

## DESENVOLVIMENTO E GLOBALIZAÇÃO NA PERIFERIA: O ELO PERDIDO

Marcos Costa LIMA<sup>1</sup>

- **RESUMO:** Este trabalho pretende analisar a atual dinâmica e crise do capitalismo do ponto de vista da periferia latino americana. Estabelece três períodos históricos, a saber: o primeiro, a partir de 1945, conhecido como de construção da indústria latina americana. O segundo trata do período autoritário-burocrático, também conhecido como de modernização conservadora. Finalmente, o período atual sob a hegemonia do capital financeiro ou da globalização. O texto levanta a questão se essas principais teorias do desenvolvimento ainda dão conta do processo em curso ou se é necessário um novo paradigma explicativo.
- **PALAVRAS CHAVE:** Globalização periférica. Teorias do desenvolvimento. Desenvolvimento na periferia. Consenso de Washington. Crise Fiscal. Neo estruturalismo. América Latina.

*La industrialización a través de la sustitución de importaciones es, en América Latina, un caso diáfano de las implicaciones de la colonialidad del poder. En este sentido, el proceso de independencia de los Estados en América Latina sin la descolonización de la sociedad no puede ser, y no fue, un proceso hacia el desarrollo de los estados-nación modernos, sino una rearticulación de la colonialidad del poder sobre nuevas bases institucionales. [...] Todavía, en ningún país latinoamericano es posible encontrar una sociedad plenamente nacionalizada ni tampoco un genuino Estado-nación.*

Aníbal Quijano (1993).

---

<sup>1</sup> UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. Recife – PE – Brasil. 50670-901 – marcoscostalima@terra.com.br

## Introdução

A América Latina entra no século XXI apresentando traços fortes de instabilidade política e econômica, bem como reproduzindo mecanismos perversos como os baixos e lamentáveis indicadores educacionais, de saúde, de concentração de renda, déficits habitacionais e violência que acometem, sobretudo, as populações pobres, além de índices fortes de *reprimarização* do setor produtivo (GONÇALVES, 2001).

Esta breve enumeração do problema social na região, por si só, já justificaria uma retomada da reflexão sobre as teorias do desenvolvimento/subdesenvolvimento – que marcaram substancialmente não apenas o imaginário intelectual, as idéias econômicas, mas também as decisões políticas de toda uma geração de economistas, cientistas políticos, sociólogos, historiadores, de técnicos e burocratas – e mais importante ainda, a compreensão desse relativo fracasso, ao serem devorados pela esfinge do capitalismo periférico, e as novas construções teóricas sobre o desenvolvimento nos anos oitenta e noventa do século XX.

Os bravos *prometeus* e demiurgos do desenvolvimento, e falo aqui de autores como F. Perroux, G. Myrdal, A. Hirschman, A. Gershenkron, R. Prebish, C. Furtado, mas também de R. M. Marini, S. Amin, A. Emmanuel, G. Frank, P. Baran, que, em sua “síndrome intervencionista”<sup>2</sup>, foram, lenta e gradualmente, substituídos por representantes das agências de Bretton Woods, que introduziram noções como as de *ajuste*, *disciplina fiscal* e *governabilidade*, assentadas em uma concepção instrumental da política e numa visão tecnocrática e liberal de desenvolvimento associada unicamente ao crescimento da economia e do mercado e ao deslocamento progressivo do Estado para um papel menor na regulação econômica. Ao lado da razão tecnocrática substituindo a ação política, cresce o que Garretón (2002) veio a intitular como o princípio universalizante da lógica *expressivo-simbólica*, na qual a ação coletiva se transfigura pela ação moral ou religiosa. Ou seja, ampliam-se as várias formas de comunitarismo de base, o protagonismo a partir das identidades culturais específicas, e todos os tipos de ação que rechaçam a alteridade e projetam unilateralmente na sociedade o sentimento particularista, sob a forma de fundamentalismo ou integrismo.

---

<sup>2</sup> Assim os economistas liberais dos países desenvolvidos referiam-se aos mecanismos de financiamento da industrialização na região.

A batalha das idéias e das proposições, tão rica nos anos 1950 e 1960, ao ser desalojada pelos regimes militares, que passaram a adotar um ideário de modelo de desenvolvimento associado ao núcleo da economia central, desfez a aura de utopia que durante os anos 50 havia cercado a idéia de desenvolvimento econômico<sup>3</sup>. A seqüência do processo é conhecida e o longo período de “autoritarismo burocrático” (O’DONNELL, 1990) mergulhou a região em uma nova dinâmica de “modernização conservadora”, resultado da coalizão de interesses privados nacionais e internacionais, que compatibilizava os interesses heterogêneos e antipopulares das elites políticas com efeitos profundos e duradouros nos planos tanto da política, quanto econômicos e sociais<sup>4</sup>.

O momento atual passa a ser decisivo, em termos comparativos mundiais, mantendo-se a concepção centro-periferia, quando o núcleo do grande capital internacional não apenas ganha uma espacialização planetária, mas realiza uma transformação técnico-produtiva radical. A esfera dependente do sistema estrutura e aprofunda a sua dimensão de exportadora de capitais, através do mecanismo permanente de punção da dívida, que articula instabilidade política, social e econômica, sem minimizar a escala predatória do meio ambiente.

No que se refere, especificamente, à concepção do desenvolvimento, já nos anos 1980 e em sentido contrário ao *mainstream*, vale salientar a elaboração inovadora do conceito de *ecodesenvolvimento*, estabelecido a partir do economista Ignacy Sachs (1980), que introduz os custos dos impactos ambientais, desconsiderados pelos neoclássicos e abre caminho para o conceito de sustentabilidade do desenvolvimento, numa alusão clara ao compromisso com as gerações futuras, quando da elaboração de políticas de governo. Numa corda mais radicalizada, também é relevante a contribuição de Elmar Altvater (1995), que aprofunda as discussões do desenvolvimento como algo contrário ao meio ambiente:

---

<sup>3</sup> A tese de doutoramento de Lourdes Sola (1998) é uma contribuição significativa, entre outros aspectos, para uma melhor demarcação e articulação metodológica entre as esferas analíticas do político e do econômico. Nesse sentido, a contribuição de Albert Hirschman (2000) sobre as fronteiras disciplinares e seu conceito de *trespassing* buscando pontos de conexão ou mesmo conjunção entre política e economia é relevante.

<sup>4</sup> José Luis Fiori (2001, p.36) indica a proporção quantitativa do desastre: “Em 1965, a renda média per capita de 20% dos habitantes mais ricos do planeta era trinta vezes maior que a dos 20% mais pobres (US\$74 contra US\$ 2281). Em 1980 essa diferença já pulara para 60 vezes (US\$ 283 contra US\$ 17056). No caso latino-americano, a renda per capita, que era de 36% da dos países ricos em 1979, baixou para 25% em 1995. No Brasil, as taxas médias de crescimento anual do PIB per capita passaram de 6,0% na década de 70 para 0,96% na década de 80, e algo em torno de 0,60% entre 1990 e 1998 [...]”.

[...] impõe-se a formação de um novo discurso, a produção teórica de novas dimensões, apropriadas para ordenar a multiplicidade dos processos de desenvolvimento no fim do século XX, possibilitando sua reprodução categorial. A questão ecológica é uma questão social; e hoje a questão social pode ser elaborada adequadamente apenas como questão ecológica. (ALTVATER, 1995, p.80).

A profundidade das mudanças e sua rapidez transformam a uma só vez a realidade social e as categorias interpretativas. A consolidação da hegemonia financeira, mediada seja pelas Bolsas de Valores, seja pelos Fundos Mútuos e de Pensão, passa a redefinir uma nova orientação geo-econômica sob o controle dos Estados Unidos da América. Neste novo cenário, a América Latina abandona por completo o projeto de desenvolvimento, quer autônomo ou dependente, condicionada agora pela falência financeira que exige o controle não apenas dos sistemas bancários nacionais, através das privatizações, mas também dos Estados e de seus instrumentos de intervenção. Como bem afirma Fiori (2001, p.45):

[...] o capital financeiro diluiu e flexibilizou ao máximo as fronteiras variáveis dos seus territórios econômicos, passando de um para outro país e região mundial sem se propor nenhuma fixação permanente, nem muito menos qualquer tipo de projeto “civilizatório” para a periferia do sistema.

