



1290000645



TCC/UNICAMP R277t

FLÁVIO BALDY DOS REIS

**A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E A GLOBALIZAÇÃO:
o Caso Brasileiro**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

1997 ✓

**TCC/UNICAMP
R277t
IE/645**

CEBRAP

FLÁVIO BALDY DOS REIS

**A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO E A GLOBALIZAÇÃO:
o Caso Brasileiro**

**Monografia apresentada como exigência
parcial para graduação em ECONOMIA ao
Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas, sob orientação do
Prof^º Mário Ferreira Presser sendo banca o
Prof^º Dr^º José Ricardo Barbosa Gonçalves.**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

1997

**A Maria Rita pela paixão e
companheirismo**

**Aos meus pais Casemiro e
Cacilda pela vida e amor
incondicional**

**Aos meus irmãos Fernando,
Lena, Casemiro, Lúcia, Edu e
Helô pela alegria e
cumplicidade.**

AGRADEÇO a todos que me apoiaram e, de alguma forma, contribuirão não só nesta monografia, mas em todos estes anos de graduação.

Mário Ferreira Presser, pela orientação, paciência, apoio, grande estímulo e por suas memoráveis aulas.

Aos professores do Instituto de Economia que com suas aulas muito me incentivaram, instigaram e melhoraram minha compreensão do mundo, José Ricardo, Alejandra, Alencastro, Davidoff, José Newton, Mariano, Rui Affonso, ...

Aos diversos colegas de turma pelos bons momentos que marcaram nossa juventude.

Aos colegas de trabalho, cujo apoio e dedicação ao trabalho me possibilitou a conclusão desta monografia, Luzia e Zezinho.

Por fim agradeço a todos os trabalhadores que com seu suor sustentam esta universidade e que pouco têm recebido como recompensa.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. A TESE	7
1.2. A CEPAL	8
1.3. O CONSENSO DE WASHINGTON	10
1.3.1. Decálogo do Consenso	11
1.4. RESSALVA COMPARATIVA	12
2. TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE	20
3. CONSENSO DE WASHINGTON	40
3.1. INADEQUAÇÃO DO DIAGNÓSTICO	43
3.2. CONTRADIÇÕES NO TRATAMENTO PRESCRITO	47
4. CONCLUSÃO	55
5. BIBLIOGRAFIA	63

Uma economia sadia e em expansão, com o aumento da renda *per capita*, emprego relativamente pleno de recursos humanos e de capital, preços relativamente estáveis, e equilíbrio externo; transformação estrutural, na qual a indústria substitua a agricultura como setor dominante, e melhorias na produtividade obtidas através do aprimoramento da força de trabalho e conversão ao uso de energia inanimada; compartilhamento generalizado dos benefícios de desenvolvimento, de forma mensurável, com redução nos níveis de pobreza absoluta, desnutrição, analfabetismo e mortalidade infantil; aumento da democracia, pluralismo político e respeito aos direitos humanos, através do aumento do número de instituições mediadoras entre o indivíduo e o Estado e da liberdade de imprensa; conservação ambiental, focalizada não apenas no controle da poluição como também em outros tipos de preservação, tais como evitar o desflorestamento tropical e a depleção do ozônio(WAEVER e O'KEEFE).

1. INTRODUÇÃO

1.1. A TESE

O argumento de que não existe alternativa à proposta neoliberal, fiel expressão do pensamento econômico predominante no mundo, é hoje alardeado por diversos segmentos da sociedade, sendo considerada a única capaz de modernizar o país, permitindo a retomada do desenvolvimento, a inserção na economia internacional e o acesso ao Primeiro Mundo.

Cabe, porém, leitura mais atenta e atualizada do que se diz e do que se faz no mundo para termos uma idéia mais objetiva a respeito dos verdadeiros rumos que a História estaria realmente tomando,...(BATISTA)

Esta foi nossa motivação inicial nesta monografia que tem por objetivo: *mostrar que o diagnóstico do Consenso de Washington é inadequado à crise econômica latino-americana e mais ainda no caso brasileiro, mostrando a existência de propostas alternativas, e a inexistência de um modelo de desenvolvimento que se possa adotar como referência exclusiva, não havendo sequer um único modelo de economia de mercado.*

1.2. A CEPAL

A CEPAL foi a terceira comissão regional econômica criada sob a égide do Conselho Econômico Social das Nações Unidas, como permitido por sua Carta. As Nações Unidas começaram um processo de regionalização quase imediatamente após a reunião de São Francisco (1945), que lhe deu origem, principalmente em função das necessidades da reconstrução européia. As diplomacias latino-americanas e indiana conseguiram que fossem criadas comissões para cada uma de suas regiões, apesar da oposição dos países europeus e norte-americanos. A Comissão Econômica para a Europa e a Comissão Econômica para a Ásia e Extremo Oriente foram criadas em março de 1947. A CEPAL, em fevereiro de 1948.

Celso Furtado narrou em seu livro *A Fantasia Organizada* o empenho dos países industrializados em não renovar o mandato inicial da CEPAL, que havia sido concedido por apenas cinco anos.

Nestes quase 50 anos de existência, a CEPAL desenvolveu diversas teses sobre o desenvolvimento da América Latina. Existem elementos de continuidade e ruptura entre as teses clássicas do período inicial e as propostas para os anos 90.

No início da década de 90 foi desenvolvido um esforço para apresentar uma versão decantada das principais teses, dentro da CEPAL, que visassem resolver as crises econômicas dos anos 80 e servissem de proposta para o desenvolvimento dos países da América Latina na década de 90. O próprio lema da CEPAL para os anos 90 – *Transformação Produtiva com Equidade* – constituía uma síntese dos esforços cepalinos ao longo de sua história. A proposta gira em torno do que se considera tarefa primordial e comum a todos os países: a transformação das estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social. Mediante esta transformação, se pretende criar novas fontes dinâmicas que permitam cumprir alguns dos objetivos próprios de uma concepção atualizada do desenvolvimento. Crescer, melhorar a distribuição de renda, consolidar os processos democratizadores, adquirir maior autonomia, criar condições que detenham a deterioração ambiental e melhorem a qualidade de vida de toda a população.

Cabe ressaltar, todavia, que a proposta não pretende oferecer uma receita única de aplicação generalizada, senão que constitui um conjunto de orientações adaptáveis, por certo, às condições particulares dos países da região.

É necessário integrar as várias partes do processo econômico e social, que podem não ter a mesma dinâmica entre si. O que evidencia que essa integração não ocorre como um processo natural ou automático. Portanto, as teses atuais da CEPAL continuam concedendo ao Estado um papel de condutor e coordenador do processo de desenvolvimento, mas exigindo de sua ação eficiência, eficácia e prestação de contas, em um novo contexto de interrelações entre o Estado e a Sociedade Civil.

Essas teses, que saíram à luz, inicialmente na reunião intergovernamental de 1990, foram preparadas ao final dos anos 80 e, estão diretamente associadas com a criatividade intelectual de Fernando Fajnzylber, que participou dos documentos de 1992, tendo, infelizmente, morrido ao final de dezembro de 1991. Fernando aproveitou o período da década perdida para estudar a experiência de crescimento e desenvolvimento dos países europeus, norte-americanos e asiáticos, principalmente dos países de industrialização tardia e exportadores de manufaturados à base de recursos naturais, como os países escandinavos, o Canadá e a Austrália. Dois de seus textos mais influentes datam de meados de 80: *A Industrialização Truncada da América Latina* e *Da Caixa Negra ao Quadrante Vazio*. A industrialização truncada da América Latina, porque deixou de haver poupança doméstica e houve protecionismo frívolo, sem aprendizado, sem investimentos em recursos humanos. Da caixa negra do progresso técnico ao quadrante vazio da relação entre crescimento elevado-eqüidade estava associado à mesma conclusão de baixa incorporação de progresso técnico e ausência de investimentos em educação e recurso humanos(DIAS).

Definitivamente, o que a CEPAL pretende é contribuir novamente no debate atual e futuro na região sobre como ascender ao desenvolvimento sustentado no umbral do século XXI.

1.3. O CONSENSO DE WASHINGTON

O Consenso de Washington é um conjunto cada vez mais abrangente de regras de condicionalidades aplicadas pelos organismos internacionais, sobre tudo o FMI e o Banco Mundial,

que os países devedores do mundo capitalista periférico e agora do ex-mundo socialista têm de aceitar para obter apoio político das grandes potências e escasso apoio financeiro dos bancos e agências internacionais(TAVARES).

Funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados, FMI, Banco Mundial e BID, especializados em assuntos latino-americanos, reuniram-se na capital dos Estados Unidos em novembro de 1989 com o objetivo de proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Convocada pelo *Institute for International Economics*, sob o título *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, estiveram, ainda, presentes diversos economistas latino-americanos para relatar a experiência de seus países. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequente, a denominação informal de “Consenso de Washington”.

1.3.1. Decálogo do Consenso

Ajuste fiscal: o Estado limita seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público.

Redução do tamanho do Estado: limitação da intervenção do Estado na economia e redefinição de seu papel, com o enxugamento da máquina pública.

Privatização: o Estado vende empresas que não se relacionam à atividade específica de regulamentar as regras sociais e econômicas e implementar políticas sociais.

Abertura comercial: redução das alíquotas de importação. Estímulo ao intercâmbio comercial, de forma a ampliar as exportações e impulsionar o processo de globalização econômica.

Fim das restrições ao investimento estrangeiro direto.

Abertura financeira: fim das restrições para que instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condições com as do país. Redução da presença do Estado no segmento.

Desregulamentação: redução das regras governamentais para o funcionamento da economia.

Reestruturação do Sistema Previdenciário.

Investimento em infra-estrutura básica.

Fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas.

1.4. RESSALVA COMPARATIVA

Segundo Fernando Fajnzylber há quatro aparentes semelhanças entre a proposta neoliberal e a proposta cepalina. A primeira se refere à necessidade de se introduzir mudanças urgentes na gestão econômica; a segunda relaciona-se à importância dada à inserção internacional dos países latino-americanos; a terceira é a necessidade de se modificar o papel do Estado na nova fase do desenvolvimento latino-americano, e a quarta refere-se à necessidade de equilíbrio macroeconômico.

Estas semelhanças são mais de forma do que de conteúdo, pois a partir do método de elaboração da proposta aparecem diferenças fundamentais. A proposta da CEPAL foi construída a partir da realidade dos anos 80, da realidade do contexto internacional, discutido e analisado para

cada caso com suas particularidades e diferenças. Partindo destas realidades contrastadas do desenvolvimento latino-americano e de outras regiões, e não de um modelo teórico, surge um paradigma que permite generalizar uma seqüência de ações recomendáveis de política de estabilização e de ajuste.

