

Editorial

A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) ocupou, desde a sua criação, uma papel central na formulação das políticas públicas no Brasil e demais países latino americanos e caribenhos. Embora sua importância tenha diminuído ao longo dos anos 90, do século XX, em função da crise do Estado que atingiu a grande maioria dos países da região, seu papel como Centro de reflexão sócio econômico para o espaço latino americano e caribenho continua sendo importante ao subsidiar, de várias formas, a construção de políticas públicas para a região. Este número especial da revista RP3 se propõe a trabalhar exclusivamente com artigos relacionados à CEPAL. O primeiro artigo, Uma Leitura Cepalina das Relações Econômicas Sino Brasileiras, é de autoria de Cesar Augusto Lambert de Azevedo, doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). O artigo tem o propósito de analisar a evolução brasileira à luz das fases estruturalista e neoestruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a partir da década de 50 do século passado. O segundo artigo, Estratégias de Desenvolvimento Nacional para o Período 2012-2015: O Plano mais Brasil sob a perspectiva da abordagem da CEPAL, é de autoria de Cristiana Ramalho Barros, Doriana Daroit e Luiz Guilherme de Oliveira todos vinculados a Universidade de Brasília (UnB). O artigo tem por objetivo verificar, a partir dos objetivos e metas de desenvolvimento brasileiro constantes no Plano Mais Brasil, se há traços que se alinham com a visão estruturalista e neoestruturalista de desenvolvimento latino-americano. O terceiro artigo, Do Estruturalismo ao Neoestruturalismo: Síntese da Trajetória Histórica do Pensamento Cepalino, é de autoria Paulo Vinícius Menezes de Medeiros da Universidade de Brasília (UnB). A proposta do Trabalho é traçar um recorte temporal sobre a trajetória histórica do pensamento cepalino a partir das interpretações e influências extrínsecas sobre desenvolvimento econômico aplicadas no contexto latino-americano. Por fim, o quarto trabalho, A Evolução Conceitual do Pensamento Estruturalista Latino-Americano: Aportes Teóricos para a Construção de uma Historiografia Autônoma das Relações Internacionais, é de autoria de Leonardo Diniz Lameiras da Universidade de Brasília (UnB). O artigo busca resgatar alguns dos principais conceitos e ideias do pensamento estruturalista latino-americano por meio de uma narrativa que privilegia uma coerência cronológica, a fim de reafirmar a importância dos aportes críticos de seus principais intelectuais na construção de uma historiografia das Relações Internacionais com a identidade da América Latina.

Boa leitura a todos.

Uma Leitura Cepalina das Relações Econômicas Sino Brasileira

Cesar Augusto Lambert de Azevedo¹

Recebido em 01 de julho de 2016
Aprovado 24 de agosto de 2016

DOI: 10.18829/rp3.v0i08.19400

RESUMO

O artigo tem o propósito de analisar a evolução brasileira à luz das fases estruturalista e neoestruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a partir da década de 50 do século passado. Analisa também as modernizações introduzidas na República Popular da China (RPC) em 1978 e os seus desdobramentos nas décadas seguintes. Compara as análises por meio das relações sino-brasileiras desde o estabelecimento das relações diplomáticas em 1974. Demonstra a assimetria dos níveis de progresso técnico alcançados pelo Brasil e RPC e propõe uma nova relação centro-periferia nas relações dos dois países..

Palavras-chave: CEPAL, relações Brasil-RPC, inovação, desenvolvimento econômico.

ABSTRACT:

The article aims to analyze the Brazilian evolution in the light of structuralist phases and neoestruturalista the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), from the 50s of last century. It also analyzes the modernization introduced in the People's Republic of China (PRC) in 1978 and its development in the following decades. Compare the analysis through the Sino-Brazilian relations since the establishment of diplomatic relations in 1974. It shows the asymmetry of technical progress levels achieved by Brazil and PRC and proposes a new center-periphery relationship in relations between the two countries ..

Keywords: ECLAC, Brazil-PRC relations, innovation, economic development.

1. Introdução

A rica literatura referente à economia dos países latino-americanos, disponibilizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), tem facilitado sobremaneira as investigações dos pesquisadores e a difusão dos seus trabalhos. As diferentes abordagens conhecidas dos textos sugerem diagnósticos, apontam caminhos e recomendam iniciativas para reduzir as assimetrias observadas entre países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Ao longo das décadas que se seguiram às primeiras reflexões de Raúl Prebisch, ainda nos anos 40 do século passado, somaram-se outras de importantes pensadores, como Celso Furtado, por exemplo. Nos setenta anos que se seguiram, essa literatura adensou-se na medida em que os desafios propostos por novas agendas suscitaram novos conceitos. Mas os princípios norteadores concebidos ao fim da primeira metade do século XX parece que continuam válidos.

No conjunto de preocupações, Prebisch (2000, p. 455) debate a acumulação de capital e distribuição de renda. Esse ponto irá permear vasta literatura na busca de diagnósticos a sugerir iniciativas para reduzir distorções. Visualizava que a poupança externa pudesse contribuir para as transformações sociais; e verificava que a divisão internacional do trabalho desfavorece os latino-americanos quando trocam seus produtos primários por manufaturas produzidas alhures. Furtado (2009, p. 225-229) demonstra que o fluxo de renda no trabalho assalariado no Brasil, desde o final do século XIX chegando ao XX, calcado na atividade primária exportadora do café, seguiu uma trajetória de concentração de renda. Prebisch e Furtado comungam do mesmo diagnóstico. Os textos seminais desses dois pensadores alicerçam várias outras análises de outros estudiosos.

A modelagem do Sistema Internacional (SI) do pós-Segunda Guerra Mundial (2ª GM) recebeu superlativa contribuição dos Estados Unidos da América (EUA), que emergiram do grande conflito como potência extraordinária. A então novel Organização das Nações Unidas (ONU) foi instalada naquele país. E a conhecida Carta de São Francisco, de 26 de junho de 1945, teve o seu original depositado nos arquivos do governo estadunidense, como está no artigo 111 daquele documento. Do seu Prólogo (STOESSINGER, 1975, p. 599) podemos saber que se determina “promover o progresso social e elevar os padrões de vida em mais ampla liberdade”, e, para esse fim, “empregar o maquinismo internacional para promover o avanço econômico e social de todos os povos”. Para a América Latina (AL) a Organização instituiu a CEPAL. Essa incorpora

atribuições importantes, como a de contribuir com o desenvolvimento econômico da AL, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção, e reforçar as relações econômicas dos países entre si e as demais nações do mundo. Mais tarde, ela passou a promover também o desenvolvimento social. É uma das cinco comissões econômicas regionais.

Com o advento da chamada Guerra Fria (GF), em 1949, o SI passou a ser bipolar: EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Mas esse dispositivo dual não abrangia, necessariamente, uma parte dos Estados-nação. Um sintoma foi a Conferência de Bandung, na Indonésia, em abril de 1954, a qual atenderam 29 Estados-nação asiáticos e africanos. Condenaram-se ali todas as formas de colonialismo, inclusive o soviético (STOESSINGER, 1975, p. 134). Dentre os participantes estava a República Popular da China (RPC), que mantinha, à época, estreitos laços com a URSS, mas traçava os seus próprios caminhos sob a liderança de Mao Tsé-tung. No caso da AL, e, assim, do Brasil, observava-se a influência dos EUA, líder do bloco ocidental. Mas a heterogeneidade desse bloco, em especial no campo econômico, suscitou nos pesquisadores latino-americanos a busca das possíveis causas das assimetrias mencionadas acima. Isto é, buscava-se identificar os fatores determinantes da defasagem entre os desenvolvidos (centro) e os subdesenvolvidos (periferia).

Pode-se afirmar que ao longo dos anos 50 e 60 do século XX, Brasil e RPC não dialogaram, em face de realidades distintas. No nosso país, a análise da assimetria da díade centro-periferia verificava que o capitalismo se desenvolvia desigualmente. Mesmo com iniciativas para dotar o País de indústrias, o almejado progresso técnico decorrente não conseguia reduzir o *gap* em relação aos países centrais. Isto é, os produtos industriais brasileiros tinham nível inferior aos fabricados nos países centrais. Na RPC, a iniciativa governamental naquelas décadas respondeu a uma visão de mundo completamente diferente. Sob a liderança de Mao Tsé-tung, os chineses procuraram afirmar a sua revolução por meio de uma transformação agrária e de uma modernização industrial com o auxílio, nem sempre possível, da URSS. Não sem frustrações, como está registrado no experimento do Grande Salto para Diante no final da década de 50 e início dos 60; e na Revolução Cultural a tentar fraturar a tradicional estrutura social confucionista.

