto para Discussão n. 94 (Original: 1981);

TAVARES, Maria Conceição. Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais. *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 1, p.21-57, agosto, 1992;

TOKMAN, Victor E. Desarrollo desigual y absorción de empleo. *Revista de la CEPAL*. Santiago, n.17, p.129-41, agosto, 1982;

TOKMAN, Victor E. *Mercados del Trabajo y Empleo en el Pensamiento Económico Latinoamericano*. In: SUNKEL, Osvaldo. *El Deserrollo Desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. 1.ed. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1991. 507p. (Original: várias datas)

ANEXOS

Apêndice 1

Quadro 1.1 - Síntese dos elementos analíticos que compõem o pensamento da CEPAL

Elementos permanentes	Análise histórico-estruturalista		
	↙	↓	↘
	Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa)	Condições estruturais internas (econômicas e sociais) do crescimento/progresso técnico e do emprego/distribuição de renda	Ação estatal
Períodos e Temas	↓	↓	↓
1948-60 Industrialização	Deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos; integração regional	Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas pela especialização e heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego	Conduzir deliberadamente a industrialização
Anos 60 Reformas	Dependência; integração regional; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia; viés antiexportação industrial	Reforma agrária e distribuição de renda como requisito para a redinamização da economia; heterogeneidade estrutural; dependência	Reformar para viabilizar o desenvolvimento
Anos 70 Estilos de crescimento	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; industrialização combinando mercado interno e esforço exportador	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social; fortalecer exportadores industriais
Anos 80 Dívida	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques do ajuste, necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choques de estabilização; custo social do ajuste	Renegociar dívida para ajustar com crescimento
Anos 90 Transformação produtiva com eqüidade	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para redução do "hiato da eqüidade"	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com eqüidade

Fonte: BIELSCHOWSKY (2000), página 19.

Apêndice 2

Tabela 4.1 - América Latina: PIB ao custo de fatores

US$ milhões a preços de 1970

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Argentina	14.017,5	16241,9	18789,2	23275,4	28686,0	34548,8
Taxas médias anuais	—	2,99%	2,96%	4,38%	4,27%	3,79%
Brasil	12309,3	17093,3	23774,3	29634,1	42885,4	71748,1
Taxas médias anuais	—	6,79%	6,82%	4,50%	7,67%	10,84%
Chile	3499,3	4220,5	5147,4	6578,3	7961,4	7485,5
Taxas médias anuais	—	3,82%	4,05%	5,03%	3,89%	-1,23%
México	12925,6	17167,2	22802,2	32166,2	44934,4	59220,6
Taxas médias anuais	—	5,84%	5,84%	7,12%	6,91%	5,68%
Colômbia	4325,1	5558,2	6767,7	8489,3	11216,9	15388,8
Taxas médias anuais	—	5,14%	4,02%	4,64%	5,73%	6,53%
Venezuela	3359,8	5101,8	6978,1	9934,9	12457,3	15794,9
Taxas médias anuais	—	8,71%	6,46%	7,32%	4,63%	4,86%
América Latina	60286,1	77686,2	98856,6	128742,9	171681,6	234846,3
Taxas médias anuais	—	5,20%	4,94%	5,42%	5,93%	6,47%

Fonte: CEPAL (1978)

Tabela 4.2 - América Latina: Grau de industrialização[1]

	Brasil	Argentina	México	Colômbia	Venezuela	Chile
1950	22%	26%	19%	13%	12%	23%
1978	30%	33%	26%	18%	17%	24%