A proposta neoliberal se construiu a partir de um modelo teórico que fundamenta as condições que se requerem para que uma economia funcione “bem” e se contrasta este modelo com a realidade *hay de modificar la realidad para hacer que parezca más a las condiciones del modelo teórico*.

Na proposta neoliberal supõe-se que o tema da equidade vai ser cuidado pelo “mercado”, mas se introduzem programas para combater a pobreza extrema. É importante salientar que, em muitos casos, a extrema pobreza afeta uma importante parcela da população na América Latina. Na proposta da CEPAL a equidade é considerada necessária para a competitividade. Isto significa a inclusão dos distintos atores e protagonistas que participam direta ou indiretamente do processo produtivo. A desigualdade, a médio prazo, prejudica a competitividade.

A questão do progresso técnico é central na proposta cepalina, porque é crucial para elevar a produtividade e a competitividade, o que implica melhorar o nível de vida e aumentar a equidade. A competitividade autêntica requer progresso técnico e não é construída em cima da redução salarial nem tampouco da exploração de recursos naturais.

A industrialização não é um fim em si mesmo, mas o principal meio à disposição dos países para adquirir uma parcela dos benefícios do progresso técnico e de progressivamente aumentar os padrões de vida das massas(PREBISCH).

A proposta neoliberal parte do suposto da neutralidade intersetorial, ou seja, é indiferente a atividade produtiva que se impulse. A proposta cepalina pressupõe reconhecer as diferentes especificidades setoriais. Serviços, indústria ou agricultura, todos estes setores têm funções e necessidades diferentes, que devem se articular.

Na proposta de Transformação Produtiva com Equidade é central um regime político democrático, aberto e participativo, que constitui parte intrínseca da proposta cepalina. Na proposta neoliberal é mais questão de preferência um regime político específico.

A proposta cepalina tem como objetivos centrais a competitividade e a equidade, sustentando que as duas devem ser buscadas conjuntamente. A competitividade sem equidade resulta eventualmente efêmera.

Especificamente no terreno econômico, a competitividade, por ser sistêmica, requer equidade; não é unicamente um problema ético, político ou social, é um problema estritamente econômico. Como os países necessitam elevar sua competitividade, para inserir-se no âmbito internacional e obter bens e serviços modernos, o esforço para elevar a competitividade é um fator que favorece a busca da equidade, quer dizer, a equidade tem que existir porque se requer para obter bens e serviços modernos.

Na proposta da CEPAL, a Transformação Produtiva com Equidade, é fundamental a melhora na inserção internacional das economias da região. Para melhorar quantitativa e qualitativamente a inserção das economias latino-americanas no processo de globalização econômica, são necessários avanços simultâneos e coerentes em um conjunto de áreas de

políticas (comerciais, cambiais, de desenvolvimento produtivo e financeiro). A integração latino-americana e a cooperação intra-regional são essenciais e devem conter ações orientadas de modo a permitir que a integração contribua para a estratégia de desenvolvimento proposta e venha reforçá-la.

A concorrência internacional tem um papel de induzir à incorporação do progresso técnico para conseguir a competitividade legítima – “renda legítima”, em oposição a uma competitividade espúria – “renda perecível”, conseguida através de baixos salários e da exploração predatória dos recursos naturais.

A execução de determinado programa pode diferir muito do planejamento teórico e está ligada à peculiaridade própria de cada país, o que pode ressaltar ou diminuir as aparentes semelhanças entre as propostas.

As propostas concebem e explicam de modo muito diferente o comportamento do indivíduo em sociedade.

O liberalismo, herdeiro do individualismo e do utilitarismo, supõe a existência das categorias abstratas da liberdade de escolha e o cálculo racional dos agentes econômicos individuais nos mercados, seja produtor ou consumidor, e deduz a partir daí formas de comportamento otimizantes. Sobre a base desta concepção genérica das condutas individuais, postula a eliminação das interferências que limitam sua discricionariedade e flexibilidade, em especial aquelas que provêm do Estado, ao qual se atribui todo tipo de interferência.

Por sua vez, o estruturalismo – ao menos em sua versão latino-americana – interpreta o comportamento econômico dos agentes individuais segundo o contexto histórico, sobretudo de caráter socioeconômico e institucional, em que tais agentes formulam suas opções e desenvolvem suas

condutas, considera que os indivíduos se estruturam em grupos sociais organizados em uma multiplicidade de instituições públicas e privadas, que desenvolvem, com o tempo, um conjunto de valores e regras de comportamento. Estas formas de organização social constituem, por sua vez, verdadeiras culturas que delimitam e orientam a conduta individual. Deste modo, em virtude das experiências históricas nacionais e de relações internacionais diferentes, as economias e sociedades latino-americanas têm características estruturais e institucionais próprias e distintas que é preciso ter em conta e adequar aos propósitos das políticas de desenvolvimento. Por isto, nas orientações gerais das políticas de desenvolvimento podem existir coincidências, contudo, no âmbito da ação e instrumentos de política persistem diferenças consideráveis, especialmente em relação ao papel do Estado.

A discussão acerca das propostas de desenvolvimento, em primeiro lugar, deve precisar o diagnóstico das verdadeiras raízes das crises econômicas que vive a América Latina. Neste sentido, demonstramos no item 3.1. que a proposta neoliberal parte de um diagnóstico inadequado e no item 3.2. demonstramos que chega a uma proposta contraditória e incompetente, a despeito de todo esforço da mídia para provar o contrário, para resolver a crise, mais ainda, concluímos que inexistente um modelo de desenvolvimento que se possa adotar como referência exclusiva, não havendo sequer um único modelo de economia de mercado.

Tanto os neoliberais como os cepalinos concordam quanto à necessidade impostergável de efetuar profundas transformações na estrutura econômica dos nossos países. No entanto, surge amplo distanciamento na hora de discutir o programa das políticas para introduzir as mudanças, assim como

em torno do peso relativo estratégico do Estado e do mercado no processo de recuperação e consolidação do desenvolvimento, mais ainda quando se situa a discussão a nível da capacidade efetiva da gestão estatal, da sua capacidade para alterar os incentivos económicos e dos mecanismos e processos institucionais de tomada de decisão.

A proposta neoliberal busca na prática a redução do tamanho do setor público, sem um respaldo teórico claro de sua relação com o crescimento económico.

Na visão cepalina, as distorções estruturais constituem a raiz principal dos problemas económicos e, em grande medida explicam a permanência na condição de subdesenvolvimento em que vive a região, sem prejuízo de reconhecer também que daí derivam falhas e erros de política económica. Por isto, postula complementar o mercado com uma ação estatal ativa e seletiva, destinada a solucionar as graves imperfeições de natureza estrutural prevaletentes em nossas economias.

Para promover a competitividade externa a redução das barreiras ao comércio pode ser considerada como um passo inicial imprescindível, porém é claramente insuficiente, pois para melhorar a médio prazo a inserção comercial da região, se requer uma competitividade fortemente sustentada na incorporação de inovações tecnológicas e de incrementos de produtividade. Neste sentido a preocupação pela liberação comercial é um subconjunto de um tema mais amplo, referido à competitividade, articulação e à modernização do aparato produtivo.

Os efeitos recessivos e regressivos das experiências neoliberais de ajuste estrutural têm significado um agudo retrocesso nos níveis do produto, alto desemprego e forte baixas salariais reais. Tem-se concentrado a

redução do gasto público nos serviços sociais e nos investimentos. Isto se traduz em uma deterioração maior dos setores mais pobres e ameaça seriamente as possibilidades de crescimento futuro.

Não é por acaso que uma preocupação dos cepalinos seja o desenho de políticas que restabeleçam os equilíbrios macroeconômicos básicos, mas ao menor custo recessivo possível.

A consideração da equidade como uma condição da sustentabilidade de todo processo de desenvolvimento mais do que como consequência deste, justifica a maior ênfase na produtividade que na assistência que se adverte nos esforços sociais do governo. Sem dúvida, a consideração destes critérios reforça a possibilidade de lograr um ajuste com crescimento e mais equidade.

A ordem econômica internacional e as instituições que executam as tarefas de desenvolvimento devem, naturalmente, se adaptar às condições globais cambiantes. É necessário que se estabeleça uma corte internacional de falência, de tal sorte que os países, da mesma maneira que os indivíduos, possam ser declarados falidos. Deve-se permitir aos países que paguem o que possam e sejam absolvidos da falência e, assim, possam retornar às suas atividades normais, sem os pesados ônus da dívida que frustram seus atuais esforços de desenvolvimento. O FMI precisa ser reformado, com as atribuições dos poderes preconizados por John Maynard Keynes em 1944, a fim de que se possa pressionar os países com excedentes de balanço de pagamento (Japão e Alemanha) no sentido de promoverem ajustes, da mesma forma que pressionam-se os países deficitários. O sistema de comércio internacional precisa ser aberto às exportações dos países em desenvolvimento e o Acordo Geral de Comércio e Tarifas

Alfandegárias (GATT) deve ter poderes para assegurar o cumprimento de suas decisões.

A própria economia norte-americana necessita de reforma macroeconômica, quase todas as políticas de ajuste estrutural recomendadas para os países em desenvolvimento devem ser adotadas pelos Estados Unidos, particularmente a liberalização do comércio, a redução do déficit fiscal e a reforma do setor financeiro. É uma hipocrisia, da parte dos Estados Unidos, insistir que os países em desenvolvimento adotem tais políticas, enquanto afirmam que é politicamente impossível promover uma reforma econômica em casa (WEAVER e O'KEEFE).

2. TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE

A experiência latino-americana dos anos 80 tem sido amplamente explorada em numerosos documentos da CEPAL, em que se destaca o retrocesso experimentado pela vasta maioria dos países no âmbito econômico e social. Fica mais evidente na perspectiva dos ganhos que se materializaram nas décadas anteriores, e também, nos anos 80, em relação a outras regiões do mundo, em particular os países industrializados da OCDE e vários países do sudeste asiático.

Nesses documentos, se usa o termo "década perdida" para ilustrar a magnitude do retrocesso em matéria de desenvolvimento. Ao se aplicar tão somente o indicador global de evolução do produto interno bruto por habitante, este se equívale, em 1989, ao produto real por habitante de dez, se não de treze anos atrás e até mais em algumas economias. Em consequência, os países da região iniciaram a década de 1990 com o peso da inércia recessiva dos anos 80, com o passivo que significa sua dívida externa, e a

presença de uma fundamental inadequação entre as estruturas de demanda internacional e a composição das exportações latino-americanas.