O que torna reféns os países da periferia, atados à lógica dos movimentos internacionais do capital e sujeitos aos seus humores e crises. Aqui vale sublinhar a pergunta de Norbert Lechner (1994, p.37): “De que manera las transformaciones en curso afectan las condiciones de la democracia en América latina?” A sociedade política se vê cada vez mais cerceada pelos “imperativos técnicos”. Os equilíbrios macroeconômicos se transformam em princípios normativos irrevogáveis, que fixam limites rigorosos à intervenção política. A *public choice* estende sua racionalidade econômica do mercado à esfera política, e instaura o paradigma do negócio, da mercadoria para avaliar a gestão pública. Não é a toa que cresce a sensação de *mal estar com a política*. (LECHNER, 1994).

Neste trabalho a intenção é a de pensar a crise do capitalismo (TAVARES, 1991) e das teorias do desenvolvimento a partir da periferia latino-americana e buscar entender, e aprofundar, as “idéias

fora do lugar” (SCHWARZ, 1986), o que pressupõe, minimamente, estabelecer três cortes históricos, úteis, mas sempre carregados de arbitrariedades: 1) o período da construção da nação e da tentativa de um desenvolvimento autônomo, democratizante e, portanto, inclusivo; 2) o período autoritário-burocrático do desenvolvimento associado ou de modernização conservadora; 3) e a fase atual de hegemonia do capital financeiro, conhecida por mundialização, em sua expressão neoliberal. É bem verdade que um período histórico tão dilatado produziu obras e paradigmas de desenvolvimento<sup>5</sup> que terão, necessariamente, de ser tratados em suas grandes linhas, tendo como elemento analítico recorrente a discussão sobre a polissemia que carrega o conceito de desenvolvimento – e por que não do subdesenvolvimento? (FURTADO, 1961) – sua transformação em sentido diacrônico e também seu contraditório, estabelecido nas teses de seus formuladores.

## Um projeto de desenvolvimento autônomo na periferia

*Primero que nada, la teoría de una secuencia histórica unilineal y universalmente válida entre las formas conocidas de trabajo y del control del trabajo, que fueran también conceptualizadas como relaciones o modos de producción, especialmente entre capital y pré-capital, precisa ser en todo o caso respecto de América, abierta de nuevo como cuestión mayor del debate científico-social contemporáneo.*

*Aníbal Quijano (1993, p.219).*

A questão do desenvolvimento surge no cenário político do pós Segunda Guerra Mundial, como tentativa de explicação e mesmo de intervenção mitigadora da pobreza que atingia os continentes da África, da América Latina e Ásia. Sobretudo nos anos cinquenta, um significativo número de escolas de pensamento passa a estabelecer um rico debate, em muitos casos, uma oposição no tocante à compreensão das noções de desenvolvi-

---

<sup>5</sup> A obra de Sen (1990), mais recentemente disseminada entre nós, merece reflexão, ao introduzir o enfoque das liberdades humanas, que dependem de outros determinantes, como as disposições sociais e jurídicas. O conceito de “entitlement” está na raiz de sua abordagem. Uma segunda reflexão importante, se bem que adstrita ao processo de desenvolvimento asiático, e de densa literatura internacional, nos é lembrada por Rubens Ricupero (2002). Ver ainda, entre outros, Alice Amsden (1989). Há que se fazer referência à escola neo-institucionalista, que tem produzido estudos instigantes e divergentes do *mainstream*, no que tange ao desenvolvimento. Sobre o neo-institucionalismo ver Ha-Joon Chang (2002b) e Peter Evans (2004).

mento e de subdesenvolvimento. Do ponto de vista liberal, representado pela escola neoclássica, parte uma forte ofensiva contra toda a forma de pensamento “radical”, mesmo reformista, contra qualquer tipo de regulamentação ou de intervenção estatal, defendendo, por outro lado o *laissez-faire* em geral e mais particularmente contrário ao *terceiromundismo*, afirmando que os países subdesenvolvidos só sairiam do atraso mediante uma inserção acelerada no mercado mundial (DOCKÉS; ROSIER, 1988). Para estes autores a razão do atraso destes países e regiões se devia ao afastamento de uma via “real” e universal já trilhada pelos países desenvolvidos.

Em um artigo importante, publicado em 1976 pela revista *Estudos Cebrap*, é interessante verificar a diferenciada valoração que faz um dos intelectuais mais importantes da questão teórica do desenvolvimento, Albert Hirschman (1976), sobre trabalhos, para ele inaugurais, produzidos por Paul Samuelson em 1948-1949, e aqueles de Prebish e Singer. Hirschman (1976) afirma que os trabalhos de Samuelson sobre a teoria pura do comércio internacional são definitivos para a definição do campo da Sociologia do Desenvolvimento, pois demonstram que, dados certos pressupostos longamente aceitos, poder-se-ia confiar no livre comércio para equilibrar não somente os preços relativos, mas os fatores determinantes dos preços absolutos nos vários países que mantivessem entre si relações comerciais e, nesse caso, o comércio poderia funcionar como perfeito substituto para o movimento dos fatores de produção através das fronteiras nacionais. Hirschman (1976, p.8) afirma que as “[...] controvérsias teóricas suscitadas, mais ou menos ao mesmo tempo, pela obras de Raul Prebish e Hans Singer, embora muito menos bem acabadas e imediatamente contestadas, [e ele fala aqui, sobretudo do conceito de Trocas Desiguais, elaborado por Prebish] com bases estatísticas e analíticas, foram bastante mencionadas e alcançaram um certo grau de credibilidade.” (HIRSCHMAN, 1976, p.8).

Neste período, predominava a teoria do crescimento, na versão Harrod-Domar, que propunha como paradigma, que o crescimento dependia fundamentalmente da injeção de capital em doses apropriadas, fosse ele doméstico ou estrangeiro. Toda uma geração de planejadores e funcionários de organismos internacionais de ajuda externa fazia desta tese *the only game in town*.

Em 1952, Paul Baran apresenta uma síntese radical sobre a condição dos países subdesenvolvidos, ao concluir que sem

revolução social seria impossível o crescimento nesses países, pois seja pelo capital estrangeiro privado que, além de parasita, explorava estes países e remetia os excedentes ao exterior, seja porque as elites locais, por indolência ou desinteresse, não realizavam os investimentos produtivos necessários e assim a ajuda externa tinha o efeito de reproduzir a estrutura de poder existente. O próprio Hirschman (1976) vai assinalar sua contribuição como sendo construída a partir deste antagonismo entre a corrente liberal clássica – que encarava o desenvolvimento como o resultado inevitável, desde que garantida a injeção de capital – e a sua antítese (qual seja, a da impossibilidade do desenvolvimento pelas limitações do *status quo* político e social). Entre uma tese e outra, dizia ele, sobrava muito espaço para posições intermediárias.

Em 1957, Gunnar Myrdal (1968) publica sua *Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas* e, numa vertente social-democrática, critica a visão dominante liberal, ao afirmar que a teoria do comércio internacional e a teoria econômica em geral jamais foram elaboradas para explicar a realidade do desenvolvimento e do desenvolvimento econômico. Foi através dos seus estudos sobre os negros nos EUA que Myrdal chegou à conclusão da falsa tese do equilíbrio, base da argumentação neoclássica: “Foi por meio desse estudo que verifiquei, pela primeira vez, ser a teoria do equilíbrio insatisfatória e compreendi que a essência de um problema social envolve um complexo de mudanças interdependentes circulares e acumulativas”. (MYRDAL, 1968, p.22). Seu conceito de “causação circular cumulativa” apresentava como idéia principal o fato de que o jogo das forças de mercado tenderia, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais. A assertiva de Myrdal (1968) foi importante, pois, enquanto as desigualdades econômicas internacionais cresciam e passavam a constituir preocupação em diversas escolas de pensamento, a teoria oficial do comércio internacional se desenvolvia reafirmando a idéia de que havia uma tendência para a gradual equalização do preço dos fatores e de rendas entre os diferentes países.

O livro *As Etapas do desenvolvimento econômico*, de W. W. Rostow (1974), veio à luz em 1958, reafirmando as teses neoclássicas, sem justificá-las, como um processo universal de evolução para toda sociedade, sob a forma de uma passagem necessária por cinco etapas: a *tradicional*, baseada em uma ciência e tecnologia pré-newtonianas, a segunda etapa seria aquela

que abarcava as sociedades em pleno processo de transição, localizada entre o fim do século XVII e início do XVIII; a terceira, a etapa do *take-off* ou do arranco, característica da Grã Bretanha e dos Estados Unidos no século XIX, que teve como impulsos o incentivo tecnológico, mas também o acesso ao poder político de um grupo preparado para a modernização; a quarta etapa, a fase do *progresso continuado*, com predominância das máquinas ferramentas, da química e do equipamento elétrico e, finalmente, a *era do consumo de massa*, dos produtos duráveis de consumo e dos serviços. Rostow não ultrapassa esta etapa, mas insinua que os Estados Unidos já estariam a abandoná-la, para uma sociedade pós-consumo.