1. Definido como o cociente entre o produto bruto industrial e o produto interno bruto.
Fonte: FAJNZYLBER (1983)

Tabela 4.3 - América Latina: Estimativas da População e da PEA

mil pessoas

	1925	1950	1955	1960	1962
A. População Total	**92.869**	**456.146**	**178.880**	**205.941**	**217.827**
1. População rural	65.443	94.721	102.531	111.042	114.662
% do total	*70,5*	*60,7*	*57,3*	*53,9*	*52,6*
2. População urbana	27.426	61.426	76.349	94.899	103.164
% do total	*29,5*	*39,3*	*42,7*	*46,1*	*47,4*
A. População Eco. Ativa	**32.743**	**53.130**	**60.160**	**68.201**	**72.060**
Taxa média de crescimento	---	1,96%	2,52%	2,54%	2,79%
1. Agrícola	19.913	28.235	30.301	32.260	33.190
Taxa média de crescimento	---	1,41%	1,42%	1,26%	1,43%
% do total	*61,3*	*53,1*	*50,1*	*47,3*	*46,1*
2. Não-agrícola	12.580	24.895	30.059	35.945	38.980
Taxa média de crescimento	---	2,77%	3,84%	3,64%	4,14%
% do total	*38,8*	*46,9*	*50,0*	*52,7*	*53,9*

Fonte: CEPAL (1970)

Tabela 4.4 - América Latina: Estimativa da População Ativa por Setores

(mil pessoas)

	1925	1950	1955	1960
Total	32.473	51.130	60.160	68.201
Agrícola	**19.913**	**28.235**	**30.100**	**32.260**
Não-Agrícola	**12.560**	**24.895**	**30.059**	**35.941**
. Bens e serviços básicos	*6.330*	*14.454*	*14.772*	*17.319*
. Manufatura	*4.447*	*7.662*	*8.618*	*9.773*
. Fabril	1.143	3.671	4.279	5.110
. Artesanato [1]	3.304	3.991	4.339	4.663
. Minério	*303*	*564*	*620*	*694*
. Construção	*529*	*1982*	*2701*	*3232*
. Serviços básicos [2]	*1051*	*2246*	*2833*	*3529*
. Serviços	*6.230*	*12.441*	*15.287*	*18.622*
. Comércio, finanças	*2169*	*4202*	*5138*	*6267*
. Governo	*703*	*1746*	*2121*	*2559*
. Serv. Variados e não especificados	*3.358*	*6.493*	*8.028*	*9.826*

1. Indústrias com até cinco funcionários.
2. Serviços básicos são os serviços de grande porte, geralmente públicos, fornecidos por grandes empresas.

Fonte: CEPAL (1970)

Tabela 4.5 - América Latina: Estimativas do PIB e seu aumento por pessoa ocupada

	PIB por pessoa ocupada (US$ de 1960)				Incremento do PIB por pessoa (% anual)		
	1925	1955	1960	1962	1950-55	1955-60	1960-62
Total	858	959	1058	1092	2,3	2,0	2,0
Agrícola	**396**	**454**	**482**	**511**	**2,8**	**1,2**	**2,9**
Não-Agrícola	**1284**	**1368**	**1469**	**1482**	**1,3**	**1,4**	**0,5**
. Bens e serviços básicos	*1261*	*1420*	*1627*	*1723*	*2,4*	*2,9*	*2,9*
. Manufatura	*1125*	*1344*	*1621*	*1746*	*3,6*	*3,8*	*3,8*
. Fabril	2009	2377	2795	3001	3,4	3,8	3,6
. Artesanato [1]	317	333	348	353	0,9	0,8	0,8
. Mineração	*3118*	*3996*	*5011*	*5443*	*5,1*	*4,6*	*4,2*
. Construção	*765*	*721*	*720*	*735*	*-1,1*	*0,0*	*1,0*
. Serviços Básicos [2]	*1691*	*1748*	*1817*	*1833*	*0,7*	*0,8*	*0,5*
. Serviços	*1306*	*1307*	*1321*	*1275*	*0,1*	*0,0*	*-1,7*
. Comércio e finanças	*1922*	*2025*	*2084*	*2123*	*1,0*	*0,6*	*0,9*
. Governo	*2042*	*1928*	*1841*	*1810*	*-1,1*	*-0,9*	*-0,9*
. Serviços Variados	*890*	*851*	*839*	*819*	*-0,9*	*-0,3*	*-1,2*

1. Indústrias com até cinco funcionários.
2. Serviços básicos são os serviços de grande porte, geralmente públicos, fornecidos por grandes empresas.