Além disso, se arrasta uma série de insuficiências importantes, como o desequilíbrio macroeconômico não resolvido, a crescente obsolescência das plantas e da infra-estrutura física, associada a níveis de investimentos deprimidos e uma distância cada vez maior entre as intensas trocas tecnológicas que se estão dando no mundo e suas aplicações na região, o desgaste da capacidade financeira e da gestão dos governos, a frustração de um número crescente de pessoas que buscam incorporar-se no mercado de trabalho, o mau aproveitamento dos recursos naturais e a exaustão destes e do meio ambiente.

A década de 1980 não foi testemunha só de retrocessos, mas também houve avanços parciais, às vezes precários, no campo econômico e consideráveis na política. Neste sentido os anos 80 também foram uma década de "aprendizado doloroso". No âmbito político-institucional, numerosos países avançaram em direção a sociedades pluralistas e participativas e se assistiu, ao final da década, a uma progressiva desideologização no debate político e econômico. Reflexo disto são os projetos de reforma política e social que afloraram. No âmbito das relações internacionais, em grande parte foram deixadas para trás as rivalidades entre países vizinhos e, em alguns casos, se substituíram por esquemas criativos de cooperação. Em matéria econômica, se confirmam plenamente a necessidade impostergável de corrigir a assimetria da inserção internacional da região; se tomou consciência da importância de manter-se o equilíbrio macroeconômico de curto prazo e de complementá-lo com políticas setoriais que apóiam a transformação; se redobramos os esforços para aproveitar melhor os potenciais de integração regional e se conseguiu

superar, em um grau importante, falsos dilemas referentes à relação indústria - agricultura, mercado interno - mercado externo, Estado - agentes privados e planejamento - mercado.

Também formam parte do "aprendizado doloroso" as transformações econômicas nada desprezíveis que se produziram, em um contexto de precário desempenho da economia nos 80. Se pôs em evidência a heterogeneidade de comportamentos na atividade industrial, e se confirmou a relativa vitalidade do setor agrícola; em muitos países as grandes concentrações urbanas sofrem um impacto maior que as cidades medianas e a área rural; se elevou o coeficiente de exportação em uma ampla gama de setores; surgiu um número maior de empresários dinâmicos e a cobertura de alguns serviços sociais, tais como a educação, se manteve apesar da restrição orçamentária. Também a demanda por certos bens e serviços expandiu-se: o consumo de eletricidade residencial e a disponibilidade de televisores por habitante mantiveram sua tendência ascendente, que contraria a evolução regressiva dos indicadores econômicos agregados.

Na década de 80 houve, então, uma coexistência de tendências opostas. No âmbito institucional se fortaleceu a interação política e, ao mesmo tempo, se debilitaram as instituições públicas. O ajuste teve um elevadíssimo custo social, sobretudo para os extratos médios e os grupos populares. Contudo, os mais afetados freqüentemente criaram mecanismos de defesa própria. As economias se caracterizaram por uma perda geral de dinamismo e uma marcante deterioração das condições de equidade, ao passo que se iniciou um processo de adaptação às novas circunstâncias. Neste período numerosas empresas melhoraram sua competitividade internacional e surgiram múltiplos exemplos de criatividade e originalidade.

Em síntese, a década de 80 constituiu, em termos históricos, um ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento precedente na América Latina e uma fase ainda não completamente perfilada, porém sem dúvida diferente, que marcará o desenvolvimento futuro da região. Esta década de desenvolvimento perdido e de "aprendizado doloroso" possivelmente equivaleu a uma conjuntura histórica semelhante vivida em todas as experiências de industrialização tardia. Talvez se trate da base a partir da qual a região poderá recuperar o caminho do crescimento, com um esforço sustentado para superar os atrasos nos âmbitos de equidade e competitividade internacional, num contexto ambientalmente sustentável.

Assim ao iniciar-se a década que antecede ao novo milênio, a América Latina enfrenta um dilema que se trata, nada menos, de reencontrar o caminho para chegar ao desenvolvimento, um caminho que parecia ter se perdido na turbulenta década de 80. A superação da crise leva, implícita, uma acumulação extraordinária de exigências. De um lado, é preciso fortalecer a democracia, de outro tem-se que ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las a uma mudança tecnológica mundial intensificada, modernizar os setores públicos e elevar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo e fazer tudo isto no contexto de um desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Economias, sociedades e Estados debilitados dificilmente poderiam seguir um curso exitoso perante estas inúmeras exigências, sem avaliar cuidadosamente e apoiar consensualmente determinadas possibilidades, preferências e sacrifícios. E mais, a tarefa que se tem pela frente é de tal envergadura e complexidade que não seria possível abordá-la de uma só perspectiva totalizadora, especialmente quando se toma em conta a

enorme diversidade de situações que se dão na região. Existem urgências conjunturais que até o presente têm obrigado as autoridades a centrar sua atenção no âmbito da política econômica de curto prazo, postergando projetos e planejamentos de mais longo fôlego, que são indispensáveis para corrigir os desequilíbrios existentes. Assim ocorre, por exemplo, com o Balanço de Pagamentos. Neste sentido, e valendo-se do horizonte temporal de longo prazo que oferece a inércia dos anos 90, a proposta da CEPAL acentua o que se considera a tarefa primordial e comum a todos os países: a transformação das estruturas produtoras da região em um marco de crescente equidade social.

A orientação e o resultado dos esforços internos para superar a crise dependem de maneira crucial do entorno externo, que influencia sempre e de forma decisiva o desempenho da economia da região. Entre os distintos elementos que condicionam tal desempenho se destacam o grau de abertura ao comércio internacional, a maneira como se maneja o excesso de endividamento, que limita tanto a capacidade de importação como a capacidade de investimento de numerosas economias da região, e a possibilidade de acesso à tecnologia e ao conhecimento em condições que facilitem uma transformação produtiva assentada na competitividade internacional.

As condições de origem externa se entremesclam com outras de origem interna e freqüentemente as reforçam. Entre as últimas se destacam a necessidade de corrigir os desequilíbrios macroeconômicos, o traço dominante da década dos 80. Também se coloca, em segundo lugar, uma enorme interrogação sobre como financiar o desenvolvimento, dada a maciça transferência de recursos financeiros ao exterior registrada durante os últimos

anos. Em terceiro lugar, a manutenção da coesão social estabelece limites claros ao conteúdo das políticas e estratégias econômicas.

Impulsionar a transformação produtiva e abrir o passo à equidade social são tarefas que precisam de esforços decididos, persistentes e integrais por parte dos governos e sociedades civis. Estes só rendem frutos em um entorno externo de condições minimamente favoráveis em matérias tão vitais como o financiamento em geral (mais especificamente, relacionado a uma solução do problema da dívida externa), o intercâmbio comercial e a transferência de tecnologias e conhecimentos. Com isto se define com maior força e de forma prioritária o tema da necessidade da cooperação econômica internacional.

Neste sentido, cabe esperar que a região enfrente o diálogo e as negociações internacionais em posição quiçá mais favorável que no passado. Isto implica que os países da América Latina adotem estratégias próprias, que lhes permitam avançar no caminho da transformação produtiva, ganhando maior legitimidade, credibilidade e eficácia para exigir que os países industrializados assumam sua própria responsabilidade no ordenamento de uma economia mundial vigorosa e capaz de dar impulso dinâmico a todos os países. A reativação das economias da região, junto com um maior nível de ajuste intra-regional, fortaleceria o poder de negociação dos países latino-americanos perante a terceiros.

De outra parte, os próprios países industrializados parecem redescobrir ao menos algumas das vantagens dos acordos do tipo multilateral. Em temas como meio ambiente e recursos marítimos, os entendimentos bilaterais têm sido muito favorecidos pelas principais economias desenvolvidas nos últimos tempos; contudo, resultam insuficientes para

abordar eficazmente determinados problemas. É de se esperar que aquelas economias também aceitem que a possibilidade de manter uma expansão ordenada e sustentada da economia mundial em seu conjunto depende, de maneira vital, de encontrar formas que beneficiem tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento.

Ao fazer as considerações que se seguem, parte-se de uma convicção: **não obstante os graves obstáculos que os países da região enfrentam, existem efetivamente caminhos para superá-los.** Esta convicção contraria, de certo modo, o desalento que em geral suscita o panorama da região no início da década. Apóia-se nos avanços registrados em outras latitudes, onde também se delinearam dificuldades estruturais e conjunturais, algumas das quais guardam similitudes com as que hoje afetam o desenvolvimento da maioria dos países da região. Fundamenta-se, também, no "aprendizado doloroso" da década anterior.

A complexidade e a envergadura da tarefa proposta implicam um período mais ou menos prolongado de aprendizagem e de adaptação. Para numerosos países, parte das tarefas já está cumprida, pelo que corresponderia esperar ganhos concretos nos primeiros anos da década de 90; contudo, falta muito a fazer. Esta afirmação também tem consequência no âmbito da cooperação internacional. Os países necessitam certa margem de folga externa para que o esforço surta devidamente seus efeitos, e necessitam tempo para que estes últimos se façam sentir.

Se expõem, à continuação, os critérios em que se sustenta a proposta, as orientações para o desenho das políticas requeridas para sua instrumentação e a base institucional de apoio que precisam.

A transformação produtiva com equidade há que lograr-se no contexto de uma maior competitividade internacional. Esta competitividade deve sustentar-se mais em uma incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico ao processo produtivo, com os conseqüentes ganhos de produtividade, e menos na depreciação dos salários reais.

Para tanto, deve-se reconhecer a dimensão da aprendizagem e difusão dos conhecimentos disponíveis a nível internacional, prerrogativas insuficientemente utilizadas para a região no passado. Procura-se avançar desde a "renda perecível" dos recursos naturais até a "renda dinâmica" da incorporação do progresso técnico da atividade produtiva.

Enfatiza-se o caráter sistêmico da competitividade. No mercado internacional competem economias em que a empresa constitui um elemento que, sendo crucial, está integrada a uma rede de vinculações com o sistema educativo, a infra-estrutura tecnológica, energética e de transportes, as relações entre empregados e empregadores, o aparato institucional público e privado e o sistema financeiro; quer dizer, está integrada a todo um sistema socioeconômico. Nesta perspectiva, impulsionar a transformação produtiva requer esforços decididos, persistentes e sobretudo integrados.