A obra de A. Gerschenkron, embora circunscrita à Europa do século XIX, foi muito importante para as teorias desenvolvimentistas não liberais, uma vez que desmontava a idéia de que o processo de industrialização se repetia de país em país, evidenciando as diferenças que existiram nos modelos retardatários da Alemanha e Rússia. Assim, desmonta a tese das “cinco etapas” defendidas por Rostow (1974).

É importante assinalar a atualidade com que a CEPAL participava ativamente destes debates, notadamente a partir das obras de Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto. Desde 1949, Prebisch (1968) estabeleceu a tese da *deterioração dos termos de intercâmbio* ou das *trocas desiguais*, em detrimento dos países periféricos, exportadores de produtos agrícolas e minerais de baixo valor agregado e importadores de manufaturados que incorporavam tecnologia e valor. Ou seja, para Prebisch não havia reciprocidade nas relações internacionais. A criação da SUDENE, em 1959, representa a implantação destas idéias, com o estado brasileiro passando a implementar uma política de desenvolvimento regional ampla que, através do planejamento e associada a uma política industrial ativa, seria capaz de corrigir os desníveis e as assimetrias regionais. A primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil, e possivelmente na América latina, foi o GTDN, elaborado em 1958 por Celso Furtado. Foi quando o desenvolvimento econômico tornou-se um tema central nas agendas de governos e instituições do mundo capitalista.

No continente europeu, criaram-se várias instituições com a finalidade de reestruturar as economias destruídas pela guerra. Necessariamente, o tema das desigualdades territoriais apareceria, dando lugar às políticas inglesas de desconcentração indus-

trial, da gestão francesa do território e dos pólos de desenvolvimento na Itália (HIRSCHMAN, 1976).

François Perroux (1958), influenciado pela Teoria do Progresso Técnico, de J. Schumpeter, articulou a noção de pólos de desenvolvimento, que se estruturariam a partir de uma ou mais indústrias, que “puxavam” efeitos multiplicadores sobre outras atividades. Assinalava que o desenvolvimento e o crescimento consecutivo na realização de um mercado comum reforçariam os principais pólos de desenvolvimento na medida em que lançariam as rentabilidades sobre os mercados espacialmente mais imperfeitos e submetidos a uma concorrência monopolista.

Do ponto de vista marxista – que tem escassa formulação sobre o conceito de região, pelo destaque que dá às relações de produção –, num sistema de base capitalista haveria uma tendência à completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, que acabaria por fazer “desaparecer” as regiões (LIMA, 1998, p.58). Mas a revolução socialista em Cuba, em 1959, vai acentuar a radicalização das posições dos economistas oriundos da corrente desenvolvimentista cepalina. A radicalização se processa a partir de um diagnóstico da impossibilidade de realizar o desenvolvimento nacional autônomo com base nas alianças políticas de base populista, postas em cheque em toda a América Latina, em razão do conjunto de articulações (econômicas, políticas e militares) sob a hegemonia dos Estados Unidos. A dependência passa a ser entendida como fonte de subdesenvolvimento. As relações centro-periferia aprofundam as disparidades e perpetuam e aprofundam o subdesenvolvimento. É neste sentido que pode ser entendida a reflexão de André Gunder Frank (1977)<sup>6</sup> sobre o *desenvolvimento do subdesenvolvimento*, que, apoiada no conceito de apropriação do excedente de Paul Baran, entendia que embora o capitalismo introduzisse na periferia alguns mecanismos capazes de acelerar o desenvolvimento, ao mesmo tempo bloqueava o progresso tecnológico, o aumento da produção e a ampliação do mercado. O subdesenvolvimento que caracterizaria os países da periferia

---

<sup>6</sup> Gunder Frank foi influenciado por Josef Stiehl e pelos marxistas norte-americanos Sweezy e Baran. Importante apontar ainda as influências de Rosa de Luxemburgo e Trotski na obra de Frank. Vale ainda sinalizar a tese da superexploração da força de trabalho na periferia, desenvolvida por Rui Mauro Marini. Ambos os autores associam-se ao pensamento de Trotski sobre o desenvolvimento desigual e combinado do sistema capitalista mundial, que detalha o aspecto da articulação entre um pólo avançado e um pólo atrasado no interior de uma nação periférica e supera a visão dualista.

seria constantemente recriado pelo sistema capitalista mundial. O desenvolvimento e o subdesenvolvimento seriam as duas faces de uma mesma moeda e esta lógica perversa só se desfaria através de uma revolução socialista.

As obras de Arghiri Emmanuel (1969) e de Samir Amin (1970) explicitam a dimensão da punção que sofrem os países periféricos, pois os termos de intercâmbio se degradam e as disparidades se perpetuam em função do intercâmbio desigual entre eles. Para Amin, a transferência do excedente para o centro, sob formas variadas, é a questão central e estes mecanismos de acumulação primitiva alimentam a expansão capitalista.

Muitas destas compreensões não são estranhas aos *heterodoxos* cepalinos, mas é, sobretudo, nas estratégias de enfrentamento do problema onde se distanciam. Para a corrente radical a única alternativa que resta ao subdesenvolvimento, que é uma situação histórica específica produzida pelo capitalismo, é a ruptura e não uma estratégia de desenvolvimento com relação ao mercado mundial. Neste sentido é curiosa a posição – digamos contraditória – de Celso Furtado, pois, ainda que ele explicitasse com todas as letras que o capitalismo produz subdesenvolvimento, sua prática política será sempre a de “reformular” o sistema por dentro.

Pierre Dockès e Bernard Rosier (1988, p.258-259) já com certo distanciamento no tempo estabeleceram algumas críticas, a meu ver, pertinentes, com relação a esta corrente radical, mesmo considerando diversos de seus acertos e a originalidade de suas reflexões. Em primeiro lugar, da crença no progresso e na universalidade das leis que o conduzem. E basta aqui mencionar certas passagens de Marx sobre o *Domínio britânico na Índia* ou mesmo do *Manifesto comunista*. Pois bem, estas teses negligenciaram o fato de que o conteúdo do progresso técnico é socialmente demarcado e de que as leis do desenvolvimento econômico não são unívocas, universais. Na medida em que as tecnologias jogam um papel de matriz social, elas, inclusive as mais avançadas, não são transferíveis, quando os objetivos não são aqueles de expansão do capitalismo. Existe, portanto, uma contradição, afirmam os economistas, em querer construir o socialismo com as técnicas produzidas pelo e para o capital.

Esta crítica tem sido retomada atualmente por, entre outros, Boaventura de Souza Santos, Maria Paula G. Meneses, João Arriscado Nunes (2005) e Edgardo Lander (1993), ou ainda por

Aníbal Quijano (1993), que aprofundam a discussão em termos do colonialismo, num tratamento de natureza epistêmica: “a descoberta do Outro no contexto colonial envolveu sempre a produção ou reconfiguração de relações de subalternidade” (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p.28). Ou ainda o entendimento do colonizado enquanto ser desprovido de saber e cultura. “Começa hoje a reconhecer-se que o conhecimento científico atual impõe como única possível interpretação da realidade, uma cosmovisão que é imposta como explicação global do mundo, anulando a possibilidade da complementaridade de saberes” (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p.32).

Outra crítica importante estabelecida pelos franceses é que o sistema de acumulação capitalista em escala mundial não provoca apenas conseqüências destrutivas e pilhagens. Segundo eles, esta acumulação não se faz apenas verticalmente (em detrimento da periferia), mas é também horizontal. No processo de *destruição criadora*, certas regiões apenas sofrem os desgastes, enquanto outras, que eles nomeiam os primeiros círculos da periferia, conhecem um amplo processo de acumulação (aí podem se encaixar desde os *tigres asiáticos*, até a *revoada de cisnes*).