Mas foi na década de 70 do século XX que o Brasil atea relações diplomáticas com a RPC. Do lado brasileiro, à época, a iniciativa poderia ser percebida como insólita, dado que, além de ainda se estar na GF, o nosso país tinha governos militares, teoricamente avessos ao diálogo com nações que adotavam o sistema político de partido-Estado. Porém, deve-se considerar que a RPC

passou a dialogar no SI consoante novo *status*, em sintonia com a aproximação sino-norte-americana. A incorporação plena da RPC ao SI afetou a importância da bipolaridade, na medida em que a ela substituiu Taiwan – ou República da China – não só na ONU, mas a RPC tornou-se membro permanente do Conselho de Segurança (CS) da Organização. Ao lado dos EUA, da URSS, do Reino Unido e da França, a RPC já dispunha do armamento nuclear desde 1964. Isto é, apesar de ser ainda um país com vasta população considerada abaixo da linha da pobreza, a elevada prioridade do Partido Comunista Chinês (PCCh) atribuída ao progresso técnico permitiu à RPC desenvolver sofisticada tecnologia que a permitiu obter conhecimento sobre energia nuclear. Evidentemente, esse conhecimento não se cingiu à fabricação do armamento nuclear, mas a ramos de utilização civil desse tipo de energia.

O progresso técnico perpassa a literatura cepalina. Pode-se mesmo afirmar que ele se constitui na pedra angular das discussões apresentadas nos textos de variados pesquisadores, como, por exemplo, em Mello (2009, p. 16). Os estudiosos se debruçaram sobre temas distintos, como as formas de industrialização dos países latino-americanos, as relações dos setores primário exportador com o industrial, a distribuição de renda nos países, comércio internacional e, mais recentemente, a equidade no acesso das populações aos bens gerados pela economia. Mas a inovação, como densidade qualitativa do progresso técnico, parece ainda ser um desafio superlativo para que os países da AL possam competir no SI. Isto é, os Estados-nação latino-americanos continuam a ser periferia, posto que haja distinções entre eles. No caso brasileiro, por exemplo, o setor industrial compreende significativo número de transnacionais estrangeiras a deter e disseminar as inovações; e as empresas brasileiras continuam a experimentar dificuldades de inovar, e de, assim, estarem aptas a competir no mercado internacional. Já o setor agropecuário alcançou posição de destaque entre os produtores de alimentos. Afirma-se que, em larga medida, tal posição foi alcançada mercê de pesquisas que se iniciaram, de forma sistemática, nos anos 70 do século passado, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

A RPC hoje disputa liderança em diferentes ambientes do SI. No econômico, tem conseguido elevadas taxas de crescimento há 35 anos. É detentora de conhecimento que não a limita a simples copiadora dos produtos originários do exterior; inova e desafia os concorrentes; alcançou progresso técnico que se espalha por vários segmentos fabris; conecta os laboratórios das suas instituições, inclusive os das suas universidades, com as indústrias e inunda os mercados interno e do exterior com produtos competitivos. Quais teriam sido as variáveis que suscitaram à RPC alcançar esse progresso técnico, via inovação, que não estão presentes no Brasil? Que

motivações impulsionam o PCCh a aprofundar a presença chinesa nos diferentes continentes, inclusive no Brasil? Dadas as diferentes dimensões dessa presença chinesa, como posicionar a RPC na díade centro-periferia? E, assim, como situar as relações econômicas sino-brasileiras nessa díade?

O artigo tem, pois, como objeto as relações econômicas sino-brasileiras no recorte temporal de 1974 até o fim do primeiro quadrimestre de 2016. Para tanto, buscará alcançar o objetivo geral de apresentar, em perspectiva, uma ótica cepalina dos níveis econômicos brasileiro e chinês no período. Para obter esse objetivo geral, buscar-se-á conseguir, como objetivos específicos, identificar e analisar as participações brasileira e chinesa no ambiente de ciência e tecnologia (C&T) que ajudem a explicar as relações entre Brasil e RPC; analisar sucintamente os desenvolvimentos econômicos brasileiro e chinês no período adotado no artigo; e qualificar a evolução do diálogo sino-brasileiro no período de tempo do recorte, bem como as trocas comerciais nos primeiros cinco meses de 2016. Espera-se, com isso, trazer a lume a comparação dos resultados conquistados pelos dois Estados. O texto apresentará: uma síntese dos principais pontos que caracterizam os períodos estruturalista e neoestruturalista da CEPAL; a evolução brasileira consoante esses pontos principais, dentro do recorte temporal adotado; a evolução da RPC nesse recorte; as relações sino-brasileiras e o diálogo comercial recente, encerrando-se com as considerações finais.

2. A CEPAL e as fases estruturalista e neoestruturalista

A fase estruturalista cepalina perpassa as décadas de 50 a 80 do século passado. O legado dessa fase repousa no método histórico-estrutural para analisar o subdesenvolvimento periférico da AL. A percepção de haver uma relação desigual entre os países desenvolvidos, ou centrais e os periféricos sugeria, nos anos 50, ser necessária a adoção de uma política de Estado voltada para a substituição de importações (BIELCHOWSKY, 2000). Tal política implicaria se planejar e implantar um setor industrial que pudesse superar a robusta estrutura de propriedade de latifúndios voltada para a exportação de bens primários. Mas seria necessário também fortalecer o mercado interno. Contudo, os recursos necessários para dar curso a tal política foram, em larga medida, obtidos no exterior; e as plantas industriais foram instaladas seguindo concepções estrangeiras, ao longo daquela década. No decênio seguinte, anos 60, o que se verificou é que o processo de industrialização, até então, não apresentava redução da assimetria produtiva e, logo,

da dependência na díade centro-periferia. A heterogeneidade estrutural nos Estados latino-americanos frente aos Estados centrais desafiava os estudiosos. A discussão recaiu sobre a necessidade da redistribuição de renda e da adequação institucional do Estado, de modo a que esse pudesse ter peso específico marcante nas decisões econômicas para promover os investimentos. Porém, no tocante à distribuição de renda, Prebisch (2000, p.455) recomendava que “não se trata de retirar a renda da minoria superior para distribuí-la, pura e simplesmente, às massas populares, pois, uma vez que a renda pessoal *per capita* no conjunto da América Latina atinge apenas 370 dólares”.

A década de 70 trouxe novos desafios. Para muitos Estados periféricos, as crises do petróleo foram fonte de erosão financeira, em face dos recursos empregados para a importação de óleo. Simultaneamente, os países da A.L. incorporaram duas agendas: a luta pela redemocratização; e o início da discussão – ainda que superficial – dos temas referentes a meio ambiente¹. Na economia, o abandono da relação US\$ 35/onça ouro, pelos EUA, acrescentou uma nova variável às dificuldades sentidas pelos Estados latino-americanos.

Na década de 80, muitos Estados latino-americanos tiveram que se debruçar sobre as questões ligadas às dívidas externas. A sua renegociação e as agruras inflacionárias preocuparam os diferentes governos. Os estruturalistas cepalinos se voltaram para o longo prazo da tríade dívida externa/inflação/ajuste. Eles defendiam que o ajuste deveria ocorrer em compasso com o investimento, o crescimento, e a diversificação das exportações; isto é, a renegociação da dívida deveria ser compatível com o crescimento. De acordo com Rodriguez et al (1995), a década de 80 foi considerada perdida, pois se tinha: graves desequilíbrios macroeconômicos e dificuldades para superá-los; descompasso entre o perfil da demanda internacional e a pauta das exportações latino-americanas; atraso tecnológico; e aumento de desemprego. Mas o final da década ofereceu uma novidade: a dissolução da URSS, em 1989.

Assim, na década de 90, surge o trabalho da CEPAL intitulado *Transformación Productiva con Equidad*, documento que elege como objetivos específicos (CEPAL, 1996, p. 85) àquela década:

1 – Vinculação entre os mercados interno e externo: transformação produtiva orientada pelos critérios de competitividade autêntica e equidade; respaldada pela incorporação do progresso técnico e elevação da produtividade; tarefa conjunta pública e privada

¹ Dois acontecimentos foram marcantes nas preocupações da CEPAL: reunião do chamado Clube de Roma, em 1968; e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, junho de 1972, em Estocolmo.

determinante para a competitividade internacional e fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação.

2 – Articulação do setor produtivo: reorientação da indústria para o mercado externo, favorecendo crescentemente as vinculações anteriores e posteriores com os setores de recursos naturais. Inovações importantes em matéria de gestão da infraestrutura física com prioridade para a manutenção e novas obras vinculadas à reorientação produtiva do setor industrial. Ênfase nas telecomunicações. Apoio aos serviços requeridos pela crescente inserção internacional do aparato produtivo.

3 – Interação entre os agentes públicos e privados: fomento da competitividade autêntica e da equidade. Definição precisa das áreas sujeitas à regulamentação pública e de outras em que prevalece o mecanismo de mercado. Excelência institucional nas áreas de intervenção seletiva. Responsabilidade pública central na supervisão dos resultados da ação do mercado. Concordância estratégica e transparente entre o Estado e o setor empresarial e dos seus respectivos papéis.