A industrialização constitui o eixo de transformação produtiva, principalmente por ser portadora da incorporação e difusão do progresso técnico, mas também porque nas novas circunstâncias deve ultrapassar o estreito marco setorial, em que tem sido abordada e integrar-se com as exportações primárias e a área de serviços, de modo a integrar o sistema produtivo e propor a homogeneização progressiva dos níveis de produtividade. A superação do encapsulamento setorial é uma das chaves da transformação produtiva e da nova fase da industrialização.

As transformações produtivas devem ser compatíveis com a conservação do meio ambiente físico e, em consequência, a dimensão ambiental e geográfico-espacial deve incorporar-se plenamente ao processo de desenvolvimento. Nesse sentido, se trata, por uma parte, de reverter as tendências negativas do esgotamento dos recursos naturais, da crescente deterioração por contaminação e dos desequilíbrios globais, e, por outro, aproveitar as oportunidades de utilizar os recursos naturais com base na pesquisa e conservação.

O crescimento sustentado apoiado na competitividade é incompatível com o prolongado atraso em relação à equidade. Não obstante, para que se reconheça a dificuldade de alcançar simultaneamente objetivos tão distintos, surgem opiniões que ponderam sobre a capacidade do sistema para assumir e assimilar as mudanças.

Neste aspecto, a urgência de corrigir deficiências em distintos âmbitos é diferente de um país para outro. Para alguns, fortalecer a deteriorada coesão social é quase um requisito de sobrevivência; em outros, a prioridade se localiza em impulsionar a competitividade sem retrocessos importantes em matéria de equidade.

A transformação produtiva não pode ser simplesmente a resultante da criação de um clima macroeconômico apropriado e estável. Exigirá combinar o manejo macroeconômico com políticas setoriais, assim como integrar as políticas de curto e longo prazo. Ademais, precisará de mudanças institucionais com orientações estratégicas também de longo prazo, mas que possam assentar uma forma nova de interação entre os agentes públicos e privados, como via para alcançar a equidade e a harmonia social.

De fato, essa interação se vê como parte de um novo relacionamento global entre Estado e Sociedade Civil.

O imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas. Por intenso que resulte o esforço da transformação, seguramente transcorrerá um período prolongado antes que se possa superar a heterogeneidade estrutural mediante a incorporação do conjunto de setores marginalizados para as atividades de produtividade crescente. Desta forma é necessário pensar em medidas redistributivas complementares, como serviços técnicos, financeiros e de comercialização; e programas massivos de capacitação destinados a microempresários, trabalhadores autônomos e camponeses; na reforma de diversos mecanismos de regulação que impedem a formação de microempresas; na adequação dos serviços sociais às necessidades dos setores mais pobres; no fomento da organização para ajuda mútua e na adequada representação das necessidades dos mais desfavorecidos pelo Estado e no aproveitamento das potencialidades redistributivas da política fiscal, tanto do lado da arrecadação como no referente à orientação dos gastos públicos.

A integração latino-americana e a cooperação intra-regional são essenciais e contribuem de maneira vital para a transformação produtiva, a democratização e a justiça distributiva. Nesse âmbito propõem-se ações concretas baseadas em critérios setoriais, preferentemente sub-regionais, graduais, com ênfase na competitividade e na rentabilidade, e que supõem a participação protagônica de empresas, instituições e associações existentes na região. Tais ações estão orientadas para lograr que a integração contribua para a estratégia de desenvolvimento proposta e possa reforçá-la.

Todo o anterior parte de um reconhecimento de que a formulação e aplicação de estratégias e políticas econômicas tem de ocorrer em um contexto democrático, pluralista e participativo. Isto influi sobre o conteúdo e alcance das políticas e estratégias econômicas, sobre a maneira em que estas se reformulam e se aplicam, e sobre as modalidades de interação entre os agentes públicos e privados. Nesse sentido, as políticas e estratégias devem fazer parte da vontade expressada pelas maiorias nacionais e podem estar sujeitas a mudanças de acordo com as expressões das vontades majoritárias.

Em sociedades democráticas, o ajuste estratégico adquire uma importância decisiva. Esse ajuste compreende um conjunto de acordos explícitos e implícitos de longo prazo em torno da transformação produtiva com equidade, entre o Estado e os principais atores políticos e sociais sobre as seqüências de políticas e inovações institucionais necessárias para alcançá-la. Trata-se de legitimar por esta via mecanismos e ações que, por uma parte, gerem comportamentos convergentes com propósitos comuns e, por outra, inibam as dinâmicas dos interesses de grupos que poderiam comprometer os propósitos coletivos. A capacidade governamental de conciliar acordos com finalidades de longo prazo e os objetivos instrumentais, assim como os meios utilizados, tem relação direta com o grau de participação pluralista, com a adequação das políticas e com a eficácia da sua instrumentação.

O estilo da intervenção estatal tem de renovar-se em relação a décadas pretéritas. Durante os anos 80, as prioridades dos Estados da região se reduziram muitas vezes a privilegiar um crescimento cujos frutos tornaram possível pagar o serviço da dívida externa. Convém agora mudar essas prioridades, no sentido do fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação de progresso técnico e de uma evolução para níveis razoáveis de

equidade. Isto não significa necessariamente nem acrescentar nem diminuir o papel da ação pública, senão aumentar seu impacto positivo sobre a eficiência e eficácia do sistema econômico em seu conjunto. Também requer uma mudança em seus procedimentos tradicionais em matéria de planificação. Essas novas técnicas deveriam criar uma maior articulação entre os processos decisórios de curto, médio e longo prazo, promover a coordenação intersetorial, e assegurar respaldo técnico para os necessários esforços de diálogo e ajuste social. É evidente que o ajuste estratégico é posto à prova quotidianamente através de seus efeitos e seu grau de aceitação por parte de seus distintos protagonistas. Junto aos planejamentos centrais antes enunciados, o documento faz um conjunto de propostas. Estas têm por objetivo melhorar a articulação produtiva e induzir uma interação criativa entre os agentes públicos e privados. Todo ele se orienta para o cumprimento do critério estratégico de gerar uma competitividade autêntica, que sintetiza esses objetivos específicos e estabelece um guia para a transformação produtiva. As propostas baseiam-se na incorporação de experiências positivas já em marcha em distintos países da região. Caberia, então, examiná-las no marco mais amplo de sua capacidade de contribuir para lograr a transformação produtiva com equidade.

No âmbito macroeconômico, as políticas que o conformam são de vital importância, tanto para corrigir os desequilíbrios que caracterizam a década dos 80, como para alcançar os objetivos de transformação de médio e longo prazo. Uma das lições apreendidas na década anterior foi que os desequilíbrios das principais variáveis macroeconômicas só podem chegar a certos limites e que os preços de mercado devem ao menos aproximar-se dos preços sociais.

Não é o caso de aprofundar o conteúdo e alcance da política econômica de curto prazo, a qual variará significativamente de uma situação a outra. Caberia insistir, no entanto, na importância de um marco que outorgue coerência a seus distintos componentes e de um grau aceitável de estabilidade em sua aplicação. Também caberá sublinhar a extraordinária importância que adquiriu a política fiscal, no conjunto dos instrumentos de que dispõem os governos para fazer frente a objetivos às vezes desencontrados, como são a estabilização, o crescimento e maior justiça distributiva. O financiamento da transformação produtiva requer, com efeito, reacomodar a política fiscal a fim de elevar o orçamento público que se pode destinar ao investimento. Cabe realizar um esforço para melhorar a contenção dos gastos mas parece claro que a maior parte do ajuste fiscal tem que ser pela via da reforma tributária. Um sistema com relativamente poucas, porém amplas bases tributáveis e que dê preferência a taxas uniformes é preferível a outro complexo, com múltiplas taxas nominais. A adoção de bases amplas significa um passo importante em favor do objetivo de maior equidade, ademais simplifica a administração tributária e permite aumentar a arrecadação.

Em matéria de política comercial e cambial, alcançar a transformação produtiva exige uma maior abertura da economia como meio para induzir aumentos de produtividade e estimular a incorporação de progresso técnico. Não há uma fórmula única para efetuar a abertura. Para que isto reforce o processo de crescimento em vez de frustrá-lo, é indispensável que leve não só a maiores importações, como também a uma expansão rápida e persistente das exportações. Caberia graduar a abertura em função da disponibilidade de divisas. Ademais, supõe harmonizar as políticas de proteção tarifária e parafiscais, à política cambial e as políticas de promoção

de exportações, isto com o objetivo de que o nível de proteção efetiva das atividades exportadoras seja similar ao que beneficia os setores que substituem importações. Um requisito essencial para que a abertura contribua ao crescimento e à transformação produtiva, é o manejo de um tipo de câmbio real alto e estável. Durante a etapa crítica em que se leva a cabo a reconversão e a modernização do aparato industrial, a intervenção seletiva do Estado, mediante a concessão de incentivos tributários, creditícios e comerciais, poderia complementar a política cambial.

Para a política tecnológica, a condição de "industrialização tardia" apresenta oportunidades até agora insuficientemente utilizadas para a aprendizagem, a incorporação e a difusão, na planta produtiva, do acervo tecnológico disponível em nível internacional. Como orientação para a década de 90, propõe-se completar e adequar a infra-estrutura tecnológica nas atividades prioritárias mais atrasadas, promover uma maior propensão a incorporar progresso técnico e inovação nas empresas, incentivando uma adequada valorização da tecnologia como variável estratégica e fonte de benefícios, outorgando incentivos governamentais a empresas existentes para empreender atividades inovadoras, e dando apoio para a criação de novas empresas de alto nível tecnológico sugere-se desenvolver, através de diversas regras institucionais, uma rede de nexos entre o sistema de pesquisa e o resto da infra-estrutura tecnológica, por uma parte, e o setor produtivo, por outra, assim como fomentar neste um estreito contato entre usuários e produtores de bens e serviços. Este último poderia fazer-se em torno de determinados sistemas integrados de produção, donde já se tenha acumulado experiência e competência básicas em nível local, como poderia ser o caso de alguns setores intensivos em recursos naturais e as indústrias ligadas a estes. Finalmente, se

requer a aplicação de critérios de seletividade, já que só desta maneira é possível gerar na região núcleos endógenos de inovação tecnológica.

No referente à formação de recursos humanos, destaca-se seu papel crucial para a transformação produtiva. Trata-se da matéria em que melhor se conjugam considerações de dinamismo econômico com igualdade social. A aceleração das mudanças técnicas, a heterogeneidade dentro e entre os países da região, os requisitos mutantes em matéria de habilidades laborais e a diversificação de agentes produtivos implicam que não se pode esperar que um agente único tome a seu cargo as tarefas de formar, capacitar e treinar recursos humanos. Ademais, a escassez de recursos disponíveis para melhorar os sistemas de capacitação obriga a aproveitar ao máximo os diversos aportes que distintas instituições podem realizar para a formação de recursos humanos. Isto justifica a necessidade de uma estratégia de longo prazo, apoiada na elevação paulatina e sustentada da oferta, formativa em suas distintas fases e âmbitos: ciclo pré-escolar, básico, secundário, universidade, centros de pesquisas, sistemas de capacitação, programas de educação popular e educação de adultos, e programas de reciclagem ocupacional.