Uma terceira crítica que me parece correta é que colocar o acento sobre a idéia de que a pobreza no Sul é decorrente da riqueza no Norte (num jogo de soma zero) pode servir para encobrir dimensões endógenas do subdesenvolvimento, deixando à sombra os aspectos da acumulação interna, e as relações e contradições inerentes a estas sociedades. Obvio que tal consideração não minimiza os aspectos cruciais do fenômeno da colonização e da especialização forçada destes países (o caso da reprimarização econômica que vem sofrendo o Brasil de hoje se enquadra neste contexto) face ao mercado mundial.

Finalmente, mas não menos importante, os autores relevam que alguns governos na periferia, em razão das dificuldades, se apóiam sobre justificativas de disciplinas que abusam de práticas despóticas, terminam por confirmar o poder de certos grupos sociais, que se opõem às mudanças, e, paradoxalmente, reforçam a dependência:

[...] quando o acento é posto sobre a especificidade das culturas do Sul conduz a que se jogue um véu de purismo sobre os diversos entraves aos direitos humanos, sobre a ausência de democracia em particular, o discurso da liberação vira as armas contra si próprio. Tomar consciência das identidades culturais não somente não im-

pede, mas impõe, o reconhecimento da unidade do gênero humano. (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p.26).

O final dos anos sessenta e início dos anos setenta é um momento de mudanças radicais nas economias centrais: fim do padrão ouro, impasse do Keynesianismo, estruturação de um sistema produtivo transnacional e de um mercado mundial onde firmas gigantes determinam os preços e as condições de troca, e onde uma fração cada vez maior do intercâmbio mundial se faz sob a forma de transferências internas aos grupos multinacionais, fora do mercado. Nesse cenário, a América Latina se vê impossibilitada de ampliar e de fazer avançar processos de distribuição da riqueza social e de superação da dependência. A sociedade e os estados se vêem subjugados por regimes autoritários que implementam o processo de modernização conservadora ao mesmo tempo em que crescem as desigualdades sociais.

## O choque da década perdida

*Al hacer abstracción de la naturaleza, de los recursos, del espacio, y de los territorios, el desarrollo histórico de la sociedad moderna y del capitalismo aparece como un proceso 'interno', autogenerador, de la sociedad europea, que posteriormente se expande hacia regiones atrasadas.*

*Aníbal Quijano (1993, p.235)*

As sociedades latino-americanas se consolidaram no século XX, em grande medida, como projeções das economias européias e estiveram intimamente articuladas à lógica das transformações da economia mundial<sup>7</sup>.

Não sem um certo nível de arbitrariedade, é possível caracterizar quatro grandes momentos na economia da região: a nuançada política de substituição de importações que se esgotou com o choque do petróleo em 1973; o período de crescimento com endividamento externo, ou de modernização conservadora, vigente até 1981; a estagnação da “Década Perdida”, nos anos de 1980; e a hegemonia do “Consenso de Washington”, quando se deu o retorno do grande capital transnacional à América Latina,

---

<sup>7</sup> Se tomarmos o período do “ciclo virtuoso”, por exemplo, o PIB regional quadruplicou, entre 1950 e 1975.

nos anos de 1990, e que se esgota na recente crise Argentina, muito embora sua arquitetura e eixos de intervenção ainda sejam dominantes e atuantes.

Estes quatro momentos estão diretamente sincronizados com os movimentos da economia mundial, por exemplo, na expansão das economias centrais para o Terceiro Mundo, no pós-guerra, como forma de escapar ao esgotamento do crescimento interno e para ampliar as margens de lucro; na formação da dívida externa da América Latina, a partir da abundância de petrodólares; na fuga do capital internacional, respectivamente, ao longo da crise da dívida e da opção pelos mercados emergentes da Ásia; no retorno dos investimentos internacionais à América Latina, pelo acirramento da competição internacional nos anos de 1990.

Se a década de 1970 na região pode ser caracterizada como a década do endividamento e, portanto, do início do esgotamento do modelo de desenvolvimento via substituição de importações, os anos de 1980 se caracterizaram como os anos da crise<sup>8</sup>.

O fim da estagnação econômica no Primeiro Mundo e a retomada acelerada do crescimento, entre 1983 e 1989, devem-se às *Reagonomics* (conjunto de medidas ultra-conservadoras adotadas por Ronald Reagan, que diminuiu a carga fiscal, beneficiando, sobretudo, as elites econômicas do país, imprimiu corte drástico nos gastos sociais e uma ampliação inédita do déficit público através da valorização do dólar, tornando a balança comercial dos Estados Unidos deficitária ao longo do período, como forma de recuperação da atividade econômica mundial a seu favor<sup>9</sup>).

Outra característica marcante da era Reagan foi a aceleração dos gastos com defesa, que passaram a representar 35% do orçamento. Para se ter a magnitude dessa mudança, basta lembrar que durante o governo Kennedy, em plena vigência da Guerra-Fria, esses gastos não ultrapassavam os 10%. É importante assinalar, contudo, a mudança no perfil dos gastos militares, crescentemente, dirigidos para a investigação e o desenvolvimento tecnológico de ponta, ou seja, cada vez mais concentrados na indústria aeroespacial, na computação pesada, nas telecomunicações e nos novos materiais.

---

<sup>8</sup> No Brasil, entre 1970 e 1979, o valor das exportações se multiplicou por 5,6, passando de US\$ 2.739 bilhões para US\$ 15.244 bilhões. A dívida externa total se multiplicou por 9,4, passando de US\$ 5.295 para 49.904 bilhões.

<sup>9</sup> O déficit do Tesouro dos EUA passa de 134 bilhões de dólares, em 1982, para 230 bilhões de dólares em, 1983, mantendo-se neste patamar até 1989, quando atinge US\$ 237 bilhões.

É senso comum, entre a maioria dos economistas norteamericanos alinhados com a perspectiva neoliberal, atribuir ao populismo econômico a causa do fracasso das reformas. Por populismo econômico entendem uma abordagem econômica do Estado que enfatiza o crescimento e a distribuição de renda, e que relega os riscos da inflação, o déficit, os constrangimentos externos e as reações dos agentes econômicos às políticas agressivas antimercado. Uma definição mais política destaca o aspecto de um conjunto de políticas reformistas elaboradas para promover o desenvolvimento sem um conflito de classe explosivo (DORNBUSH, 1991). Como populistas são considerados governos tão dispares quanto o de Salvador Allende (Chile, 1970-73); J.M. Perón (Argentina, 1973-76); Alan Garcia (Peru, 1985-90); José Sarney (Brasil, 1985-90); Luis Echeverria (México, 1970-76); Carlos André Perez (Venezuela, 1974-78).

Uma das resultantes da crise do capitalismo, no período entre as duas guerras mundiais, foi a emergência do Estado em todo o mundo, tornando-se, a partir daí, o ator econômico institucional mais poderoso. Com a crise de 1929, a política do **New Deal**, implantada por Roosevelt em 1933, de um Keynesianismo *avant la lettre*, viria a incorporar a noção da tendência ao desequilíbrio, como inerente ao capitalismo, e daí a função da intervenção da esfera pública, que através de gastos em infraestrutura e obras sociais (as chamadas políticas anticíclicas) faria retornar a economia ao crescimento.

A expansão do papel político tradicional dos governos para as atividades sociais e econômicas, criando o que depois veio a ser chamado de setor público, foi decisiva para o impulso que teve o capitalismo, tanto no “Estado Benefactor”, existente nos países escandinavos, no Canadá e na Inglaterra, quanto nas “economias sociais de mercado” da Alemanha, Itália, França, Bélgica e Holanda.

Na América Latina, o Estado também foi determinante para o processo de modernização e industrialização, através da expansão da infra-estrutura e dos serviços de educação, saúde, habitação, previdência, transportes, comunicação e energia, além de empresas públicas em atividades que não interessavam ou estavam fora das possibilidades do setor privado.

Uma das conseqüências da importância do Estado e do Setor Público na maioria dos países foi o aumento substantivo da

participação do gasto governamental no Produto Interno Bruto, principalmente nos anos de 1960 e 1970.

Como já foi apontado anteriormente, a crise do Estado se inicia com a “financeirização” global, com a ampliação do raio de ação das corporações transnacionais e com o aprofundamento da oligopolização, quando, cerca de 600 destas corporações empresariais passam a dominar o comércio mundial.<sup>10</sup>

O Estado, antes tido como a solução para o equilíbrio do sistema, em tempos de crise passa a ser entendido como a razão da própria crise. Foi o padrão de financiamento público do Estado-Providência que entrou em colapso pelo continuado déficit público, tanto no Primeiro Mundo quanto na periferia, e este colapso, como bem lembrou Francisco de Oliveira (1988), está associado, também, ao financiamento do setor privado, que funciona como alavanca da reprodução do capital, e não só da produção de bens sociais públicos, como é sistematicamente lembrado pelos neoliberais.