Há aspectos novos, como se lê: a palavra “equidade”, em si mesma, introduz uma preocupação não identificada nas décadas anteriores. Remete-se à defesa de princípios imutáveis de justiça; e de reconhecer igualmente o direito de cada um. Lembra as reflexões de Rawls em *Uma Teoria de Justiça* (1999), cujo primeiro capítulo é justamente Justiça como Equidade – *Justice as Fairness*. Há outros pontos objetivos como novidade: a busca por equilíbrios macroeconômicos em curto e longo prazos; a melhor eficiência das estruturas produtivas, na medida em que se exige do setor público atenção com os mercados; e o próprio papel do empresário no desenvolvimento. E é aqui que pesquisadores identificam generosas cedências do pensamento cepalino ao mercado. E passou-se a referir à Nova CEPAL como neoestruturalista. Acolhe preocupações ambientais, e, reconheça-se, há subjacente ao neoestruturalismo da Nova CEPAL uma crítica à crença nas superlativas virtudes do mercado. Os anos 90 foram de desafios de outro diapasão. O SI foi reconfigurado com o fim da bipolaridade (1989) e fugaz unipolaridade norte-americana, pelo menos no plano militar. O desmonte da URSS desafiou e provocou o pensamento cepalino, pois a economia era administrada por meio de pequeno oligopólio: EUA, Japão, e Alemanha; e a RPC insinuava-se como um potencial polo. Na esteira da “nova era”, os EUA propunham um consenso, o Consenso de Washington, cunhado por John Williamson em 1990, e composto de dez reformas econômicas (BIRDSALL; TORRE; MENEZES, 2001, p. 4-5). Na AL tal Consenso causou, *et pour cause*, um contencioso, na medida em que ele recomendava que os Estados latino-americanos superassem o mau sucesso dos anos 80 por meio

das reformas, dentre elas: privatizações, reformas fiscais, desregulamentações, direitos de propriedade, abertura comercial, e neutralização de subsídios.

3. Uma leitura cepalina do Brasil

É certo que um processo de industrialização insipiente e localizado pode ser identificado nas primeiras décadas do século XX no Brasil. Havia plantas industriais em São Paulo que atendiam o diminuto mercado brasileiro de então. Afinal, o nosso país ainda era fundamente agrário, com forte participação do café na economia nacional, como analisa Furtado (2009, p. 257-277). Naquele início de século, em 1917 e no ano seguinte, houve greves operárias no Brasil (ASSUNÇÃO, p. 35). Mas foi na década de 50 que a industrialização se disseminou, com a vinda da indústria automobilística assentada na região metropolitana de São Paulo, durante o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK). Planejava-se substituir a importação de veículos pela produção nacional e atender à demanda interna. Concebeu-se ainda o Plano de Metas, a contemplar as indústrias farmacêutica, elétrica, química e de máquinas. E foi, de fato, geradora de empregos especializados e compradora de insumos industriais de origem nacionais. Reconheça-se, contudo, que foi um processo calcado no capital externo e na tecnologia estrangeira, em face da magnitude dos investimentos exigidos.

Nos anos 60 o nosso país experimentou dissonâncias no campo político; e alteração no campo das profissões, em face da facilitação proporcionada por técnicas novas e diferentes materiais. Houve também um deslocamento de parcela da mão-de-obra para o novel setor de serviços. As pressões de ordem política decorrentes de 1964 derivaram da reforma administrativa de 1967. A reforma tinha por objetivo superar a inelástica burocracia nacional. Contudo, na leitura de Pereira (2001, p. 240), distorções provocadas pela reforma afastaram-na de um regime burocrático baseado na meritocracia e enfraqueceram o núcleo estratégico do Estado. Quanto à recomendação cepalina de distribuição de renda, não pode ser realizada a contento.

Nos anos 70, as sugestões cepalinas ajudam a explicar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Geisel, a qual recomendava a substituição de importações. Esta era já uma sugestão cepalina que vinha dos anos 50; mas o II PND visava também o incremento das exportações industriais, agenda importante nos anos 70 na CEPAL. Um dos esforços brasileiros

mais exitosos daquela ocasião foi o conhecido Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL). O projeto permitiu o desenvolvimento de tecnologia adequada à utilização do álcool nacional de cana de açúcar como alternativa à gasolina nos motores de combustão interna do ciclo Otto. A meta era a substituição do petróleo importado de elevado custo pela cana de açúcar transformada em álcool combustível. As pesquisas exitosas da EMBRAPA foram fundamentais para tal intento, aliadas ao desenvolvimento de novas ligas metálicas resistentes ao desgaste nos componentes internos dos motores a gasolina provocado pelo novo combustível. O mérito desse progresso técnico pioneiro repousava, com efeito, na inovação.

É certo que industrialização brasileira tinha deslanchado na segunda metade dos anos 50, especialmente no governo JK. O fulcro dessa industrialização situou-se no ramo automobilístico, com a fixação de montadoras estrangeiras na região metropolitana de São Paulo. Ela foi, de fato, geradora de empregos especializados e compradora de insumos industriais de origem nacionais, na medida em que essas iam se qualificando. Reconheça-se, contudo, que foi um processo exógeno, ou seja, calcado no capital externo e na tecnologia estrangeira. Até hoje não houve entusiasmo para o surgimento de montadoras brasileiras de veículos competitivas, que pudessem atender ao mercado doméstico e disputar mercados no exterior. Em larga medida, o progresso técnico na indústria nacional tem sido caudatária das estratégias das transnacionais estrangeiras. A honrosa exceção está na indústria aeronáutica, com destaque para a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) que surgiu estatal no final dos anos 60 e privatizada nos 90. O progresso técnico traduzido pela inovação na Empresa tem permitido que as aeronaves produzidas ali alcance aceitação no exterior.

Vale citar também o progresso técnico obtido no âmbito da indústria do petróleo promovido pela empresa Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima (PETROBRÁS). As soluções obtidas para a extração de óleo no mar (*off shore*) têm exigido inovação e são fruto de parceria com institutos universitários. Mas o diálogo permanente do setor industrial brasileiro com a pesquisa oriunda de universidades ainda pode ser visto como exceção no Brasil. Também, na citada EMBRAER a mão-de-obra altamente qualificada é, quase exclusivamente, formada no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), estabelecimento de ensino estatal de ponta. Deve-se reconhecer que essas experiências exitosas não motivaram amplamente o setor industrial como um todo, de modo que houvesse um *spill over* para todos os ramos do setor secundário da economia nacional. A multiplicação de iniciativas como essas poderia beneficiar a geração de postos de trabalho mais bem remunerados e, assim, contribuir para a distribuição de renda, uma das caras recomendações da CEPAL.

A partir dos anos 70 o Brasil obteve de investimentos diretos do exterior (IDE), em 1978, US\$ 2,18 bi e, em 1993, algo em torno de US\$ 2 bi. Observou-se um máximo de US\$ 2,80 em 1988 (DEVAI; COSTA, 2013). O produto interno bruto (PIB) variou de US\$ 155,6 bi, em 1978, para US\$ 406,9 bi, em 1993, segundo Kushnirs (2015). Com relação aos investimentos em C&T, em 1981, segundo Rodrigues; Barbosa e Neto (2004), foi de US\$ 1,22 bi (considerando-se despesas pública e empresarial) e, em 1993, US\$ 2,3 bi, segundo Machado (2004). Os números mostram que o Brasil duplicou os seus dispêndios em C&T entre 1981 e 1993, mas, em percentual do PIB houve retração, isto é, de 0,78% para 0,57%. Ajuda a explicar o fato de que a década de 80 foi de fortes constrangimentos na economia brasileira, em especial a crise do endividamento externo e a aceleração do processo inflacionário.

Ora, o pensamento cepalino estruturalista na década de 70 sugeria que os parques industriais dos países da AL engajassem no esforço da exportação. Contudo, os candidatos à moderna industrialização não tinham mais as mesmas oportunidades de alcançarem o *catching-up*² aproveitado pelo Japão, República da Coreia (Coreia do Sul) e pela ilha de Taiwan (para Pequim, uma província rebelde). Por outro lado, tal pensamento apontava também para as dificuldades da inserção internacional da periferia latino-americana decorrentes das variáveis estruturais internas que contribuía negativamente para o crescimento via progresso técnico. Além dessas variáveis estruturais, as ações do Estado brasileiro eram desafiadas pelas crises dos anos 70 que limitavam severamente os recursos domésticos que pudessem contribuir para o desenvolvimento. O País buscou recursos no exterior, com endividamento.

Os anos 80 foram, para o Brasil, de busca determinada por acordos com credores estrangeiros. O nosso país debateu-se com a administração da dívida externa, com estagnação econômica e inflação sempre elevada que foram “rompendo lentamente os mecanismos básicos de reprodução da sociedade, a mobilidade social e a ampliação continuada do consumo moderno” (MELLO; NOVAIS, 2009, p. 96). No campo político, foi a década da redemocratização e da entrada em vigor de uma nova Constituição. Ela apontou caminhos nas diferentes dimensões da vida nacional, assim como ofereceu referências institucionais para a economia brasileira. Mas foi a década do incremento pouco controlado da inflação, a angustiar a população, especialmente o seu segmento de menor poder aquisitivo.

² Podemos traduzir como “emparelhamento”.