A respeito da criação de empresas, propõe-se desenhar políticas de estímulos à formação de empresas e empresários. Reconhece-se a complexidade da tarefa, na medida em que no processo de investimento intervêm fatores nem sempre incluídos nos enfoques econômicos tradicionais e, inclusive, outros intangíveis, como a criatividade humana. Contudo, a concepção atual do problema implica atender especialmente à criação de grupos com potencialidade empresarial para a formação e execução de projetos, para financiamento da empresa a racionalização das formas de ocupação produtiva nos espaços nacionais. Junto com isto existe um aspecto

de especial relevância na América Latina: a necessidade de valorizar socialmente a função empresarial.

Os lineamentos de política industrial que se oferecem associam-se no conjunto de propostas tendentes a favorecer, entre outros aspectos, a articulação produtiva. Nesse conjunto, incluem-se a abertura gradual e seletiva, o fomento integral de exportações industriais, a incorporação e difusão do progresso técnico, e o apoio para a pequena e média empresa. As ações propostas devem ser abordadas em um contexto de restrição financeira e de debilitamento institucional do setor público, o que coloca três desafios: selecionar de forma coerente as áreas de intervenção governamental; privilegiar a reconstituição institucional estratégica do setor público, e outorgar alta prioridade para a inovação institucional na gestão do sistema produtivo.

No que se refere à agricultura, à articulação intersetorial e à competitividade internacional, em geral convém superar o perfil urbano industrial no destino do investimento econômico e dos gastos sociais junto com a revalorização do espaço rural, é necessário modificar o atual perfil de gastos em favor da grande empresa agrícola moderna, mediante um enfoque mais seletivo, que contemple, onde cabe, o fortalecimento e modernização da pequena agricultura. Evitar a concentração do investimento nas grandes obras hidráulicas, dando ênfase na conservação, na complementação e no desenvolvimento das obras menores, assim como no manejo integral dos recursos hídricos. Fortalecer a articulação intersetorial e a consolidação de uma logística eficiente de produção, transporte e comercialização, evitando um capsulamento setorial, e evitar a persistência dos conflitos de terra e propriedades precárias, regularizando os títulos das propriedades legítimas.

Também se aborda o tema dos recursos naturais e a articulação produtiva. Uma política de exploração racional dos recursos naturais da região para a década deve propor a superação das debilidades passadas e supor avanços em vários aspectos. Os recursos naturais não podem ajustar-se a um esquema de máxima exploração no curto prazo, senão a um manejo cuidadoso, os ritmos de exploração dos recursos não-renováveis não podem evoluir à luz da situação atual e das perspectivas dos mercados, e deve se manter a capacidade de reprodução dos recursos renováveis. Tampouco cabe conceber o setor de recursos naturais como provedor de rendas transferíveis a outros setores, senão que deve pensar-se na conformação de redes produtivas articuladas com a indústria e os serviços, de modo a valorizar os recursos e contribuir para um processo de mudança tecnológico e organizacional que fortaleça sua competitividade.

E quanto aos serviços básicos de apoio à articulação produtiva, a transformação proposta requererá o apoio de diferentes serviços básicos, tais como energia elétrica, água, comunicação, bancos, seguros e transportes. Alguns destes têm de adequar-se às circunstâncias da década de 1990. No caso ilustrativo do transporte, este deve favorecer o uso dos mecanismos de mercado nos casos em que existam ou possam criar-se em condições adequadamente competitivas. Devem evitar que se siga concentrando o investimento na infra-estrutura física e procurar que se adegüem, em termos de qualidade e custos, os serviços de transporte necessários para a transformação produtiva. As ações assinaladas nos diferentes meios devem ceder o passo à criação de sistemas de transportes.

Ao abordar os sistemas financeiros em relação à transformação produtiva, se assinala que, nos anos 90, um objetivo básico dos bancos e

fundos de desenvolvimento será captar por si mesmos, no mercado, fundos de médio e longo prazos que complementem os recursos que podem canalizar os setores públicos. Isto antecipa a importância da emissão de títulos rentáveis de captação de fundos, com ênfase na rentabilidade dos projetos de investimentos, e a necessidade de fórmulas de financiamento para os projetos que limitem os riscos creditícios das instituições de fomento.

A interação ativa entre os agentes públicos e privados, assim como a reestruturação do setor público será um processo cujo conteúdo e alcance não admite fórmulas preconcebidas. Não só dependerá do contexto institucional, social, econômico e político em que se dá, senão que ademais deverá surgir de uma ampla concentração entre distintas forças representativas. Em consequência o documento só oferece alguns princípios gerais para a ação estatal em apoio à transformação produtiva com equidade. Entre esses princípios, se destacam a sensibilidade nas ações do Estado, a autolimitação destas, a simplificação e a descentralização das intervenções estatais, e melhoras na capacidade de previsão de médio prazo mediante novas modalidades de planejamento.

A integração econômica, enquanto processo que contribui para a transformação produtiva com equidade social, será um aspecto que adquirirá nova relevância e apoio na década dos 90. No contexto dos objetivos da transformação produtiva, propõe-se fomentar a inovação, o aprendizado e a difusão de tecnologias mediante a intensificação e a ampliação das relações entre empresas, setores e instituições a nível sub-regional e regional, com aplicação dos instrumentos da integração a um âmbito geográfico flexível. A liberalização do comércio intra-regional, a cooperação e as medidas de facilitação dos transportes e a reabilitação dos mecanismos de pagamentos

regionais, ampliariam mercados e fomentariam a competição, contribuindo para criar uma simbiose entre a demanda externa e a demanda regional. Esta aumentaria a competitividade e as possibilidades de incrementar as exportações para a região e para o mundo. Tudo isso se veria facilitado por uma cooperação seletiva em matéria de políticas setoriais e pela constituição de um espaço científico e tecnológico ampliado, com ações comuns em aspectos tais como a propriedade intelectual e a tecnologia da informação. Propõe-se explorar as possibilidades de utilizar a abertura comercial, quicá mediante a consolidação seletiva de tarifas, como instrumento de negociação para garantir o acesso a mercados externos. Também se destaca a necessidade de fortalecer a base institucional da integração, com uma maior participação de distintos atores públicos e privados no processo de tomada de decisões.

Estas propostas são ratificadas e detalhadas com diferentes ênfases em outras publicações da CEPAL ao longo dos anos 90 como:

El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente (CEPAL, 1991), em que se discute a questão do meio ambiente e sua relação com a proposta de Transformação Produtiva;

Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado (CEPAL, 1992), em que se procurou aprofundar o tratamento dos vínculos entre progresso técnico, competitividade internacional e eqüidade;

Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad (CEPAL, 1992), documento específico sobre a questão da educação, em que se postula uma série de orientações para uma eventual reforma dos sistemas educacionais da região;

Población, Equidad y Transformación Productiva (CEPAL, 1993), que trata mais especificamente da questão das políticas em relação à população e desenvolvimento, a partir da perspectiva da Transformação Produtiva com Equidade;

América Latina y el Caribe: Políticas para Mejorar la Inserción en la Economía Mundial (CEPAL, 1994);

El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994);

La Cumbre Social: una Visión desde América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994).

3. CONSENSO DE WASHINGTON

O Consenso de Washington ratificou a proposta neoliberal que o governo norte-americano insistentemente recomendava por meio de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral.

O valor do Consenso de Washington está em que reúne, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, às vezes diretamente do governo norte-americano, outras vezes de suas agências, do FMI ou do Banco Mundial. O ideário neoliberal já havia sido, contudo, apresentado de forma global pela entidade patrocinadora da reunião de Washinton -- o *Institute for International Economics* -- numa publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*, de cuja elaboração participou, entre outros, Mário Henrique Simonsen(BATISTA).

Estas idéias seriam absorvidas por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da América Latina, transformando-se em sinônimo de modernidade, passando a integrar o discurso e a ação destas elites.

Exemplo desse processo de cooptação intelectual é documento publicado em agosto de 1990 pela FIESP, sob o título *Livre para Crescer - Proposta para um Brasil Moderno*, hoje na sua 5ª edição, no qual a entidade sugere a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington.

A proposta da FIESP inclui, entretanto, algo que o Consenso de Washington não explicita mas que está claro em documento do Banco Mundial de 1989, intitulado *Trade Policy in Brazil: the Case for Reform*. Aí se recomendava que a inserção internacional do nosso país fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação. Vale dizer, o órgão máximo da indústria paulista endossa, sem ressalvas, uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional de industrialização, como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser a de exportador de produtos primários, como o foi até 1950. Uma área em que os preços são cadentes -- são hoje, em termos reais, 40% em média inferiores aos de 1970 -- em virtude do notável volume de subsídios concedidos a seus produtores agrícolas pelos países desenvolvidos, da ordem de US\$ 150 bilhões de dólares por ano, e da revolução no setor de materiais que vem reduzindo substancialmente o uso de matérias-primas naturais por unidade de produto obtido(BATISTA).

O governo Collor encampou fielmente estas idéias, inclusive alinhando-se às posições norte-americanas na questão agrícola e nos novos

termos normativos de serviços e propriedade intelectual, na Rodada Uruguiaia. Como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas, e sim se devesse a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Portanto, a solução seria as reformas neoliberais, proposta modernizadora, perante o anacronismo de estruturas econômicas e políticas.

A imprensa, por meio de editoriais ou de articulistas entusiastas do novo velho credo, alguns de passado esquerdista, colocaria na defensiva todos os que não se dispusessem a aderir à autodenominada “modernização pelo mercado”, qualificando-os automaticamente como retrógrados ou “dinossauros”. Mas essa mesma imprensa registraria, com respeito e sem quaisquer reparos, declarações do presidente da *General Motors* Mundial quando veio ao Brasil defender a necessidade de se conter o ímpeto da abertura comercial, com o natural receio de não poder a GM norte-americana competir no mercado brasileiro com os veículos de origem japonesa ou coreana, caso aquele processo prosseguisse. Caberia, assim, aos investidores americanos e europeus, e não aos empresários nacionais, assumir a defesa da indústria instalada no país através da política de substituição de importações condenada pela onda neoliberal(BATISTA).