Já no início da década de 1970, James O'Connor (1973) definia a crise fiscal do Estado como a impossibilidade e a incapacidade do Estado para atender às crescentes demandas de diversos setores da economia, particularmente dos setores mais modernos. Aqui vale sublinhar a especificidade do Estado, na América Latina, onde o capital privado não tem a dimensão e a força das grandes corporações internacionais e não atingiu a etapa monopolista, a exemplo do Primeiro Mundo. Portanto, ao Estado caberia este papel incentivador, via subsídios, de garantir viabilidade à indústria nacional.

Quando o Estado “quebra” ou está muito próximo a isto, os empresários sonham com o ideário neoliberal, como se os fluxos financeiros internacionais pudessem retornar à região, no volume e na forma desejados. É interessante lembrar, porém, que as mesmas lideranças empresariais que criticam o intervencionismo estatal de dia, à noite articulam a reserva de mercado, a concessão de incentivos, as isenções e os subsídios, numa postura fortemente corporativa (DINIZ, 1991).

Passaremos agora a detalhar três abordagens ou modelos alternativos para a região, propostos como alternativa à década

---

<sup>10</sup> Dez, dentre estas corporações transnacionais, controlavam 66% do mercado mundial de semicondutores; 9 delas controlam 89% do mercado mundial de telecomunicações, 10 empresas, a quase totalidade do mercado mundial de computação, 12 empresas por 78% da produção de automóveis; 6 empresas por 85% da produção mundial de pneus; 7 empresas por 90% da produção de material médico; 8 empresas por 50% da produção mundial de polipropileno (CHESNAIS, 1996, p.95). Ver também Dreifuss (1997).

perdida, a saber, o *Consenso de Washington*, ou opção neoliberal; aquele da *Crise Fiscal* ou social-democrata; e, finalmente, o *Neoestruturalismo cepalino* dos anos de 1990.

## A Abordagem do “Consenso de Washington”

O ano de 1982 é um ano emblemático para a região latino americana. Em abril tem início a Guerra das Malvinas e, em setembro, o México declara sua moratória, logo seguido pelo Brasil. O terceiro grande país da região, a Argentina, já vinha desde meados de 1976 seguindo as recomendações de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional. Nesse ano também são suspensos os financiamentos de bancos privados e instituições internacionais de crédito para os países devedores, que são convocados a se ajustar, como forma de contribuir para a solução do problema da dívida externa.

Em novembro de 1989, o *Institute for International Economics* em Washington D.C. realizou uma conferência para retomar o curso das discussões sobre as políticas de ajuste econômico levadas a cabo pela América Latina e avaliar o conjunto de mudanças ocorridas em profundidade em alguns países da região, após meados de 1985. Especialistas de diversos países do Centro e da Periferia debateram a extensão dos resultados recentes das reformas, tomando como texto básico de referência, um artigo do economista John Williamson (1990), que cunhou o termo “Consenso de Washington”.

O artigo define o que seria considerado em Washington como uma desejável política de reforma econômica na região, expressa no conjunto ou “pacote” de medidas a ser “sugerido” aos países latino-americanos, com o aval dos organismos multilaterais de crédito (FMI e Banco Mundial) do Tesouro dos EUA, do FED (Federal Reserve – Banco Central dos EUA), dos vinte maiores bancos mundiais e dos demais países do G7<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Oswaldo Sunkel (1993) apresentou indicadores das discordâncias dos japoneses com as políticas neoliberalizantes de Washington para o Terceiro Mundo. O enfoque japonês dava ênfase a um papel mais destacado do Estado na economia e pretendia diminuir a pressão do Banco Mundial sobre os países endividados (adoção de mudanças econômicas no sentido da desregulamentação como condição para terem acesso aos empréstimos). Também o *Journal of Commerce* (11/12/1990, Washington) “segundo fontes do Banco Mundial, o Japão está pressionando para que o BIRD modifique sua estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico no 3º Mundo, numa manobra que poderia levar a um conflito entre Tokyo e os Estados Unidos”.

Para Williamson (1990), uma descrição sumária do conteúdo do consenso se expressa em: 1) previdência macroeconômica; 2) orientação externa e 3) liberalização interna.

Basicamente, o diagnóstico da crise regional seria reduzido a dois problemas: 1) o excessivo crescimento do Estado, representado pelo protecionismo – identificado com o modelo substitutivo de importações –, pela excessiva regulação e por empresas estatais ineficientes e numerosas; 2) o populismo econômico, identificado com a incapacidade de os governos controlarem o déficit público e manterem sob controle as demandas salariais, tanto no setor privado como no setor público.

A abordagem de Washington baseada numa visão completamente a-histórica, foi estruturada em diagnóstico tão exíguo e incompleto quanto pragmático<sup>12</sup> e propôs dez instrumentos de política econômica, capazes – segundo o seu ponto de vista – de superar a crise e retomar o crescimento. Estes dez pontos programáticos podem ser sintetizados em dois pontos básicos: a promoção da estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas ortodoxas, tendo o mercado como eixo central e a redução drástica do Estado.

O aspecto mais chocante das teses do “Consenso de Washington” é a completa omissão que fazem do problema da dívida externa dos países latino-americanos como força motriz do déficit público. Outros fatores relevantes neste processo foram a subida vertiginosa da taxa de juros norte-americanas e a queda dos preços de *commodities*.<sup>13</sup>

Ainda uma questão central, e também decisiva, diz respeito à irresponsabilidade dos bancos internacionais em emprestarem recursos no volume em que fizeram, quando a avidez obscureceu por completo a cautela. Mais ainda, a suspensão abrupta dos empréstimos que, segundo Dornbush (1989)<sup>14</sup>, foi o principal fator na crise da dívida.

Desde então, a região correu atrás de superávits de exportação para conseguir dólares para honrar o serviço da dívida. Esses

---

<sup>12</sup> Além do mais, a receita neoliberal igualava países heterogêneos, seja em termos de dimensão territorial, de população, de estrutura político-social e industrial, bem como de sua base de recursos naturais.

<sup>13</sup> A taxa preferencial americana, a *prime-rate* subiu de 11.7%, em 1975, para 15%, em 1978, chegando a 21.5%, em 1979. Esta elevação afetava diretamente o serviço da dívida, bem como servia de pressão para que os setores privados cancelassem seus débitos em divisas.

<sup>14</sup> Dornbush, célebre economista do MIT, vale lembrar, é o mesmo que declarou a seis meses do colapso argentino que os fundamentos macroeconômicos daquele país estavam corretos e que a política econômica era irreprochável.

superávits são alcançados mediante depreciações substantivas e recorrentes das moedas, como forma de ganhar competitividade, restringindo as importações, mas também através do corte sistemático de gastos em infraestrutura. Essa cadeia articulada de medidas fez declinar a formação bruta de capital, contribuiu para que minguassem os investimentos produtivos e estimulou a recessão.

O comércio mundial, segundo o analista financeiro Henry Kaufman (1989, p.201), foi afetado por esta crise, que, no seu entender, teve uma importância global:

A rápida organização de empréstimos para os países em desenvolvimento, nos anos 70, deu à atividade econômica mundial um impulso temporário. Contudo, a atual negociação entre credores e devedores tem sido uma poderosa força a limitar a expansão econômica mundial. A restritividade desta dívida não pode ser negada. Se o bloqueio da dívida não for facilitado, o crescimento da economia mundial continuará num ritmo lento, arriscando um grande revés nos negócios mundiais.

Estes são argumentos que demonstram a estreita correlação entre o processo econômico internacional e a crise latino-americana, condicionando-a e mesmo determinando-a.

Se restringirmos a crítica a esta abordagem apenas à sua dimensão econômica, pode-se dizer que as políticas de estabilização proclamadas por Washington são recessivas, impedindo o retorno do crescimento econômico, e que a liberalização interna dos mercados destes países, através da desmontagem da estrutura tarifária, viria a produzir sérios desequilíbrios na balança de pagamentos (as importações em expansão crescem rapidamente e as exportações, pelos baixos níveis de investimento, são mais lentas). Além disso, ocorreria o sucateamento de parte significativa do parque industrial instalado. A Argentina foi o exemplo clássico de desindustrialização na região, entre 1976 e 1983.