Fonte: CEPAL (1970)

Tabela 4.6 - América Latina: Distribuição de renda na América Latina

	Brasil			México			Colômbia	
	1960	1970	1973	1964	1968	1965	1964	1974
20% mais pobre	3,5	3,1	1,8	3,5	3,4	1,9	4,0	5,2
40% mais pobre	11,5	10,0	7,0	10,3	10,5	8,1	9,6	14,3
10% mais rico	39,7	47,8	51,9	41,9	42,1	43,5	49,4	39,3
Coeficiente de Gini	0,50	0,56	0,61	0,51	0,52	0,56	0,57	0,50
Composição da pobreza[1]								
Rural	---	---	67%	---	---	75%	---	65%
Urbana	---	---	33%	---	---	25%	---	35%

1. Dentre os 20% mais pobres

Fonte: FAJNZYLBER (1983)

Tabela 4.7 - América Latina: Estimativas da pobreza nos países em 1970

em porcentagem

	famílias abaixo da linha da pobreza		
	Urbano	**Rural**	**Nacional**
Argentina	5	19	8
Brasil	35	73	49
Chile	11	25	17
Costa Rica	15	30	24
Honduras	40	75	65
México	20	49	34
América Latina	**26**	**62**	**40**

Fonte: FAJNZYLBER (1983)

Tabela 4.8 - Brasil: População e Subemprego, 1950-91

Anos	População* (mil)			Subemprego** (mil)			Subemprego/	Subemp agric/	Subemp urb/	PIB***
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Ocupação	Subemp total	Ocupação urb	Δ% média/ ano
1950	51.944	18.783	33.161	nd	nd	nd	nd	nd	nd	6,25
1960	70.070	31.303	38.767	11.367	2.661	8.706	50%	77%	25%	6,12
1970	93.139	52.085	41.054	13.181	3.832	9.349	45%	71%	23%	8,60
1980	119.003	80.436	38.566	11.192	4.776	6.416	26%	57%	16%	1,30
1991	146.825	110.991	35.834	14.418	8.317	6.101	25%	42%	20%	2,64****

FONTE: * IBGE, Censo Demográfico; ** RODRIGUEZ (1998); *** Décadas de 50 e 60 média simples a partir de ABREU, 1990. Décadas de 70, 80 e 90 extraído de LAPLANE e SARTI, 1997; **** De 1990 a 1996.

Tabela 4.9 - América Latina: Crescimento da Indústria de Transformação e do Emprego para os anos 50[1]

em %

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Venezuela
Produção	4,4	9,8	5,4	7,6	6,5	6,6	13,0
Emprego	-2,0	2,6	1,7	2,5	0,4	4,4	2,1

1. São médias anuais de crescimento nos anos 50. Os anos escolhidos, entretanto, não são exatamente os mesmos para cada país.

Fonte: BAER e HERVÉ (1970)

Tabela 4.10 - América Latina: estrutura do emprego urbano

	Setor Informal				Setor Formal		
	TOTAL	Trabalhador independente	Serviço doméstico	Micro empresa	TOTAL	Setor Público	Peq, Med e Grd empresas
América Latina							
1990	***44,4***	***23,4***	***5,7***	***15,2***	***55,6***	***15,5***	***40,1***
1998	***47,9***	***24,7***	***6,9***	***16,3***	***52,1***	***13,0***	***39,1***
Argentina							
1990	52,0	27,5	5,7	18,8	48,0	19,3	28,7
1998	49,3	22,7	6,4	20,3	50,7	12,7	38,0
Brasil							
1990	40,6	20,3	6,9	13,5	59,4	11,0	48,4
1998	46,7	23,2	9,5	14,0	53,3	9,3	44,0
Chile							
1990	37,9	20,9	5,4	11,7	62,1	7,0	55,1
1998	37,5	18,5	5,1	13,9	62,5	7,2	55,3
Colômbia							
1990	45,7	24,1	2,0	19,5	54,3	9,6	44,7
1998	49,0	28,1	2,1	18,8	51,0	8,2	42,8
México							
1990	25,0	25,0	5,1	17,3	52,5	25,0	27,5
1998	24,9	24,9	4,8	19,8	50,4	21,7	28,7
Venezuela							
1990	38,6	22,3	3,9	12,4	61,4	22,3	39,1
1998	43,0	28,9	4,7	9,4	57,0	19,0	38,0

Fonte: OIT (2001). Anexo estatístico