O *marketing* das idéias neoliberais foi tão bem feito e ao mesmo tempo tão desmoralizador da auto-estima nacional latino-americana, que se tornou possível a pública discussão, até na imprensa, sem resquício de pudor, de soluções visivelmente comprometedoras da capacidade nacional de

decisões. O que vinha de fora emerge transmutado em algo que deve-se apenas à visão, à iniciativa e à coragem dos novos líderes latino-americanos.

3.1. INADEQUAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

O Brasil apostou, assim como os demais países da região, na solidez da ordem econômica internacional prevalecente, baseada na estabilidade do dólar e das taxas de juros e, para os importadores de produtos, no suprimento garantido de petróleo a baixo custo, através das multinacionais que operavam no Oriente Médio sob a proteção política e militar dos Estados Unidos.

Marginalizada nos programas de ajuda externa do tempo da guerra fria -- salvo o breve interregno da “Aliança para o Progresso” -- e sem grandes perspectivas de expansão de suas exportações em virtude do crescente protecionismo dos países e da persistência de termos perversos de intercâmbios -- sem *aid* nem *trade*, para usar o jargão da época, a América Latina se veria compelida a financiar os seus desequilíbrios comerciais e o próprio esforço de desenvolvimento através de apelo, a partir dos anos 70, ao mercado privado de capitais, seja sob a forma de operações de *euro-money* ou de *euro-bonds*(BATISTA).

A grande liquidez internacional, reforçada pelos petrodólares, levaria a um nível pouco prudente de endividamento em virtude de prazos de amortização inferiores aos de maturação dos projetos de investimento financiados e principalmente pelos empréstimos serem contraídos a taxas flutuantes de juros.

Antes mesmo da primeira crise do petróleo, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro e de deixar flutuar sua moeda, derrubando uma das colunas básicas do sistema monetário construído em *Bretton Woods*, os Estados Unidos afirmavam a prevalência dos interesses nacionais sobre as responsabilidades mundiais do país. Posteriormente a decisão do *Federal Reserve System* de elevar espetacularmente as taxas de juros sobre o dólar para combater a inflação nos Estados Unidos, teve efeito especialmente perverso sobre as taxas internacionais de juros e pegaria desprevenida a América Latina imprudentemente endividada a taxas de juros flutuantes.

De um golpe, com a súbita elevação das taxas de juros -- que mais do que duplicaram em termos reais -- os países latino-americanos se viriam na impossibilidade de honrar o serviço de suas dívidas externas, serviço que passou a requerer, em média, a utilização de mais de 80% de suas receitas de exportação(BATISTA).

A insolvência dos devedores ameaçava diretamente a dos bancos privados internacionais. Chegaram a emprestar, em média, mais de 60% do respectivo capital ao Brasil, não obstante a existência de teto legal, nos Estados Unidos, para cada banco, de 15% por país tomador. Os países desenvolvidos credores se haviam deixado levar pela crença no poder de auto-regulamentação do mercado internacional de moedas, o que acarretou um excessivo comprometimento internacional do sistema privado de financiamento, em particular dos bancos norte-americanos, com os países em desenvolvimento.

Da extrema tolerância com as imprudentes políticas de empréstimo de seus bancos, compatível, porém, com a postura de *laissez-faire* em relação ao vertiginoso crescimento do mercado de *euro-money* e de *euro-bonds*, as autoridades de supervisão bancária dos Estados Unidos passariam, com a crise da dívida latino-americana, a uma atitude de inflexível cobrança do respeito às normas de regulação da atividade bancária a fim de restabelecer antes de tudo a solvência do sistema. Ainda que isso significasse, como significou, severo ônus para os países devedores(BATISTA).

A estratégia inicial de renegociação da dívida, fundamentalmente, era de reescalonar o principal pelos mesmos prazos, com juros flutuantes mas com *spreads* mais elevados. Dinheiro novo, somente empréstimos-ponte para impedir a insolvência dos bancos credores, não levaram em conta a capacidade de pagamento, não se considerou uma estratégia de aumento das exportações dos devedores, mediante acordos de estabilização de preços de produtos primários, juntamente com uma maior abertura dos mercados dos credores às manufaturas dos devedores, além de uma consolidação da dívida que incorporasse reduções dos estoques e amortização em prazos muito mais longos, com grandes períodos de carências e juros fixos.

Dessa estratégia inicial, resultaria um sensível fechamento dos mercados latino-americanos, fazendo, no caso brasileiro, que, juntamente com o aumento da produção nacional de petróleo, o grau de abertura da economia brasileira passasse de 10% a 5% do PIB. Tal fechamento seria, mais tarde, estranhamente atribuído, de forma crítica, a propósitos autárquicos e de estatização brasileira, como se aquele fechamento não fosse produto dos esquemas de reescalonamento de uma dívida contraída em função

da inserção internacional que o país havia aceito. Crítica que, além disso, não levava em conta que o grau de abertura de uma economia se deve calcular também em função da importância do investimento direto estrangeiro, o qual atinge no Brasil 8,9% do PIB. Essa proporção é muito superior aos 5,2% verificados na Coreia do Sul e aos 2,3% em Taiwan, países constantemente louvados, no entanto, por sua abertura ao exterior(BATISTA).

Como pode o governo do país devedor obter recursos em moeda nacional necessários ao serviço da dívida externa, sem desequilibrar as contas públicas e o problema da transferência, ou seja, o da conversão dos recursos internos dessa forma obtidos em moeda estrangeira?

Novamente decidiriam os credores, com graves consequências inflacionárias para os devedores latino-americanos, que cabia a estes últimos resolverem sozinhos o “problema orçamentário”, reduzindo arbitrariamente as despesas do Estado ou elevando os respectivos tributos. A resposta ao “problema da transferência” seria entendida também como uma responsabilidade exclusiva dos devedores, a quem incumbiria gerar saldos de comércio para pagamento do serviço da dívida, mais pela contração das importações do que pela expansão das exportações. Vale dizer, pela repressão da demanda interna ou por medidas diretas de controle das importações(BATISTA).

A estagnação juntamente com a inflação foram o alto preço pago pelos latino-americanos para reescalonar suas dívidas, com o agravamento da já ruim distribuição de renda, seja pela redução do salário real, seja pelo aumento do desemprego, que aprofundou mais a miséria.

Os governos foram buscar recursos diretamente pela emissão de moeda ou indiretamente por endividamento interno a curto prazo e taxas de juros altas. As conseqüências foram mais uma vez especialmente onerosas para as camadas menos favorecidas da população que passaram a pagar um imposto inflacionário. Tais opções inviabilizaram o equilíbrio das contas públicas.

Nos anos 80, a “estratégica da dívida”, tal como concebida pelos credores com o aval do FMI, refletiria assim essencialmente as necessidades de recebimento dos bancos credores. Não levaria em conta a capacidade de pagamento dos devedores e, conseqüentemente, as respectivas necessidades de desenvolvimento. Sem *debt-relief*, ver-se-iam os devedores compelidos a apelar para recursos domésticos de origem inflacionária. Sem acesso a *new money*, tiveram que contrair fortemente suas importações a fim de liberar divisas para servir à dívida externa.

Como resultado da estratégia inicial dos credores e do FMI, converter-se-iam os latino-americanos, irônica e inapelavelmente, em importantes exportadores líquidos de capital. Transfeririam para o exterior, entre 1982 e 1991, US\$ 195 bilhões de dólares, quase o dobro, em valores atualizados, do que os Estados Unidos concederam, como doação, à Europa ocidental entre 1948 e 1952, sob o Plano Marshall(BATISTA).

3.2. CONTRADIÇÕES NO TRATAMENTO PRESCRITO

Segundo Nogueira Batista, o modelo de economia de mercado preconizado no Consenso de Washington, apresentado como fórmula de modernização, constitui, na realidade, uma receita de regressão a um padrão

econômico pré-industrial caracterizado por empresas de pequeno porte e proposta por David Ricardo faz dois séculos. Assim como a Inglaterra, pioneira da revolução industrial, pregaria para uso das demais nações, mas que ela mesma não seguiria, os Estados Unidos tampouco praticaram ou praticam a economia de mercado que pregaram no Consenso de Washington, além de ignorar completamente versões mais sofisticadas de capitalismo desenvolvidas na Europa continental e no Japão.

Nesses países se destacam economias mistas de mercado em que o Estado, quando não atua diretamente como empresário, exerce plenamente suas funções de regulador da atividade econômica e adota o pleno emprego como objetivo prioritário de política. Economias de mercado lastreadas tanto em considerações sociais quanto de escala, fundadas na distribuição mais eqüitativa da renda que viabiliza o consumo de massa, em que se faz sentir a mão do Estado.

No Primeiro Mundo, o crescimento econômico mostra-se, ao longo de toda a história da Revolução Industrial, perfeitamente compatível com o aumento da presença do Estado, como regulador, planejador e empresário. Essa intervenção tornou-se mesmo indispensável para fazer frente à grande depressão dos anos 30. Nesses países, citados como exemplo de liberalização, as estatísticas claramente indicam que as despesas do setor público cresceram de maneira sistemática. Nos EUA, por exemplo, passaram de menos de 10% no início deste século para 37% em 1980. Nos últimos 20 anos, nos países industrializados de economia de mercado em seu conjunto, esses gastos se elevariam de 31% para 40% , atingindo na Europa Ocidental a média de 45%, mais do dobro da que se registra na América Latina. Cresceriam na

Inglaterra de mrs. Thatcher e nos EUA de Ronald Reagan, os paladinos da redução do tamanho do Estado. Muitos mantêm, como é o caso da Alemanha, não só o monopólio estatal em setores tradicionais como ferrovias mas também em áreas de ponta como telecomunicações. E promovem ativamente, em associação, projetos privados como o da construção de aviões, o já conhecido “Airbus”, não obstante as pressões em contrário dos Estados Unidos(BATISTA).

Ainda segundo Nogueira Batista, a contradição entre a prática e o discurso se revela indiscutível na área da política fiscal. Para justificar o encolhimento do Estado, invoca-se os excessos de regulamentação, asfixiantes das forças produtivas, na ineficiência como empresário e sua irresponsabilidade fiscal, foco principal de inflação crônica. Os Estados Unidos convivem há anos com um déficit orçamentário de vultosas proporções, que oscila entre 3% e 5% do respectivo PIB, financiado por uma dívida interna que já alcança 60% do mesmo. Nenhum país da recém-criada União Européia se acha, por outro lado, em condições de atender ao projeto de união monetária do Tratado de *Maastrich*, na medida em que excedem todos os parâmetros ali previstos que estipulam déficit orçamentário não superior a 3% e endividamento público não superior a 60% do PIB.