As políticas de ajuste na América Latina jamais poderiam ser reduzidas ao fenômeno econômico. Os aspectos sociais e políticos internos, o contexto internacional, as assimetrias entre os países teriam, em outro diapasão, de ser levados em conta.

## A Abordagem da Crise Fiscal

A elaboração de uma concepção diferenciada da crise na América Latina, que não a liberal, foi apresentada por Pereira, que a intitulou de abordagem “social-democrática” (PEREIRA, 1992).

Nesta interpretação, o ponto central é que o Estado foi à falência, esgotando-se a sua forma de intervenção: a política substitutiva de importações. O economista estabelece a diferença com a visão neoliberal, afirmando que o objetivo da abordagem *social-democrática* é **recuperar** o papel do Estado, enquanto a outra pretende **reduzir, ao mínimo**, o seu papel coordenador.

Segundo Bresser Pereira (1992), respaldado em O'Connor (1973), o conceito de Crise Fiscal do Estado deve ser claramente diferenciado da simples indisciplina fiscal e do correspondente déficit público. A questão é estrutural. Os déficits acumulados levam à crise fiscal e quando esta surge o problema é bem mais grave.

Há um nítido avanço nesta concepção em relação ao projeto neoliberal, no sentido que atribui um papel suplementar ao Estado, em relação ao mercado, um papel estratégico na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento. Também quando acentua o peso da dívida externa na crise da região; da mesma forma, não deixa de sublinhar o caráter autoritário e elitista do capitalismo na América Latina, que tem como resultado a subordinação do Estado ao grande capital.

O curioso na argumentação do economista é que ele apresenta uma exposição coerente da crise, ilumina os pontos centrais, mas é tímido nas soluções apontadas. Após levantar algumas críticas decisivas sobre os equívocos neoliberais, chega a afirmar que “Con esas reservas, el enfoque de la crisis fiscal concuerda básicamente con las propuestas del consenso de Washington” (PEREIRA, 1992, p.18).

Ao apontar as reformas necessárias, Pereira aparentemente comete uma contradição maior, confundindo o seu receituário com aquele do Consenso de Washington ao qual critica. Admite que “la reforma econômica fundamental consiste en resolver la crisis fiscal, en reducir – en la práctica encontrar diversas formas de cancelar – la deuda pública”. (PEREIRA, 1992, p.26). Para chegar a esta solução, aponta o ajuste patrimonial do Estado, a sua redução de tamanho, a liberalização do comércio, enfim, as

medidas neoliberais. Teoricamente, a única diferença entre as duas abordagens é que Pereira não considera a intervenção estatal nociva por natureza, mas de resto, quer o Estado praticando um papel menor. Só não explica como um Estado de tamanho reduzido, em países com elites empresariais corporativas e predatórias, poderá vir a se tornar o “Estado-David”, capaz de promover uma política industrial tecnológica, proteger o meio ambiente, aumentar os gastos sociais, restabelecer a confiança nos agentes econômicos e na moeda nacional, e promover o desenvolvimento.

Ao final, a questão central vem à tona: não há consenso social sobre quem deve pagar a conta do ajuste. E ao levantar a proposição de uma distribuição dos sacrifícios entre todos os setores sociais, Bresser Pereira já apresenta a sua resposta a ela: apela para o estadista, o “homem providencial”, que pode antecipar o consenso. Não vai aqui nenhuma caricatura, mas a saída é à francesa!

## **A Abordagem Neo-estruturalista**

Tendo apresentado, em suas grandes linhas, as abordagens neoliberal e “social-democrática”, faz-se necessária, uma breve exposição da abordagem *neo-estruturalista*, que tem forte influência do pensamento keynesiano e pós-keynesiano, de “institucionalistas” como Hans Singer, Kaldor, Nurkse, Myrdal e do “decano” dos heterodoxos, Albert Hirschman, bem como de estruturalistas como R. Prebisch, C. Furtado e Aníbal Pinto. É possível sintetizá-la em alguns pontos, que estão enraizados na produção intelectual cepalina: 1) o papel central atribuído à formação de capital como fator determinante do crescimento; 2) a defesa da ampliação das fontes de financiamento, através da canalização da poupança interna para bancos de fomento de empréstimos de longo prazo e da poupança externa como *recurso suplementar* para acelerar a formação de capital e o progresso técnico; 3) o investimento público na infra-estrutura e nas indústrias estratégicas, como fator de impulso para os investimentos privados, de integração nacional e de articulação regional e setorial.

De forma mais abrangente, a escola estruturalista inaugura um pensamento original sobre a região latino-americana, apontando a existência de uma heterogeneidade estrutural nas suas economias nacionais; a presença de desequilíbrios de

natureza diversa; o papel decisivo das variáveis institucionais; a deterioração dos termos de intercâmbio (ou a troca desigual), determinada pela lógica da divisão internacional do trabalho; a instabilidade que afeta economias pouco flexíveis e com distribuição assimétrica nas etapas tecnológicas.

As advertências feitas pelos autores estruturalistas, em várias oportunidades, insistiram na idéia do esgotamento da etapa fácil de substituição de importações, no imperativo de redefinir o papel das economias de escala e na necessidade de estimular as exportações (FFRENCH-DAVIS, 1991, p.195).

Em relação às multinacionais, se apontou a urgência de que também viessem a exportar ao invés de se limitarem a operar para os mercados internos protegidos. O incremento das exportações para a América Latina ou para o Primeiro Mundo seria uma das condições necessárias para atingir as economias de escala e a utilização relativa da capacidade instalada, como forma de alcançar a produtividade global.

Na concepção dos formuladores da abordagem neo-estruturalista, duas críticas principais são feitas ao estruturalismo clássico: a primeira é que haveria pouca preocupação com a condução e o manejo das variáveis macroeconômicas de curto prazo, em relação aos déficits fiscais, à liquidez monetária e à regulação da balança de pagamentos, que de fato ocupavam papel secundário no pensamento estruturalista, sobretudo porque a médio e longo prazo, e após a Segunda Guerra Mundial, estas economias cresciam bem mais que as economias do Primeiro Mundo. A segunda, decorrente da primeira, apontava a pouca reflexão articulando as políticas de médio prazo, relacionando o curto prazo com os objetivos nacionais.

Não se teria feito, portanto, uma avaliação adequada dos determinantes dos investimentos. A excessiva preocupação com a política de substituição de importações fazia com que temas decisivos (como a regulação do comércio exterior; a definição dos objetivos e regulação das empresas públicas; a organização do sistema financeiro; a regulação dos investimentos estrangeiros) ocupassem um papel secundário no pensamento estruturalista.

Do ponto de vista mais operacional, esta escola acreditava que os equilíbrios macroeconômicos básicos são necessários, mas não suficientes, para o desenvolvimento. O papel do Estado é decisivo e sua atuação deve ser seletiva, através de uma política econômica que articule o setor público com o setor privado, apoiando estruturas produtivas que estejam vinculadas a uma

política nacional, como por exemplo, de empresas precursoras, que introduzem novos produtos e abrem novos mercados externos. Fernando Fanjnzylber, o mais entusiasta dos cepalinos com relação à importância da transformação produtiva e da incorporação tecnológica na América Latina, apontava como um dos principais problemas da região, ao longo dos anos de 1980, “[...] el servicio de la deuda [que] há inducido un cambio en la estructura productiva, orientado a generar superávit comercial, lo que no implica necesariamente elevar la competitividad” (FANJNZYLBBER, 1983, 1987).

Para os neoestruturalistas, o Estado ainda é insubstituível para recuperar a credibilidade e a capacidade de exercer autoridade fiscal, bem como para minimizar os efeitos dos choques externos sobre os grupos sociais mais pobres e vulneráveis. Neste último aspecto, convém recuperar uma observação de A. Przeworski (1990) sobre a fragilidade do Estado na América Latina, no tocante ao seu financiamento e, sobretudo, em relação ao imposto de renda:

O ponto crucial é saber se um dado Estado é política e administrativamente capaz de arrecadar receitas tributárias daqueles que podem pagar: em vários países latino-americanos, notadamente na Argentina, o Estado está tão falido que a única forma de sobreviver no dia a dia é tomar emprestado daqueles que poderiam ser contribuintes (PRZEWORSKI, 1990, p.44).

Um outro aspecto central é a redução das transferências líquidas ao exterior, origem da crise da dívida pública que obriga a altas taxas de juros internas, desvirtuando o papel do sistema financeiro, que é o de apoiar o desenvolvimento produtivo. Neste ponto, existia uma proposta específica de suspensão parcial das transferências destinadas ao serviço da dívida externa, através de uma solução negociada com os credores que representasse o deslocamento destes recursos para um fundo de reestruturação econômica e de desenvolvimento social<sup>15</sup>.