A última década do milênio passado, no Brasil, foi de combate exitoso contra a inflação, com a operacionalização do Plano Real. Seguindo a tendência da época, a Secretaria de Administração Federal da Presidência da República (SAF) foi transformada em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Segundo Pereira (2001, p. 249), para a reforma gerencial em 1995 foram adotadas “três dimensões: uma institucional, outra cultural e, uma terceira, de gestão. No trabalho que eu e minha equipe realizamos no MARE, demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições”. Houve sintonia do gerenciamento da economia brasileira com os “novos tempos” observados na economia internacional. Houve, assim, reformas e privatizações e fim dos monopólios estatais nas telecomunicações, mudança no tratamento do capital estrangeiro para incentivar a concorrência e internacionalização da economia. Um dos fatores que desafiaram o setor produtivo nacional como um todo foi a paridade US\$/Real observada entre 1994-1998; mas um dos elementos que contribuíram para modificar a paridade foi a crise econômica asiática de 1998.

A economia brasileira entre 1993 e 1998 apresentou incremento. O seu PIB, a preços de 1970, cresceu de US\$ 406,9 bi para US\$ 853,8 bi, conforme Kushnir (op. cit.). Já no IDE, de US\$ 2,0 bi para US\$ 28,85 bi no fluxo; e de US\$ 61,0 bi para US\$ 99,5 bi no estoque, de acordo com Devai e Costa (op. cit.). No período, as despesas com C&T variaram de US\$ 2,3 bi, de acordo com Machado (op. cit.), para US\$ 2,5, ou seja, praticamente não se alterou em valores absolutos, mas decresceu percentualmente ao PIB de 0,575 para 0,29%. Após 1998, em face da crise asiática, o Brasil promoveu desvalorização da sua moeda e o PIB sofreu retração, só se voltando ao nível de 1998 em 2005, quando atingiu US\$ 892,1 bi a preços correntes de 1970. Apesar disso, houve esforço para o apoio em C&T, com aporte de US\$ 5,0 bi para US\$ 13,6 bi entre 1998 e 2005 (GALEANO, 2010; MOSER; THEIS, 2014), alcançando em 2005 o percentual de 1,53%. Desde 1993, podem ser reconhecidos alguns avanços aplicados à fabricação de aeronaves pela EMBRAER, pelo domínio da tecnologia de extração de petróleo em águas profundas (especialmente na camada do pré-sal) e novas conquistas pela EMBRAPA. Mas são instituições já consagradas pelo êxito nas décadas anteriores, como já citadas, ou seja, pelo arrastamento tecnológico consequente dos êxitos obtidos nas décadas anteriores. Não apareceram novas empresas a obter progresso técnico e conquista de espaço no exterior graças aos produtos gerados pelas pesquisas.

4. Uma leitura da República Popular da China.

Na década em que houve o estabelecimento das relações diplomáticas sino-brasileiras, após a morte de Mao Tsé-tung, em 1976, instalou-se uma disputa pela sucessão, até a ascensão de Deng Xiaoping. Em 1978, esse fez aprovar o plano estratégico das quatro modernizações: agricultura, C&T, defesa e indústria. Essas modernizações constituíram as molas propulsoras do superlativo desenvolvimento chinês que ainda hoje é testemunhado. A proposta de Deng Xiaoping no final da década dos 70 rompeu com premissas operacionais da política maoísta. Na agricultura, aboliu as comunas agrárias, retornando aos “sistemas de responsabilidade”, isto é, a concessão do Estado – proprietário de toda a terra do território chinês – às famílias de agricultores. O que a liderança buscava, na ocasião, era aumentar a oferta de alimentos. Os contratos firmados entre o Estado chinês e as famílias permitiam a essas ter direitos de exploração sobre os módulos. Segundo Gipouloux (2005, p. 64), no início da década de 1980 cada lavrador cultivava 0,29 hectares (ha) de terra arável. Por meio desse sistema, as famílias rurais tiveram a permissão para vender no mercado o excedente da produção destinada ao Estado. Tal iniciativa ensejou aumento da produção no campo: 11,2% ao ano entre 1978 e 1984 contra 3,2% no período de 1953 a 1978, em média (GIPOULOUX, 2005, p. 22).

A iniciativa foi importante para a segurança alimentar chinesa. Mas, dado o padrão dos módulos agrários cultivados pelas famílias, o espaço seria insuficiente na medida em que elas iam crescendo. Para evitar o abandono do campo pelas novas gerações e motivasse a migração para as grandes cidades, o governo central fez construir vilas e aldeias próximas às áreas de cultivo; nelas foram instaladas pequenas empresas a absorver a mão-de-obra excedente no campo. Eram as empresas de vilas e aldeias (EVA). Mas as pessoas empregadas nessas empresas continuavam a residir no campo. A mobilidade na RPC era limitada desde a época de Mao Tsé-tung por meio do hukou. Trata-se de uma licença de residência por meio da qual cada pessoa liga-se a um lugar para efeito de controle de mobilidade. O direito de ir e vir entre as cidades e regiões depende, até hoje, de autorização governamental. Essas iniciativas evitaram a rápida migração que, no Brasil, foi responsável pelo desordenado crescimento das cidades e geradora de favelização.

A modernização industrial promovida pelo grupo de Deng Xiaoping pode ser resumida em dois períodos: 1978 a 1993; e 1993 aos nossos dias. No início do primeiro período citado, 1978, as empresas estatais respondiam por 77% da produção industrial. A produção restante era de 14% das “empresas coletivas” de trabalhadores, mas controladas pelos governos locais; e 9% correspondiam a pequenas indústrias localizadas nas EVA (NAUGHTON, 2007, p. 299). Nesse

início, foram implantadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), destinadas a atrair os investidores da diáspora chinesa espalhados pelo mundo, especialmente da Ásia, e estrangeiros. Posteriormente, as ZEE foram ampliadas em quantidade para toda a faixa litorânea. No período 1978-1993, o governo em Pequim procurou descentralizar o planejamento, transferindo-os para as províncias, com o propósito de melhor equilibrar e agilizar as iniciativas estatais.

Não só a modernização industrial, mas a agrícola e a da defesa foram acompanhadas da modernização em C&T. Já em 1978, Deng convocou uma Conferência Nacional de Ciência, ocasião na qual ele sustentou que essa modernização seria o apoio das outras três (OLIVEIRA, 2005, p. 33; NAUGHTON, 2007, p. 352). Para tanto, procurou-se reforçar a meritocracia da Academia Chinesa de Ciências e reforçá-la numericamente, em face da consequência danosa da Revolução Cultural (1966-1976) que ainda era sentida. O governo de Pequim promoveu a tecnologia doméstica simultaneamente à abertura aos IDE, aproveitando as ZEE. Entre 1978 e 1993, o IDE chinês cresceu de uma base incipiente para US\$ 30 bilhões (bi); o PIB cresceu, no mesmo período, de US\$ 141,06 bi para cerca de US\$ 1,9 trilhões (tri), consoante paridade do poder de compra (PPP), conforme Morrison (2015). Em 1978, o dispêndio em C&T correspondeu a 5,6% do total de despesas governamentais de, aproximadamente, 122 bilhões de Yuan (Y). Em 1993, esse percentual havia caído para 4,86%, mas para dispêndio total do governo de Y464,23 bi³. Porém os recursos para C&T mantiveram o mesmo valor em dólares norte-americanos nesse período. (SHUJIE, 2006).

Em contraste, a RPC aprofundou o seu modelo pela mobilização da mão-de-obra treinada nas atividades industriais de cópia dos produtos estrangeiros fabricados nas ZEE. A modernização em C&T foi a base para as outras três; mas sem os constrangimentos sentidos pelo Brasil. No caso da RPC, vimos que a constituição das EVA e o hukou inibiram a migração campo-cidade. Quanto ao crescimento populacional, histórica preocupação dos dirigentes chineses, foi implantada a política do filho único. Mas também houve outros problemas. Em 1988-1989 os chineses começaram a se incomodar com a inflação elevada, ressentimento com a corrupção e privilégios arbitrários, e elevação da expectativa de mudanças políticas e econômicas. Esses fatores ajudam a explicar os eventos repressivos na Praça da Paz Celestial nos dias 3 e 4 de junho de 1989. Na RPC, o experimento na absorção das práticas da economia capitalista nas ZEE logo nos primeiros anos, entusiasmou os dirigentes a adotarem, em 1984, quatorze “cidades abertas” na costa, destinadas a serem Zonas de Desenvolvimento Econômicas e Tecnológicas

³ A relação era de 1,68Y/US\$, em 1978; e de 5,76Y/US\$, em 1993, de acordo com a China Current Exchange Rates.

(ZDET). O experimento envolveu, nessa fase, cerca de 160 milhões de pessoas (NAUGHTON, 2007, p. 409).