No terreno tributário, a proposta neoliberal posiciona-se contra a utilização da política tributária como instrumento de política econômica ou social, propõe acentuar ainda mais o grande peso que já tinham na América Latina os impostos indiretos, o que leva ao agravamento da perversa distribuição de renda na região, mas atraente para os setores empresariais.

A privatização também é promovida em função de objetivos fiscais de curto prazo, assegurar aos Tesouros recursos não inflacionários e

não tributários necessários ao equilíbrio das contas governamentais, sem necessidade, portanto, de aumentar impostos ou cobrá-los com mais rigor. Na realidade, do ponto de vista de retomada do desenvolvimento, melhor seria canalizar os recursos do setor privado para novos investimentos.

No terreno da privatização também se evidenciam incoerências entre o discurso e a ação. Em alguns casos, notórios porém pouco comentados, não ocorre propriamente privatização mas apenas desnacionalização. A Aerolineas Argentinas, por exemplo, passa da propriedade do governo argentino para a da Ibéria, empresa controlada pelo Estado espanhol. Em apoio à tese da privatização, citam-se com abundância, embora sem maiores detalhes, a experiência do Primeiro Mundo, em especial a da Inglaterra. Fala-se pouco ou quase nada, entretanto, do maior, mais rápido e mais intenso processo de privatização efetuado no mundo, o que está ocorrendo na ex-Alemanha Oriental.

Naquele caso, adotaram-se critérios muito interessantes que talvez pudessem ter valia na América Latina. Merece referência, em particular, a exigência de que o comprador se comprometesse a (1) fazer investimentos na melhoria das instalações e equipamentos e (2) manter o nível de emprego. Vale dizer que a busca do aumento de produtividade não se deve dar unicamente pela redução da mão-de-obra, como tem ocorrido nas privatizações na América Latina, provocando aumento de desemprego que se torna inevitável em clima recessivo(BATISTA).

A presunção no Consenso de Washington, em favor da abertura a importações de mercadoria, parece ser a de que os países latino-americanos teriam condições de competir na exportação de produtos primários para os

quais possuíssemos uma vocação natural e ou em produtos manufaturados sobre a base do chamado *dumping* social, mão-de-obra não-qualificada e de baixos salários. Como se fosse possível ou desejável perpetuar vantagens comparativas baseadas numa situação social injusta e economicamente retrógrada.

O que se sugere à América Latina é a inserção não negociada pela abertura unilateral e rápida de nossos mercados. Isto sem levar na devida conta que as trocas comerciais entre as nações são cada vez mais reguladas pelas práticas comerciais restritivas das multinacionais.

Ao apresentar suas propostas de “abertura pela abertura” como um fim em si mesmo, o Consenso de Washington não menciona o que de fato se pratica no Primeiro Mundo que nos aponta como modelo. Não esclarece que, ali, a abertura dos mercados se faz com a observância de três princípios básicos: 1. obtenção de contrapartidas equivalentes dos parceiros comerciais; 2. admissão de cláusulas de salvaguarda contra a concorrência desleal ou capaz de desorganizar mercados; e 3. gradualidade na redução das barreiras tarifárias, processo que se estendeu por quatro décadas de sucessivas rodadas multilaterais de negociação no âmbito do GATT, das quais a que acaba de se encerrar em Marrakesh é a oitava(BATISTA).

Não aceitamos a afirmação de que a América Latina fechou-se ao mundo por influências de idéias da CEPAL, ao contrário esta pregava a importância desse vínculo para os países da região, em sua maioria com escala insuficiente para crescer de forma menos dependente do comércio internacional. Por isso mesmo, pregava Prebisch, ser o acesso aos respectivos

mercados a melhor ajuda que os países desenvolvidos poderiam dar aos em desenvolvimento.

Diferentemente de países menores como os do Sudeste asiático, nos quais as exportações funcionaram como o motor do crescimento econômico, com muito maior probabilidade, o Brasil é um caso em que o crescimento econômico interno puxa o crescimento das exportações.

Os tigres asiáticos lançaram-se ao mercado externo mediante fortes subsídios oficiais e graças principalmente ao apoio governamental à criação de grandes empresas privadas nacionais. Não se basearam numa abertura unilateral dos respectivos mercados, nem mesmo negociada, souberam resistir à pressão dos credores ocidentais, seguindo um projeto próprio de desenvolvimento que está longe de poder ser considerado neoliberal e que deixa perplexo o Banco Mundial.

A proposta neoliberal, mais claramente explicitada nas negociações multilaterais da Rodada Uruguaia do que no Consenso de Washington, defende o investimento direto estrangeiro como importante instrumento, não só de complementação da poupança nacional, mas também de transferências de tecnologia. Não se esclarece, porém, que a insistente reivindicação dos países credores de proteção adicional à patente de seus nacionais têm tal amplitude que pode criar situações de monopólio desestimuladoras, para dizer o mínimo, tanto de investimentos que transfiram poupança e tecnologia quanto de transferências de tecnologia, mediante licenciamento de terceiros. Não se esclarece que os países desenvolvidos preferem exportar bens e não tecnologia ou capitais que proporcionem a outros países a capacidade de produzi-los, ainda que apenas para consumo

interno. Querem, contudo, que se lhes reconheça o direito de investir sem restrições para oferecer serviços que não podem ser exportados.

A questão do aumento da proteção à propriedade intelectual é particularmente fértil em contradições, entre o discurso e ação dos neoliberais. No plano bilateral, os Estados Unidos pressionam os países latino-americanos a adotar com vigência imediata, por via de reforma da legislação interna desses países, o que denominam de padrões de “classe internacional”. Relutando, entretanto, em aceitar a aplicação pelos referidos países dos padrões aprovados na Rodada Uruguaia, em negociação multilateral efetuada por insistente proposta e com plena participação dos Estados Unidos, sob a alegação de que esses padrões não seriam suficientes, além de oferecer aos países em desenvolvimento prazos de dez anos para colocá-los em vigor. Revelando a vantagem, para os países menos poderosos, da negociação multilateral sobre a bilateral.

As recomendações do Consenso de Washington, na área da política de câmbio, são de taxas realistas, capazes de estimular exportações e desestimular importações, e que no curso de programas de estabilização, a vinculação provisória da moeda nacional a uma “âncora externa”, mesmo ao risco de uma sobrevalorização. Esta última, que era uma exceção no Consenso de Washington tornou-se, subseqüentemente, regra, e parece tender a se transformar numa medida de caráter permanente, como uma garantia da durabilidade dos programas de estabilização monetária, independentemente do que isso possa significar em termos de perda de soberania monetária e também de competitividade.

O diagnóstico e a terapêutica são virtualmente idênticos tanto para um Brasil já substancialmente industrializado quanto para um

pequeno Uruguai ou Bolívia ainda na fase pré-industrial. Não diferem muito, por incrível que pareça, do que o FMI e o Banco Mundial estão recomendando à Europa oriental na sua transição para economias de mercado(BATISTA).

Os resultados do neoliberalismo na América Latina são modestos, limitados à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal. Crescimento da miséria, altas taxas de desemprego, tensão social e dificuldades de balanços de pagamento conformam em um quadro de graves problemas que deixa perplexa a burocracia internacional baseada em Washington. Como explicar que o México e a Argentina, que se alinharam ao modelo neoliberal, estejam sofrendo tensões de balanço de pagamentos, tão fortes que os fazem correr o risco de um colapso cambial e de suas políticas de estabilização monetária?

4. CONCLUSÃO

Segundo Conceição Tavares não basta desregular, privatizar e tentar reduzir o tamanho do Estado; como ensina a doutrina neoliberal. Há que se tentar reestruturá-lo e mudar seu padrão de financiamento (fiscal, financeiro e patrimonial), além de mudar a forma de gestão e regulação pública. É verdade que se requer um Estado forte e ágil, mas sua capacidade de intervenção e regulação eficiente não deveria desaparecer e sim, ao contrário, ser fortalecida para poder encaminhar reformas institucionais necessárias, tanto no mercado quanto do próprio Estado. Paradoxalmente, mesmo as reformas mais liberalizantes, como a chilena e mexicana, demandaram um Estado forte. Que o Estado possa ser forte, sem ser autoritário, é o maior desafio que enfrentam atualmente os países do Cone Sul, particularmente o Brasil.

A economia brasileira tem resistido por mais de uma década, não obstante a estagnação e a alta inflação, ao tipo de desestruturação e

desindustrialização que sofreram o Chile, na década de 70, e a Argentina nos últimos 20 anos. Além disso, sua tentativa de integração regional com os países do Cone Sul não é da mesma natureza que a integração do México com os Estados Unidos. Assim a inserção comercial e produtiva da economia brasileira na nova divisão internacional do trabalho será fatalmente mais lenta e mais complexa.

O Brasil não pode retornar a uma especialização que destrua segmentos industriais complexos e adaptar-se à divisão clássica internacional do trabalho. Sua especialização tem de ser obrigatoriamente por seleção de produtos em todos os segmentos e a modernização do seu sistema produtivo tem de ser sistêmica, vale dizer, melhorando as externalidades, os “*linkages*” internacionais e a sinergia dos grupos empresariais de forma que lhe permita ganhar vantagens comparativas dinâmicas, tanto no “*agro-business*” como nos complexos eletro-metal-mecânicos.

Práticas de liberalização comercial e financeira são processos inelutáveis quando se pretende, como no caso brasileiro, continuar inserido no mercado global, mas elas têm de ser acompanhadas por políticas industriais, tecnológicas e comerciais de novo estilo, que permitam mudar os mecanismos de proteção e incentivo às exportações, além de novas e mais eficientes políticas de produção e proteção social. Tudo isso significa uma profunda reforma do Estado e do comportamento de agentes privados, cuja escala e tempo são imprevisíveis.

As políticas deveriam visar a um aumento da competitividade global da economia, diante da forte concorrência mundial, e teriam que adaptar-se a um novo paradigma industrial e tecnológico baseado cada vez

mais na melhoria apreciável dos recursos humanos, tanto em termos educacionais como em qualidade de vida.

Simples reformas de cunho liberal não dão vantagens competitivas dinâmicas à economia brasileira e melhoraram a sua inserção internacional. Sem um projeto nacional de mais longo fôlego, que articule governo, empresas e trabalhadores, que inclua o combate à miséria como dimensão estratégica e não crie falsas oposições entre mercado interno e mercado externo, e entre crescimento e distribuição, necessitamos de um novo padrão de desenvolvimento que permita incluir os excluídos e tornar virtuoso o novo paradigma.