O distanciamento da característica principal do paradigma neoclássico é evidente, já que este se concentra nos equilíbrios macro e micro-econômicos de curto prazo.

---

<sup>15</sup> O economista Dornbush (1989) acreditava ser esta uma proposta bastante factível, desde que algumas condições fossem negociadas como o controle das contas fiscais e a elevação da arrecadação pública (que não representa restrição ao gasto, mas seletividade, priorização e melhor aplicação dos investimentos).

John Kenneth Galbraith, um confesso *abiding* liberal, é quem chama a atenção para os dois fatores que distorcem a visão do economista neoclássico quando analisa a sociedade industrial. O primeiro é pensar como fixa a sua matéria de trabalho: mercados, relações de trabalho, papel do governo e das firmas comerciais. O segundo é projetar uma imagem errada da sociedade econômica, através de numerosas firmas competitivas, subordinadas ao mercado e ao consumidor. Nesta visão, o monopólio e o oligopólio nunca são a regra e sempre a exceção, considerados apenas como uma imperfeição do sistema. As influências das grandes corporações sobre o Estado não passam de aberrações. A permanecer essa imagem, diz Galbraith (1980, p.25), “[...] deve-se esperar uma combinação de inflação e desemprego, pelo menos enquanto os programas fiscais e monetários forem os únicos instrumentos da política econômica.”

Concluindo, uma política de exportação com mais inserção internacional pressupõe uma política industrial capaz de promover competitividade, como esforço para se conseguir novas vantagens comparativas, pela melhoria da infra-estrutura pública de energia, transporte, portos, pela educação e saúde, pela ampliação da política tecnológica, entre outras.

Um objetivo vinculado a todos os parâmetros desta abordagem do desenvolvimento é a consecução da equidade e da justiça social. Portanto, ela tanto se distancia das políticas “neutras” do neoliberalismo, como do intervencionismo arbitrário que tem visão de curto prazo (CEPAL, 1990). Contudo, a visão estruturalista, independentemente de sua concepção não meramente monetarista, também é portadora de uma inspiração positivista, onde a tecnocracia decide e as massas (o povo) são vistas mais enquanto objeto do que como sujeito e, assim, se perde a natureza política do processo, na medida em que se o restringe à esfera econômica.

Os fracassos e os custos sociais dos programas de ajuste na América Latina estão a demonstrar a urgência na reestruturação e reorientação das políticas sociais e econômicas para a região, na perspectiva de um desenvolvimento em que os países pobres não precisem esperar enriquecer para combater a mortalidade e elevar a expectativa de vida. Os trabalhos de Amartya Sen, pela força dos exemplos práticos, desafiam “a opinião tantas vezes apregoada de que um país em desenvolvimento não tem condições de enfrentar gastos com saúde e educação, enquanto

não ficar mais rico e não for mais saudável, do ponto de vista financeiro” (SEN, 1993, p.142).

## O pensamento único e a urgência de um novo paradigma

*El futuro es un territorio temporal abierto. El tiempo puede ser nuevo, pues no es solamente la extensión del pasado. Y, de esa manera, la historia puede ser percibida ya no solo como algo que ocurre, sea como algo natural o producido por decisiones divinas o misteriosas como el destino, sino como algo que puede ser producido por acción de las gentes, por sus cálculos, sus intenciones, por lo tanto como algo que puede ser proyectado, y, en consecuencia, tener sentido.*

Aníbal Quijano (1993, p.216).

A partir de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passou a editar um Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano cuja ênfase sobre o “humano” não é aleatória, mas uma tentativa de superar a concepção dominante até então, que se atinha às questões econômicas *stricto sensu*<sup>16</sup>, insistindo na dimensão ética presente nos processos de desenvolvimento. A obra de Amartya Sen representa justamente um avanço expressivo, na medida em que não pensa o desenvolvimento como limitado ao crescimento dos bens e serviços para o conjunto da população e a melhoria da repartição dos bens e serviços entre os diferentes grupos. Em sua perspectiva, trata-se muito mais de insistir sobre a ampliação das possibilidades humanas, o que implica o avanço da capacidade de iniciativa de cada um, o que Sen denomina “desenvolvimento como liberdade”<sup>17</sup>.

Um conjunto de autores e escolas vem, já há algum tempo, apontando para os limites do projeto neoliberal, tanto no que se refere às suas concepções teóricas quanto no que se refere aos efeitos perversos que têm gerado para a população trabalhadora mundial e, sobretudo, para aquela dos países periféricos. Do

<sup>16</sup> Desde 1978 o Banco Mundial publica um Relatório sobre o Desenvolvimento no Mundo com estas características.

<sup>17</sup> Desenvolvi em outro trabalho um detalhamento da obra de Sen, em particular do seu conceito de “entitlement” ou habilitação (LIMA, 2002).

ponto de vista teórico, o programa da Nova Sociologia Econômica elege o primado do econômico como seu principal opositor:

É claramente a confrontação com o novo imperialismo econômico, que esquece as estruturas sociais, o que está no coração de nossas preocupações. Trata-se de lutar contra a tendência extrema do individualismo metodológico que domina, em grande parte, a economia moderna (ORLÉAN, 2005, p.301).

Também Prevost (2005), em outro registro, elabora na mesma direção ao dizer que os *experts* convocados para formular a nova concepção veiculada a partir do Banco Mundial se apóiam em pressupostos que levam a que se relativize a evolução do discurso sobre o desenvolvimento. As liberdades, em nome dos argumentos técnicos ressaltados, são reduzidas, sobretudo, a liberdades econômicas, concebidas estas sob a forma negativa de ausência de qualquer entrave à iniciativa privada<sup>18</sup>. Esta abordagem instrumental dos direitos e liberdades fundamentais se distancia da perspectiva *substancialista* defendida por Sen, tanto pela associação que estabelece entre mercado e democracia como forma última de eficácia social, o que conduz a negar a dimensão histórica e experimental do desenvolvimento, quanto por negar a capacidade de os povos tomarem nas mãos seus destinos a partir de um processo de expansão de suas liberdades reais.

A redefinição do conceito de desenvolvimento passa, portanto, pela crítica ao utilitarismo, seja em sua definição da natureza humana, seja em sua definição dos critérios de justiça.

Para Amartya Sen, trata-se de propor uma nova definição da pobreza como privação de um conjunto de “capacidades elementares”: “[...] tais como a faculdade de escapar da fome, da subnutrição, da morbidade e da mortalidade prematura, bem como que às liberdades que decorrem da alfabetização, da participação política aberta, da livre expressão” (SEN, 2003, p.82). E Sen recorre a Aristóteles, no início da *Ética a Nicômaco*, para fundamentar seus argumentos: “a riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa” (SEN, 2000, p.28). Em sua obra, as liberdades são consubstanciais ao desenvolvimento e devem ser traduzidas

<sup>18</sup> Uma terceira abordagem crítica ao neoliberalismo é a “economia política institucionalista”. Inspirada em clássicos como Marx, Polanyi e Veblen, essa vertente teórica realça a complexidade institucional do mercado, entendendo-o como resultado de construções políticas, na medida em que seus contornos são definidos por uma série de instituições formais e informações que incorporam direitos e obrigações, cuja legitimidade é determinada no reino da política. Confira Chang (2002a, 2002b).

em termos de direitos, de sorte que seja criado um ambiente institucional favorável a sua expansão.

A reflexão de Sen está ancorada numa tradição de pensamento para a qual ética e economia são indissociáveis. Nesse sentido, está bem distante da perspectiva instrumental moderna e mecânica que caracteriza o paradigma econômico dominante em nossos dias.

De acordo com Prevost (2005), a trajetória substancialista se depara com um problema fundamental, quando ligada às questões do desenvolvimento: se a pobreza se define a partir de um conjunto de direitos e liberdades fundamentais (capacidades elementares) serão eles compatíveis entre si? E argumenta:

[...] a urgência das necessidades econômicas não faz com que as liberdades cívicas e políticas (grosseiramente, a democracia) se transformem em bens secundários, ou mesmo reforçando, em bens de luxo que parecem naturais às consciências ocidentais, mas estranhos às prioridades e às culturas de inúmeros países em desenvolvimento? (PREVOST, 2005, p.5).