A RPC, na década de 90, promoveu importante mudança na economia. Uma delas foi nova centralização dos recursos fiscais, austeridade macroeconômica, unificação do sistema tributário, privatização de pequenas e médias empresas estatais – o governo manteve as grandes. Foi dado a conhecer que estava inaugurada a “economia socialista de mercado”, isto é, o mundo empresarial público e privado passava a ser responsável pelas decisões gerenciais das suas firmas em competição. Mas o sistema político permanecia de partido-Estado. Seria provável haver perdas sem a interferência governamental ou a sua ajuda. Uma das derivadas foi a redução de funcionários das empresas estatais, como mostram Nolan (2001, p. 18-20) e Naughton (2007, p. 106). As reformas contribuíram eficazmente para o controle da inflação por volta de 1996. E acirraram a competição entre as empresas, inclusive entre as estatais. Ajuda a explicar a procura que encetaram pelo mercado externo. Para tanto, tiveram que se preparar para oferecer produtos competitivos no exterior, não só em preços, mas em qualidade.

Após a adoção da economia socialista de mercado, com as reformas econômicas realizadas, a RPC experimentou um aumento da arrecadação que chegou a um mínimo de 12% do PIB (NAUGHTON, p. 102) em 1993-1994. O mesmo comportamento foi observado na destinação de recursos para C&T, como mostra Naughton (op. cit., p. 355): de US\$ 4 bi, aumentou para US\$ 25 bi em 2005, para um PIB naquele ano de US\$ 2,29 tri e IDE de US\$ 78 bi. Os valores cresceram ao longo da primeira década do milênio, pois, em 2010, para um PIB de US\$ 6,174 tri, o investimento em C&T foi de US\$ 45 bi, um valor importante (GURUSWAMY; SINGH, 2010, p. 29). Porém, observa-se redução percentual em relação ao PIB de 1,1% para 0,73%. Se nos primeiros anos do experimento, década de 80, a RPC destinava uma parte dos recursos em C&T para importação de tecnologia e para implantação de projetos fabris, nos anos 2000 os recursos se destinaram majoritariamente a contratos sobre propriedade intelectual, com o propósito de desenvolver projetos domésticos de variadas finalidades. Um caso emblemático foi o da empresa de informática Lenovo – inicialmente chamada Legend – que foi gestada na Academia Chinesa de Ciências em 1984.

Um fato importante para a RPC foi a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001. O aumento da pauta comercial, compartilhado praticamente com todo o globo, permitiu à RPC colocar os produtos *Made in China* nos diferentes pontos, fossem manufaturas ou componentes delas. A *Aviation Industries of China* (AVIC) vem obtendo sucesso na

realização de projetos aeronáuticos para fins civis, associada a empresas estrangeiras, em particular à EMBRAER e à canadense Bombardier; e militares. Atualmente, as plataformas aéreas militares desenvolvidas na RPC praticamente prescindem da assessoria russa. A indústria chinesa de aviação serve de base para a aeroespacial, que tem tido bom sucesso nos projetos de veículos lançadores de satélite (VLS), usados inclusive pelo Brasil, consoante o acordo *China-Brazil Earth Resources Satellite* (CBERS). Trata-se de um acordo importante para ambos os Estados, porque esses satélites têm órbita não estacionária, permitindo utilizá-los para identificação de desmatamentos e auxílio meteorológico, por exemplo, a iluminar setores escolhidos da superfície terrestre.

5. As relações sino-brasileiras e o diálogo comercial recente

Os primeiros contatos brasileiros com o então Império do Meio ocorreram ainda no século XIX. Em 1814, o Conde de Linhares já tinha mandado trazer cerca de trezentos chineses para o cultivo de chá no Rio de Janeiro (LEITE, 1999). Ao longo da segunda metade do século XIX, surgiram leis que foram sendo aprovadas pelo parlamento do Império do Brasil, como a Lei do Ventre Livre, promulgada em 1871, que decretara a liberdade do ventre da escrava, e a Lei dos Sexagenários, de 1885 (SALLES, 2009, p. 41-42). Para reduzir o impacto econômico decorrente dessas leis na agricultura brasileira, uma das providências do governo da Corte, à época, foi a constituição de uma Missão Extraordinária, em 1879, para viajar à China, na tentativa de estabelecer com as autoridades locais um fluxo migratório para o Brasil. Pretendia-se, então, substituir a mão-de-obra cativa pelos chineses na economia agrária. Os membros da comissão embarcaram na corveta brasileira Vital de Oliveira no porto de Lisboa com destino a Hong Kong; mas as negociações não prosperaram (HISTÓRIA NAVAL BRASILEIRA, 2001).

No início do século XX, o Brasil manteve uma representação em Pequim, composta de pequeno número de diplomatas (MOSER; MOSER, 1993). E os chineses, reciprocamente, tinham a sua representação no Rio de Janeiro (MOURA, 2011, p. 9). Mas, com a inauguração da República Popular, em 1º de outubro de 1949, o nosso país instalou a sua representação em Taipé, na ilha de Taiwan. Somente em 15 de agosto de 1974 foram estabelecidas as relações diplomáticas plenas entre o Brasil e a RPC, com a troca dos seus embaixadores. Embora o mundo ainda experimentasse a bipolaridade política e estratégica na GF, o governo brasileiro de Ernesto Geisel inaugurou, na política externa, o conceito do “pragmatismo responsável”, concebido pelo

chanceler Antônio F. Azeredo da Silveira. A expressão significava operar no cenário externo consoante a realidade internacional como ela se apresentava, e era responsável por se pautar na ética nas relações, além de se orientar por uma perspectiva ecumênica, isto é, sem discriminar nenhum Estado (OLIVEIRA, 2005, p. 149). As relações assim inauguradas, portanto, ajustava-se ao conceito.

Como já se pode verificar, o desenvolvimento do progresso técnico via inovação vem atingindo diferentes propósitos no Brasil e na RPC. Nos últimos quinze anos o nosso país vem aumentando as suas safras agrícolas e melhorando os seus produtos agropecuários, mercê das pesquisas das universidades e, principalmente, da EMBRAPA. Por outro lado, em face das características da nossa economia nos anos 90 somadas à atratividade do mercado chinês para mercados agropecuários, alerta-se para a “primarização” da economia brasileira. Com efeito, a RPC, posto que seja uma robusta produtora de cereais, não consegue atender plenamente o mercado interno de alimentos, necessitando importá-los. O mesmo se verifica no campo da energia, onde a RPC tem de buscar petróleo e gás no exterior para somar-se à produção doméstica. E, ainda, necessita importar minério de ferro. Esses pontos constituem preocupações para o governo de Pequim. Mesmo porque, no recorte temporal adotado neste artigo, o aumento da renda da população chinesa gerou não somente aumento do consumo de alimentos, inclusive de proteínas, mas diversificação de produtos, como ressaltam Gipouloux (op. cit., p. 216) e Naughton (op. cit. p.140). As tabelas 1 e 2, abaixo, ilustram a afirmação sobre a redução da pauta exportadora brasileira para a RPC a produtos primários. Ambos os quadros referem-se ao período de janeiro a maio de 2016.

Tabela 1 – Exportações brasileiras para a RPC.

PRODUTO	MILHÕES DE US\$	MILHARES DE TONELADAS	PARTICIPAÇÃO %, EM US\$, NAS EXPORTAÇÕES
Soja em grão	8388	23.665	63,2
Minério de ferro	2308	80.729	17,4

Petróleo	1260	6.252	9,5
Pastas de madeira	683	1.652	5,1
Carne de aves	346	202	2,6
Carne bovina	298	71	2,3
TOTAL	13283	112.571	100

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Tabela 2 – Importações brasileiras da RPC.

PRODUTO	MILHÕES DE US\$	QUANT. (10 MIL)	PARTICIPAÇÃO % EM US\$ NAS IMPORTAÇÕES
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes	2.464	1.188.276	37,8
Máquinas e instrumentos mecânicos e suas partes	1.615	27.792	24,8
Aparelhos elétricos para telefonia	804	2.852	12,3
Produtos químicos orgânicos	766	X	11,8
Embarcações e	622	0,4	9,6

estruturas flutuantes			
Partes para rádio e TV	243	373	3,7
TOTAL	6.514	1.219.293,4	100

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Considerações Finais

A sintonia dos propósitos da CEPAL com a Carta de São Francisco é decorrência lógica, na medida em que a Comissão é um dos órgãos da ONU. As suas recomendações e os estudos emanados delas têm ajudado os países da América Latina e do Caribe e, assim, o Brasil. As posições políticas do nosso país e da RPC durante a GF refletem as escolhas possíveis dos seus governos. Durante o período em que o SI era bipolar, o Brasil optou pelo chamado bloco ocidental. E as suas decisões foram decorrentes da sua posição nesse bloco, posto que heterogêneo. A RPC experimentava uma realidade revolucionária que sugeria outro caminho no xadrez mundial. As suas decisões não se atrelavam a qualquer dos dois blocos, embora nutrisse simpatia pela URSS por razões ideológicas. E a URSS ajudou a RPC na arrancada do seu progresso técnico.