A orientação exportadora tem sido estimulada desde a década de 70, de tal modo que já a partir da primeira crise do petróleo em 1973-74 a indústria manufatureira e os novos complexos agroindustriais tem mantido consideravelmente superávits comerciais e pressionado continuamente por política cambial realista.

A resistência estrutural dos principais agentes econômicos privados, que esse tipo especial de ajuste externo permite, evidencia-se no longo período de estancamento e altíssima inflação da década de 80, sem que tenha ocorrido a quebra de empresas ou bancos e com um superávit privado de comércio exterior sem paralelo na América Latina. Mas, as condições começaram a mudar com o agravamento da crise em 1989-90 e com os choques monetários cambiais e liberalizantes do Plano Collor.

Ameaçadas pela recessão e pelas perspectivas de diminuição da proteção cambial e tarifária, as grandes empresas reagiram, tentando pela primeira vez um ajuste microeconômico que conforma a recessão e o desemprego, mas busca a modernização com vistas a seguir resistindo nos

mercados internacionais. A especialização, visando a maior eficiência não tem conseguido, contudo, um impacto sistemático e está se fazendo em nível de empresas e produtos com características típicas de uma reestruturação nitidamente redutora de custos microeconômicos.

Portanto, o problema maior da reestruturação da atividade interna com vistas a uma nova inserção internacional, não se coloca, no Brasil, da mesma maneira que em outros países da América Latina. Não se trata de abandonar setores do antigo processo de substituição de importações como fizeram o Chile e a Argentina, nem de voltar-se preferencialmente para um processo de integração regional como faz o México. Do ponto de vista dos empresários trata-se sempre de manter posições de produção e comércio no mercado interno e internacional, resistindo o máximo possível a uma política de abertura das importações fora do seu controle, a política de sobrevalorização cambial e as políticas fiscais mais drásticas. Do ponto de vista do governo, tratar-se-ia agora de conseguir compatibilizar uma política de liberalização comercial com proteção econômica adequada, mediante instrumentos de política comercial e industrial distintas do passado, isto é, sem tanta renúncia fiscal e protecionismo tarifário. Essa política, no entanto, requer mais e não menos coordenação entre os agentes privados e públicos.

No Brasil o ajuste patrimonial, financeiro e cambial sempre se fez contra o Estado, mesmo no período mais duro da ditadura militar. A renúncia de receitas fiscais e as freqüentes desvalorizações custaram ao tesouro sempre perdas importantes para manter um grau muito alto de proteção a vários setores econômicos.

Assim, o Brasil tem um setor privado bem inserido internacionalmente, mas em parte graças à debilidade crescente do seu Estado,

que se encontra neste momento com uma precária inserção financeira interna e internacional, provocada em grande medida pelas políticas financeiras e cambiais que praticou em favor do setor privado. Há uma guerra permanente entre as autoridades monetárias e o mercado financeiro, como costuma ocorrer em toda parte, mas o perdedor certo desta guerra tem sido sempre o Tesouro Nacional. A redução drástica do déficit fiscal em 1990-91 e a bonança cambial de 1992 não conseguiram reduzir o prêmio de risco que os bancos nacionais cobram do Tesouro, muito superior ao que cobram os próprios banqueiros internacionais nas renegociações da dívida externa. Em todo caso o Brasil não conseguiu reformar de modo substantivo as condições de operação da intermediação financeira privada nacional na direção do longo prazo. Assim, as fontes fundamentais de financiamento do investimento continuam sendo os lucros retidos e as entradas de capital de risco.

O Brasil, dado o seu tipo de inserção (45% do comércio e do investimento direto com a EEC, 20% do comércio e 30% do investimento direto com os Estados Unidos, 15 a 20% do comércio com a América Latina e 20% com a Ásia e o resto do mundo), não pode descuidar da ampliação das suas relações multilaterais, além das suas tentativas de integração no Mercosul. Por essas razões e por suas dimensões continentais, a nova inserção competitiva do Brasil teria de ser global e supor transformações que passam pela continuidade da reestruturação empresarial industrial e por uma importante reestruturação de intermediação financeira que lhe permitisse ter acesso ao circuito internacional de capitais de forma mais permanente e coordenanda.

O processo de reestruturação competitiva supôs a possibilidade de se montar conexões progressivas e alianças estratégicas entre distintas

empresas privadas nacionais e internacionais e bancos públicos e privados nacionais e internacionais capazes de desenvolver redes de financiamento e de competitividade auto-sustentáveis. Vale dizer, iniciativas menos vulneráveis à situação das finanças públicas e do balanço de pagamentos, que aproveitam simultaneamente as vantagens de escala de um mercado interno de dimensões razoáveis e a flexibilidade que lhe dá a inserção do setor privado no mercado internacionalmente global. As condições de cooperação entre agentes privados e públicos colocam, no entanto, requerimentos que não são triviais para o comportamento dos agentes econômicos e sociais em situações de crise.

Ao invés da oposição à mudança, requerem-se mudanças que resistam à instabilidade, nas quais o movimento ativo dos agentes econômicos permita a cooperação e a competitividade em lugar da resistência passiva e da retaliação econômica. Somente assim, em um processo pactado e de reestruturação de interesses, será possível ir abrindo caminho e perspectivas de crescimento que permitam estabilizar as expectativas e encaminhar o país a um processo de ajuste e desenvolvimento de longo prazo.

CONCLUINDO

É condição necessária, porém não suficiente, termos claro que os países desenvolvidos não praticam o modelo neoliberal que nos receitam tão dogmaticamente, que tampouco os países em desenvolvimento acelerado praticam, pelo menos não o fazem com o mesmo vigor que nos é recomendado. O próprio pensamento econômico nos Estados Unidos, inclusive dentro da burocracia de Washington, tem apresentado nítidos sinais de mudança, transformando o Consenso de Washington, segundo Conceição

Tavares, no “Dissenso de Washington”, mediante a diversidade de sucessos e fracassos inexplicáveis pela miopia neoliberal.

Até por interesses norte-americanos no mundo pós-guerra fria, a ortodoxia neoliberal dos tempos de Regan e Bush está sendo aposentada, uma vez que os Estados Unidos não podem mais descurar da competição econômica e tecnológica com as grandes potências comerciais, Japão e Alemanha, onde se pratica uma economia de mercado bastante diferente do modelo anglo-saxão, admitindo-se substanciais graus de interferência estatal, além de uma visão mais comunitária do que individualista da organização econômica e social.

Na realidade, a retomada de desenvolvimento num país das dimensões e da complexidade do Brasil – onde coexistem um país agrário, um país industrial e um país já bastante informatizado – é tarefa bem mais sofisticada do que sugere o simplismo da receita neoliberal, particularmente no quadro de profundas transformações tecnológicas e de rearranjo das relações internacionais de poder por que passa o mundo(BATISTA).

Não se pode construir um projeto nacional com um diagnóstico inadequado da crise brasileira, ou copiando um único, qualquer que seja, modelo, tampouco negligenciando propostas alternativas de desenvolvimento sustentável. Nosso destino como nação não passa apenas pela estabilização monetária, mas fundamentalmente pelo resgate da imensa dívida nacional de justiça social, pela eliminação da pobreza e da miséria, por emprego e salários condignos que façam de cada trabalhador um sócio desta nação, um consumidor e um cidadão, passa pela criação de um forte mercado interno que

será, e disso estamos certos, a verdadeira plataforma da nossa inserção internacional.

Enfim, precisamos de um projeto nacional, a partir de uma leitura correta das raízes da crise brasileira, de diagnósticos precisos, fruto de um grande esforço nacional que inclua governo, empresários, trabalhadores, partidos políticos e intelectuais, capaz de gerar uma ampla reflexão de parte considerável da sociedade, aproveitando, com postura crítica e atenta, experiências que possam contribuir para elaboração do nosso projeto nacional, que tenha a virtude de nos transportar para a realidade descrita na citação da página 6.

5. BIBLIOGRAFIA

BATISTA, P. N. “O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos” in *Em Defesa do Interesse Nacional*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

BAUMANN. R. “Algumas Reflexões sobre a Proposta da CEPAL para uma Transformação Produtiva com Equidade e Aplicação ao Brasil”.

BLOMSTROM, M. & Hettne, B. “*La teoria del desarrollo en transición*” México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

CANO, W. “Para uma Política de Resgate do Atraso do Brasil na Década de 90”, in *Revista Economia e Sociedade* nº 2, Campinas, 1993.

----- “Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)Ordem Internacional”, pp. 49-112. Campinas, Editora Unicamp, 1992.

CEPAL. “*Transformación Productiva con Equidad*”, Santiago de Chile, 1990.

CHESNAIS, J. C. “*La revanche du tiers-monde*”, Paris, Editora Robert Laffont, 1987.

DELL, S. "Necesidades básicas o desarrollo global", in *Revista de La CEPAL*, Santiago de Chile, 1978.

DIAS, V.V. "Transformação Produtiva com Equidade: o Marco Estratégico da CEPAL para os Anos Noventa.

FAJNZYLBBER, F. "*La Industrialización trunca de America Latina*", cap. III, cap. IV, cap. V. México, Editora Nueva Imagem, 1983.

----- "*La CEPAL y el Neoliberalismo*", in *Revista de La CEPAL* nº 52

FMI Boletim, "Seminário del FMI sobre *la reducción de la pobreza y el ajuste estructural*", 1993.

FURTADO, C. "O Subdesenvolvimento Revisto", in *Revista Economia e Sociedade* nº 1, Campinas, 1992.

IGLESIAS, E. V. "*Desarrollo y Equidad*", in *Revista de La CEPAL*, Santiago de Chile, 1981.

MALAN, P. S. "*La economía Brasileña: los caminos hacia los años ochenta*", in *Revista de La CEPAL*, Santiago de Chile, 1979.

----- "Uma Crítica ao Consenso de Washington", in *Revista de Economia Política*, vol.11 (3), São Paulo, Brasiliense, 1991.

PREALC. "*Buscando la Equidad*", PREALC, Chile, 1986.

SUNKEL, O. & ZULETA, G. "*Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los Años Noventa*", in *Revista de La CEPAL* nº 42, Santiago de Chile, 1990.

TAVARES, M.C. "*As Políticas de Ajuste no Brasil; os Limites da Resistência*".

WEAVER, J. H. & OKEEFE, K. M. "Aonde Vai a Economia do Desenvolvimento?", in *Revista Enfoque Econômico* nº 2.

WOLFE, M. "*Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales*", in *Revista de La CEPAL*, Santiago de Chile, 1979.