A resposta de Sen é que a privação dos direitos e liberdades políticas é considerada como constitutiva da pobreza e, portanto, a luta contra a pobreza não pode ser efetivada sem considerar a democracia, sobretudo porque a urgência dos bens econômicos não pode se definir a não ser no contexto do processo democrático que estipula as prioridades.

O modelo de Amartya Sen representou um avanço significativo para reatualizar o debate sobre o desenvolvimento e introduzir aspectos negligenciados e mesmo desconsiderados, sendo, portanto, uma contribuição inestimável, na qual conforme suas próprias palavras, “[o] princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação com o processo do aumento das liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize” (SEN, 2000, p.38). Ainda assim, é necessário lembrar que falta a sua reflexão uma crítica mais vigorosa ao capitalismo e à economia de mercado, que tem operado justamente no sentido de restringir estas liberdades, na medida em que elas estão presas a uma compreensão instrumental e apenas formal da democracia. Hoje, os agentes internacionais do desenvolvimento – governos do G7, agências de Bretton Woods, bancos e corporações transnacionais – operam justamente uma negação da democracia, impondo, desde o exterior, prioridades e modelos que devem ser aplica-

dos, custe o que custar, restringindo e excluindo as possibilidades dos povos definirem suas prioridades econômicas, sociais, ambientais e culturais. A democracia e o capitalismo liberal são impostos sem alternativa, como um “dixit”, na direção de uma modernidade previamente definida de fora, que exclui e marginaliza a maioria das populações dos países periféricos dos frutos coletivos do trabalho e do bem estar, com custos sociais cumulativos e perversos. Uma “modernidade” que, por isso mesmo, é inaceitável enquanto projeto.

LIMA, Marcos Costa. Development and Globalization in periphery: the missed chain. *Perspectivas*, São Paulo, v. 32, p.15-46, ju/dez. 2007.

- **ABSTRACT:** *This work intends to analyse the present dynamic and crises of capitalism from a point of view of Latin America. It establishes three historical phases: the first one starts after 1945, from a period called the building of Latin America industrialization. The second one deals with the authoritarian and bureaucratic regimes, also known as conservative modernization. Finally, the present phase of hegemony of finance capital, or globalization. The text wants to know if those development theories are still valid or if another paradigm of explanation is needed.*
- **KEYWORDS:** *Globalization in peripheric countries. Theories of Development. The Washington Consensus. The Fiscal Crises. The neostructuralism. Latin America.*

## Referências

ALTVATER, E. *O preço da riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Ed. UNESP, 1995.

AMIN, S. *L'accumulation du capital à l'échelle mondiale*. Paris: Anthropos, 1970.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.5, p.103-136, 2001.

CHANG, H. J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002a.

\_\_\_\_\_. Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do estado. In: ARBIX, G.; COMIN, A.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002b. p.99-134.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL]. Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago de Chile: ONU, 1990. (Séries monográficas).

DINIZ, E. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.349-378, 1991.

DORNBUSH, R. The Latin America debt problem: anatomy and solution. In: STALLING, B.; KAUFMAN, R. *Debt and democracy in Latin America*. Colorado: West View Press, 1989.

DORNBUSH, R.; EDWARDS, S. The macroeconomics of populism. In: \_\_\_\_\_. *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p.07-13.

DREIFUSS, R. A. *A época das perplexidades*. Petrópolis: Vozes, 1997.

EMMANUEL, A. *L'échange inégale: essai sur les antagonismes dans les rapports économiques internationaux*. Paris: Maspero, 1969.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

FANJNZYLBER, F. La industrialización en América Latina. De la “caja negra” al “casillero vacío”. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.118, p.21-28, 1992.

\_\_\_\_\_. Las economías neoindustriales en el sistema centro-periferia de los ochenta. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n.11, p.125-173, 1987.

\_\_\_\_\_. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1983.

FIORI, J. L. *Brasil no espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.

FRANK, Andre Gunder. *Acumulação mundial: 1492-1789*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

FFRENCH-DAVIS, R. Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista. In: SUNKEL, O. *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/LECTURAS 71, 1991. p.192-232.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra, 1961.

GALBRAITH, J. K. *O novo estado industrial*. São Paulo: Pioneira, 1983.

\_\_\_\_\_. *Crônicas de um eterno liberal*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

GARRETÓN, M. A. Política, cultura y sociedad en la transición democrática. *Nueva Sociedad*, San Jose, n.180/181, p.199-219, 2002.

GONÇALVES, R. Competitividade internacional e integração regional: a hipótese da inserção regressiva. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.5, p.13-34, 2001.

HIRSCHMAN, A. O. *A moral secreta do economista*. São Paulo: Ed.UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Teorizando sobre o desenvolvimento econômico de uma perspectiva histórica. *Estudos Cebrap*, n.18, p.07-44, 1976.

KAUFMAN, R. Economic orthodoxy and political change in Mexico: the stabilization and adjustment policies of the La Madrid Administration. In: STALING, B.; KAUFMAN, R. *Debt and democracy in Latin America*. San Francisco: West View Press, 1989. p.109-125.

LANDER, E. Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocentricos. In: \_\_\_\_\_. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciências sociales*. Buenos Aires: Clacso, 1993.

LECHNER, N. Los nuevos perfiles de la política: un bosquejo. *Nueva Sociedad*, San Jose, n.130, p.32-43, 1994.

LIMA, M. C. Raízes da miséria no Brasil. In: BENVENUTO, J.; ZETTERSTRÖM, L. *Extrema pobreza no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p.11-49.

\_\_\_\_\_. *O mercosul no contexto da nova ordem mundial*. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1998.

\_\_\_\_\_. Capitalismo: crise ou avatar? *Temáticas*, Campinas, n.1, p.01-36, 1993.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

O'CONNOR, J. *Accumulation crises*. Oxfor: Basil Blackwell, 1986.

\_\_\_\_\_. *The fiscal crises of the state*. New York: ST. Martin, 1973.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

ORLÉAN, A. La sociologie économique et la question de l'unité des sciences sociales. *L'Année sociologique*, Paris, v.55, n.2, p.279-305, 2005.

PEREIRA, L. C. B. La crisis de América Latina: consenso de Washington o crisis fiscal? *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n.19, p.13-35, 1992.

PERROUX, F. *La coexistence pacifique*. Paris: Presses universitaires de France, 1958.

PREBISH, R. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

PREVOST, B. Lês fondements philosophiques et idéologiques du nouveau discours sur le développement. *Economies et sociétés*, Paris, v.39, n.3, p.477-496, 2005.

PRZEWORSKI, A. East-South system transformation. Chicago: University of Chicago, 1990.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, E. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: Clacso, 1993. p.201-246.

RICUPERO, R. Diversidade e desenvolvimento. In: ARBIX, G.; COMIN, A.; ZILBOVICIUS, M. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002. p.25-41.

ROSTOW, W. W. *As etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SACHS, I. *Stratégie de l'écodéveloppement*. Paris: Ed. Ouvrières, 1980.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. G.; NUNES, J. A. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: \_\_\_\_\_. *Semear outras soluções*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.21-121.

SCHWARZ, R. *A sereia e o desconfiado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SEN, A. *Un Nouveau modele économique*. Paris: Odile Jacob, 2003.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*, São Paulo, n.28/29, p.312-334, 1993.

SOLA, L. *Idéias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SUNKEL, O. El marco histórico de la reforma económica contemporánea. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n.22/23, p.15-55, 1993.

TAVARES, M. C. Economia e felicidade. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.30, p.75, 1991.

WILLIAMSON, J. What Washington means by Policy Reform. In: \_\_\_\_\_. *Latin America adjustment: how much has happened?* Washington, DC: The Institute for International Economics, 1990. p.05-36.

## Fontes Consultadas

AMSDEN, A. H. *Asia's next giant: South Korean and late industrialization*. Nova York: Oxford University Press, 1989.

BALASSA, B. *Comparative advantage, trade policy and economic development*. New York: New York University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *Uma nova fase de crescimento para a América Latina*. Cidade do México: Colégio de México; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem mundial*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1993.

DOCKES, P.; ROSIER, B. *L'histoire ambiguë: croissance et développement en question*. Paris: PUF, 1988.

FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, T. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável: as novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana*. Petrópolis: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. El auge de la economía mundial de 1983/1989. Los trucos de neoliberalismo. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.117, p.20-28, 1992.

TAVARES, M. C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.1, p.21-57, 1992.

TIGRE, P. B. Como a América se enquadra na alta tecnologia. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 10, n.2, p.212, 1989.