O progresso técnico está ligado estreitamente à inovação; essa lhe confere densidade qualitativa. A presença da inovação no Brasil não tem a mesma latitude da que se verifica na RPC. A sintonia fina entre as universidades chinesas e o seu parque industrial, isto é, empresas públicas e privadas, difere do diálogo das congêneres brasileiras com o mundo empresarial. Os chineses obtêm ganhos qualitativos que ajudam os seus produtos aproximarem-se da fronteira tecnológica. Das crises do petróleo dos anos 70 que afetaram o Brasil decorreram dois fenômenos: um positivo, que foi a inovação em combustível renovável para veículos do ciclo Otto em substituição à gasolina importada; outro negativo, que foi o endividamento externo, o qual impactou a nossa economia nos anos 80. Esse segundo fenômeno foi acompanhado de processo inflacionário a erodir as finanças públicas e pressionar severamente as empresas.

Na RPC, as modernizações se constituíram em cuidadoso avanço. A criação das ZEE e, em especial, das ZEDT também ajudam a explicar o controle sobre a implementação dos projetos de

modernização dos chineses. E os IDE eram voltados prioritariamente para C&T. Diferentemente do Brasil, nos anos 80 a RPC tomava decisões tempestivamente, não a reboque dos eventos não controlados. Além dessa variável ausente no Brasil, a implantação das EVA como um “colchão regulador” da migração interna, permitiu ao governo do PCCh minimizar o efeito de favelização presente nas cidades brasileiras. É fato que não se poderia implantar no nosso país um controle de movimentação de pessoas, como o *hukou*. Mas as emergências a que esteve submetido o Brasil contribuíram para degradar as cidades. E no campo da C&T, os recursos tiveram que ser reduzidos.

O neoestruturalismo cepalino teve seus desdobramentos no Brasil nos anos 90. As reformas implementadas foram acompanhadas de privatizações e enxugamento do Estado por meio de reformas institucionais. A RPC também realizou as suas reformas em 1993, quando a liderança do PCCh reconheceu que a economia apresentava distorções, inclusive inflação. Contudo, foram reformas voltadas para o reordenamento do controle das estatais e da recentralização estatal. Embora essa escolha tenha redundado em menor percentual para C&T relativos ao PIB, dados os valores deste ao longo dos anos 2000 foi possível a alocação de montantes substantivos. O progresso técnico gerou produtos de confiança a competir nos mercados mundiais com bom sucesso. E a RPC detém tecnologia de ponta que lhe permite ombrear com as diferentes potências.

Dadas as necessidades de prover segurança alimentar à sua população, a RPC desdobra-se em obter elevadas safras e importar superlativas quantidades de alimentos. De seu lado, a indústria requer quantidade de combustível e minérios superiores aos que são produzidos domesticamente. A busca por fornecedores alcançou o Brasil como importante produtor dos itens demandados na RPC. Assim, o nosso país vem contribuindo para garantir à RPC atender a sua demanda interna. Porém, a parceria sino-brasileira revela uma assimetria qualitativa que nos remete ao que se chama “primarização”. O setor industrial brasileiro sente-se inapetente para lançar-se no mercado externo em face da vigorosa presença chinesa. E perde mercados, apequenando-se. Diante da RPC, o Brasil distancia-se econômica e tecnologicamente. Fica-lhe periférico. E a RPC aproxima-se das potências, insinuando-se como igual. Isto é, torna-se centro.

O diálogo sino-brasileiro tem brilhante futuro; mas caberá aos brasileiros reposicionarem-se no concerto das nações. Certamente não serão escolhas fáceis. Mesmo porque as experiências brasileira e chinesa são bem distintas; e parece não comportar meras cópias, sejam materiais ou institucionais. Assim como fomos capazes de inovar, de fato, com o PROÁLCCOL e a

EMBRAER nos anos 70, diante de dificuldades estratégicas, por que não poderíamos fazê-lo novamente? Cabe somente a nós decidir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUNÇÃO, Moacir. Breve contexto histórico e político de 1924 e os antecedentes do movimento. In: *São Paulo Deve Ser Destruída: a história do bombardeio à capital na revolta de 1924*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL – uma resenha. 2000. In: _____. *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIRDSALL, Nancy; TORRE, Augusto de la; MENEZES, Rachel. A new and overriding objective has emerged: to reduce poverty and improve equity without sacrificing growth. In: _____. *Washington Consensus: Economic policies for social equity in Latin America*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

CHINABILITY. Renminbi (Chinese yuan) Exchange rates 1969-2001. Disponível em: <<http://www.chinability.com/Rmb.htm>>. Acesso em: 22 mai 2016.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *Transformacion Productiva com Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de America Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.

DEVAI, Orlando Cesar; COSTA, Armando João Dalla. *Investimento Direto Externo no Brasil no Processo de Desenvolvimento Econômico Brasileiro: uma análise do período de estabilidade inflacionário sem crescimento (1994-2003)*. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/sul/.../i26dde68ba816cac5c0126e012e025a80.doc>>. Acesso em: 10 mai 2016.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil: edição comemorativa: 50 anos*. In: FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (Org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p..

GALEANO. Edileuza Aparecida. *Determinantes do Crescimento Econômico desigual entre as Regiões Brasileiras: uma avaliação da produtividade, da inovação e do gap tecnológico nos anos 1990 e 2000*. Disponível em:

<<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/reviexeco/article/download/.../3912>>. Acesso em: 30 abri 2016.

GIPOULOUX, François. *A China do Século XXI: uma nova superpotência?* Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

GURUSWAMY, Mohan; SINGH, Zorawar Daulet. *Chasing the Dragon: will India catch up with China?* Delhi: Pearson, 2010.

HEYWOOD, Andrew. *Ideologias Políticas: do liberalismo ao fascismo*. Trad. Janaína Marcoantonio e Mariane Janikian. São Paulo: Ática, 2010.

LEITE, José Roberto Teixeira. *A China no Brasil: influências, marcas, ecos e sobrevivências chinesas na sociedade e na arte brasileiras*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1999.

MACHADO, Rita Pinheiro-. *Os Indicadores de Sucesso nos Investimentos em C&T no Brasil: positivo ou negativo?* Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwhl_1196789697.ppt>. Acesso em: 15 maio 2016.

MARINHA DO BRASIL. Serviço de Documentação da Marinha. *História Naval Brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2001, v. 4, TOMO I.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. 11. ed. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: FACAMP, 2009.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna*. São Paulo: UNESP; Campinas: FACAMP, 2009.

MORRISON, Wayne M. *China's Economic Rise: History, trends, challenges and implications for the United States*. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>>. Acesso em: 10 mai 2016.

MOSER, Ana Cláudia; THEIS, Marcos. *Investimentos em C&T e Desigualdades Socioespaciais no Brasil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdr/ts/v26n2/v26n2a11.pdf>. Acesso em: 9 maio 2016.

MOSER, Michael J.; MOSER, Yeone Wei Chih. *Foreigners within the Gates: the legations at Peking*. New York: Oxford University Press, 1993.

MOURA, Carlos Francisco. *Liou She-shun: plenipotenciário do Império da China; viagem ao Brasil em 1909*. Macau: Instituto Nacional; Rio de Janeiro: Real Gabinete Português de Leitura, 2011.

NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy: transitions and growth*. Massachusetts: MIT Press, 2007.

NOLAN, Peter. *China and the Global Economy*. New York: Palgrave, 2001.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. Tentando compreender a China. In: RODRIGUES, Thiago. *Olhares ao Leste: o desafio da Ásia nas Relações Internacionais*. São Paulo: Desatino, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PAASHAUS, Alberto Gustavo; LIRA, Daniel Ferreira de. *O Desenvolvimento da América Latina à luz do Pensamento Cepalino: do estruturalismo à nova agenda para o desenvolvimento regional na América Latina e no Caribe*. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_iid=11683>. Acesso em: 16 mai 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

PREBISCH, Raúl. Por uma Dinâmica do Desenvolvimento Latino-americano. In: BIELSCHOVSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Ed. rev. Oxford: Oxford University Press, 1999.

RESENDE, Ivan Kushnir. *Produto Interno Bruto no Brasil; 1970-2014*. Disponível em: <http://www.kushnirs.org/macroeconomics_/pt/brazil_gdp.html>. Acesso em: 10 mai 2016.

RODRIGUEZ, Octávio et al. CEPAL: velhas e novas ideias. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 5, p. 79-109, dez. 1995. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=433&tp=a>>. Acesso em: 12 mai 2016.

Sistema de Inovação Brasileiro após 1990. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnPAD/enanpad_2004/ACT/2004_ACT1>. Acesso em: 12 maio 2016.

SALLES, Ricardo. As águas do Niágara. 1871: a crise da escravidão e o ocaso saquarema. In: GRINBERG, Keila; RICARDO, Salles (Org.). *O Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, v. III, p. 40-82.

SHUJIE, Yao. *Building Strong Nation: How does China perform in Science and technology*. Disponível em: <<http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/briefings/briefing-15-china-sci-tech.pdf>>. Acesso em: 10 mai 2016.

STOESSINGER, John G. *O Poder das Nações: a política internacional de nosso tempo*. Trad. Jamil Martins. São Paulo: Cultrix, 1975.

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL PARA O PERÍODO 2012-2015: O Plano Mais Brasil sob a perspectiva da abordagem da CEPAL

Cristiana Ramalho Barros¹
Doriana Daroit²

RESUMO

Este estudo tem por objetivo verificar, a partir dos objetivos e metas de desenvolvimento nacional constantes no Plano Mais Brasil, se há traços que se alinham com a visão estruturalista e neoestruturalista de desenvolvimento latino-americano. Para tanto, a análise foi focada nos cinco primeiros macrodesafios do Plano Mais Brasil. Constatou-se que há um alinhamento com as ideias propostas pela corrente neoestruturalista, pois considera que aliados a fatores econômicos devem estar fatores sociais, políticos e ambientais como parte da estratégia de desenvolvimento nacional. Diante disso, o Plano Mais Brasil, de forma contrária às políticas propostas nos anos 1990, fortalece o papel do Estado no processo de desenvolvimento, o qual deve atuar também como agente integrador dos diversos atores políticos e sociais, e buscar conhecer a importância das dinâmicas nacionais para o processo. Há, contudo, ainda muito a avançar para a construção de um modelo de desenvolvimento apoiado na consolidação do progresso técnico e científico.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Plano Mais Brasil. CEPAL. Neoestruturalismo.

¹ Universidade de Brasília – UnB. E-mail: amalhocristiana@gmail.com

² Universidade de Brasília – UnB. E-mail: dorianadaroit@gmail.com

³ Universidade de Brasília – UnB. E-mail: lgoliveira@unb.br

ABSTRACT

This study aims to determine, from the objectives and national development goals contained in the Plan More Brazil, if there are traces that align with the structuralist view and neostructuralist of Latin American development. Therefore, the analysis was focused on the first five macro challenges Plan More Brazil. It was found that there is an alignment with the ideas proposed by the current neostructuralist, because it allies to economic factors must be social, political and environmental factors as part of the national development strategy. Therefore, the Plan More Brazil, contrary to the policies proposed in the 1990s, strengthens the state's role in the development process, which should also act as an integrating agent of the various political and social actors, and seeks to understand the importance of dynamic national to the process, but there is still long way to go to build a development model based on the consolidation of technical and scientific progress.

1. Introdução

O presente trabalho discute as estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil para os anos de 2012 a 2015 considerando as diretrizes propostas no Plano Plurianual, o qual se denomina Plano Mais Brasil, elaborado para o referido período. O objetivo é verificar, a partir dos objetivos e metas de desenvolvimento nacional constantes no Plano Mais Brasil, se há traços que se alinham com a visão estruturalista e neoestruturalista de desenvolvimento latino-americano. Essas correntes de pensamento, originadas entre pensadores integrantes da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), buscam explicar os modelos de crescimento e desenvolvimento a partir de uma perspectiva de análise das características e especificidades dos países latino-americanos. Para atingir o objetivo proposto, o estudo foca a análise sobre cinco macrodesafios do Plano Mais Brasil por serem considerados mais diretamente ligados aos aspectos econômicos do desenvolvimento e discute-os do ponto de vista da abordagem cepalina.

2. O Estruturalismo e o Neoestruturalismo e suas Contribuições Técnicas para o Entendimento das Economias Latino-Americanas

A busca por explicações acerca do processo de desenvolvimento dos países acarretou a elaboração e consolidação de uma série de modelos que enfatizavam o papel das variáveis econômicas como indutoras de um crescimento esperado, que traria consigo o desenvolvimento econômico e social, bem como a solução para problemas estruturais e conjunturais dos países.

As diferenças entre a organização econômica e social dos países acarretou a classificação dos mesmos em desenvolvidos e subdesenvolvidos. Considerando a utilização dessa nomenclatura, está subentendido que os países desenvolvidos apresentam fatores que os diferenciam positivamente dos países subdesenvolvidos no que tange à organização da estrutura econômica, política e social e, como consequência, na estrutura produtiva e nos aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico. Nessa lógica, surgem teorias que buscam analisar a relação de

dominação e dependência entre os países e identificar razões para que alguns países encontrem-se no centro das decisões e outros se situem na periferia.

Não é objeto deste estudo analisar as possíveis causas para essa diferença entre as economias mundiais, mas sim abordar o surgimento de uma corrente de pensamento que busca entender o comportamento das variáveis econômicas juntamente com as variáveis políticas e sociais de modo a considerar o contexto histórico e as especificidades dos países. Nesse aspecto reside a relevância da contribuição do pensamento cepalino para a compreensão dos problemas dos países da América Latina. Cabe mencionar ainda que os fundamentos do estruturalismo latino-americano têm sua origem e sua base essencial na concepção do sistema centro-periferia (RODRIGUEZ, 2009).

Dessa forma, uma das questões que se busca responder, e que leva à necessidade de diversificação do olhar para o comportamento dos atores políticos e econômicos, é por que alguns países saíram de estágios iniciais de desenvolvimento e tornaram-se economias consideradas modernas e desenvolvidas, cujo crescimento econômico resulta do desenvolvimento de processos, técnicas e tecnologias que consolidam a hegemonia de determinados países no cenário internacional.

A inevitável comparação entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e as observações empíricas dos fatos históricos levou a uma abordagem que enfatiza o processo de industrialização como indutor do crescimento e desenvolvimento. De acordo com a visão estruturalista apresentada em Rodriguez (2009), quando a economia mundial alcança certo grau de maturação ou certo nível de ganho, a industrialização passa a ser a forma necessária e espontânea da periferia.

A corrente estruturalista fundamenta seus conceitos e ideias na explicação das relações de poder e dependência, decorrentes da divisão das economias entre centrais e periféricas. Ao consolidar uma metodologia para explicação dos problemas regionais dos países latino-americanos critica as teorias que buscam explicá-los por meio da lei das vantagens comparativas, a qual fundamenta o modelo econômico ricardiano, que consiste na defesa de um pensamento no qual os países devem organizar a produção e colocação no comércio internacional considerando a dotação de fatores de que dispõem em abundância. Partindo desse pressuposto, os países com recursos naturais abundantes, como é o caso do Brasil, devem se consolidar no mercado

internacional por meio da ótima utilização desses fatores, o que acarretaria a afirmação da posição do país como uma economia essencialmente agrário-exportadora.

Considerando a dinâmica das economias globais, com a intensificação do processo de globalização e com a implantação de políticas liberalistas, que enfatizam o funcionamento dos mercados como agente indutor do crescimento em contrapartida da minimização do papel do Estado nesse processo, surge a corrente neoestruturalista, com um paradigma alternativo às políticas liberais e que aperfeiçoaria as ideias estruturalistas originais.

Os neoestruturalistas buscam revigorar o papel do Estado e da sociedade no processo de crescimento, por meio de uma maior integração desses com o mercado, e ampliam o objeto de análise dos estruturalistas integrando as dimensões econômica, social e ambiental ao processo de desenvolvimento.

Considerando essa visão de longo prazo para identificar as deficiências e potencialidades das economias, cabe destacar as contribuições de Fernando Fajnzylber, que aborda a importância da industrialização para o desenvolvimento das economias latino-americanas, mas também questiona os moldes do processo substitutivo de importações adotado como política industrial por vários países da América Latina. De acordo com Fajnzylber (1990), esse modelo não privilegiou o desenvolvimento de tecnologias e inovação resultantes de práticas locais, mas sim acarretou a implantação de técnicas e processos utilizados nas economias centrais; e as diferenças entre a dinâmica e a estrutura dos países não garantiram que os resultados fossem os mesmos nas economias denominadas periféricas. Nas suas análises, o autor enfatiza que o avanço tecnológico e o desenvolvimento industrial dependem da continuidade do progresso técnico, da consolidação de um núcleo endógeno, e de uma ampla articulação entre os diversos setores da economia.

Colocando a ênfase sobre uma perspectiva ao mesmo tempo econômica e setorial, concebe-se que este núcleo consiste em uma matriz industrial e produtiva articulada, na qual a criatividade e o aprendizado se retroalimentam em e entre certas atividades e ramos essenciais. Do mesmo modo, essa retroalimentação favorece e origina o desenvolvimento tecnológico no conjunto do aparelho produtivo, no qual vai se incorporando por meio de sucessivas inovações. Essas últimas tomam corpo no investimento, dando virtualmente sustento à acumulação do capital (RODRIGUEZ, 2009).

Por outro lado, Fajnzylber sustenta que a formação de uma sólida base social torna-se necessária a fim de construir um modelo global de desenvolvimento. Nesse sentido, cabe acrescentar que, de acordo com Prebisch (2000), no contexto latino americano, para que as transformações técnicas possam se sustentar, as modificações na estrutura econômica devem ser acompanhadas de modificações na estrutura social.

A estrutura social que prevalece na América Latina cria um sério obstáculo ao progresso técnico e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social. São três as principais manifestações desse fato: a) essa estrutura entorpece consideravelmente a mobilidade social, isto é, o surgimento e ascensão dos elementos dinâmicos da sociedade, dos “homens” com iniciativa e ímpeto, capazes de assumir riscos e responsabilidade, tanto na técnica e na economia quanto nos outros aspectos da vida coletiva; b) a estrutura social caracteriza-se em grande medida, pelo privilégio na distribuição da riqueza e, por conseguinte, da renda, o privilégio reduz ou elimina o incentivo à atividade econômica em detrimento da utilização eficaz dos homens, da terra e das máquinas; c) esse privilégio distributivo não se traduz num ritmo intenso de acumulação de capital, mas em modalidade exageradas de consumo nas camadas superiores da sociedade em contraste com a vida precária das massas populares (PREBISCH, 2000).

Conforme Rodriguez (2009), para Fajnzylber, a análise do processo de industrialização de alguns países latino-americanos, em especial Brasil e México, permitiu concluir que a ausência de um ambiente social e econômico que favoreça a consolidação do progresso técnico e a consequente consolidação de um núcleo endógeno na economia, constitui um fator fortemente limitador para a construção e consolidação de um modelo de crescimento e desenvolvimento.

A ênfase na consolidação de uma estrutura produtiva que seja capaz de fortalecer o progresso técnico deriva da importância dada no pensamento cepalino ao processo de industrialização para o desenvolvimento da América Latina. De acordo com diversos pensadores da Cepal, a indústria seria um mecanismo eficiente de captação do progresso técnico para a atividade econômica.

Nesse contexto, Prebisch (2000) defende a importância da industrialização para a América Latina considerando que, para ele, a premissa da divisão internacional do trabalho é desmentida pelos fatos. De acordo com essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade por meio da queda de preços ou do aumento da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parcela do fruto do progresso e não precisariam se industrializar.

Os fatos e os indicadores econômicos e sociais das economias latino-americanas denotam que apenas a produção de bens primários destinados à exportação para abastecimento das economias centrais não seria capaz de garantir sustentabilidade ao modelo de desenvolvimento das economias da região. Por isso, a ênfase conferida ao processo de industrialização, tendo em vista que a consolidação de um sistema industrial acarretaria o desenvolvimento de diversos setores e áreas estratégicas.

Por outro lado, os neoestruturalistas buscam refinar a análise estruturalista agregando outras variáveis, além das econômicas, na busca pelo entendimento do comportamento das economias latino americanas, abordando ainda ideias extraídas de diversas teorias e pensamentos. De acordo com Bárcena e Prado (2015), no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 o fracasso de ajustes estruturais nos países da América Latina e as experiências de desenvolvimento do sudeste asiático criaram um ambiente favorável para o surgimento de paradigmas alternativos. Dessa forma, o pensamento neoestruturalista se apresenta não apenas como uma alternativa às práticas de ajustes neoliberais, mas também busca adaptar as ideias estruturalistas aos novos tempos de abertura das economias e globalização.

Conforme Barcena e Prado (2015), a partir da década de 2000 o neoestruturalismo se articulou ao redor de quatro grandes áreas: macroeconomia e finanças, comércio internacional, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental. Cabe destacar que a corrente neoestruturalista visa revigorar o papel do Estado no processo de desenvolvimento das economias, mas não nega a importância dos mercados nesse processo. Ao contrário, reconhecem o papel das economias de mercado e da atividade governamental de desenvolvimento dos países, de forma que a integração e coordenação entre governo e mercado sejam capazes de promover a transformação produtiva e tecnológica, bem como a competitividade no mercado externo e interno.

A abordagem neoestruturalista utiliza variáveis que podem explicar ainda porque na América Latina o processo de industrialização não apresentou os resultados esperados e, além disso, denota que o desenvolvimento da indústria por si só, se não for acompanhado por definição de políticas e estratégias de longo prazo, bem como pela ação coordenada de agentes públicos e privados no processo de elaboração e implantação de políticas, não apresenta relação causal direta e simples com o processo de desenvolvimento dos países como idealizavam os defensores da industrialização. Vale destacar que não se deve desprezar o papel da indústria para o crescimento e desenvolvimento das economias, mas busca-se chamar a atenção para o fato que a

história econômica dos países latino americanos demonstra que a industrialização não foi capaz de resolver problemas críticos da região, a exemplo da desigualdade, e questões relacionadas ao nível de emprego e renda da população.

Tende-se a adotar a concepção de que a história dos países industrializados mais adiantados traça a rota do desenvolvimento das nações mais atrasadas, mas essa generalização, apesar de apresentar certa validade, não deve ser aceita com um entusiasmo excessivo, pois o desenvolvimento de um país atrasado pode ser muito diferente do desenvolvimento de um país adiantado. Em diversos casos históricos importantes os processos de industrialização exibiram diferenças consideráveis se comparados às nações mais adiantadas (GERSCHENKRON, 2015).

Gerschenkron (2015) aponta ainda que aspectos relacionados à velocidade do desenvolvimento (taxa de crescimento industrial), bem como às estruturas produtivas, organizacionais e ao clima intelectual em que se dá a industrialização são diferentes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Para o autor, as perspectivas de industrialização dos países subdesenvolvidos são frequentemente julgadas de forma adversa, em termos de baixa mão de obra, comparado aos bens de capital, e da consequente dificuldade de substituir a mão de obra abundante pelo capital escasso. Algumas vezes afirma-se que a mão de obra barata dos países subdesenvolvidos impulsionaria o processo de industrialização, mas o que se observa é que, na realidade, a situação é mais complexa e as condições variam de uma indústria para outra e de país para país.

Destacando a relevância do processo histórico dos países e buscando agregar variáveis além das econômicas à análise do comportamento das economias subdesenvolvidas, em especial as da América Latina, deve-se destacar o pensamento de Bertola e Ocampo (2015) na compreensão da trajetória de desenvolvimento dos países da região. Uma abordagem puramente econômica não explica o fato de que alguns países da América Latina que obtiveram um relativo sucesso no processo de modificação da estrutura produtiva e de industrialização, como é o caso do Brasil, não foram capazes de expandir esses avanços para diversas áreas estratégicas, além de acentuar o que Pinto (2000) denomina de heterogeneidade estrutural. Dessa forma, busca-se analisar as especificidades e as características históricas da América Latina a fim de compreender em quais aspectos os países da região se aproximam ou se afastam dos países centrais. Nesse sentido, Bertola e Ocampo (2015) apontam fatores que contribuem para essa aproximação ou afastamento e destacam dentre estes aspectos, o rápido crescimento econômico de alguns países da América Latina em um determinado período, bem como os elevados níveis de volatilidade

sejam esses de caráter financeiro ou tecnológico apresentados por diversas economias da região, como é o caso do Brasil.

A explicação das causas dessa volatilidade expõe a complexidade das características dos países latino americanos e reforça a necessidade de compreensão do processo histórico e da conjuntura que envolve a transformação das economias da região. A estrutura produtiva, os padrões comerciais, industriais, tecnológicos influenciam de forma direta ou indireta a organização social, política e institucional dos países e acentuam a volatilidade e, como consequência, a instabilidade socioeconômica e a heterogeneidade que caracteriza os países latino-americanos.

3. Estratégias de Desenvolvimento do Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental instituído a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo objetivo é traçar diretrizes para as ações do Estado, e como consequência para elaboração de políticas públicas para um período de quatro anos. Segundo a Constituição, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal.

Dessa forma, o PPA, enquanto mecanismo de planejamento das ações estatais deve propor estratégias e diretrizes para o desenvolvimento nacional a partir da identificação de deficiências, sejam estas de natureza estrutural ou conjuntural, que funcionam como entraves para que o Brasil apresente características desejáveis comparadas aos países desenvolvidos. Cabe ressaltar que a ênfase na função do planejamento governamental revela a importância do Estado como agente ativo no processo de indução, fomento e execução das políticas que visam ao desenvolvimento de setores estratégicos para o país.

Em meados do século XX e início do século XXI, o Estado Brasileiro que vai se constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas sociais e econômicas da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante para fazer isso. Ocorre que, em um contexto de desenvolvimento tardio, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário – a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível a países que enfrentam

adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial. Isso, por sua vez, apenas torna-se possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido à política do industrialismo como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional (CARDOSO JR., 2011).

Vale destacar que o Plano Mais Brasil faz parte de um contexto histórico posterior à década de 1990, período no qual prevaleceu a implantação de práticas liberais nas economias ao redor do mundo, inclusive no Brasil. No entanto, crises econômicas e as crescentes demandas sociais demonstraram que o fortalecimento das relações de mercado em detrimento do enfraquecimento do papel do Estado não se constituiu como o caminho para a busca de soluções referentes às questões de cunho político, social e econômico.

Nesse contexto, a crise internacional de 2008, que se originou nos Estados Unidos, reascendeu o debate acerca da capacidade do modelo liberal, que tende a minimizar a importância do Estado na construção de um modelo de desenvolvimento nacional, de responder às crescentes demandas sociais e políticas das sociedades modernas.

Nesse sentido, o Plano Mais Brasil apresenta as diretrizes para o desenvolvimento nacional no período 2012-2015, expondo ações e programas em áreas consideradas estratégicas para o crescimento sustentado do país. O documento consolida dados e informações que servirão para a formulação de políticas por meio da apresentação de cenários em quatro áreas: macroeconômica, social, ambiental e regional. Diante disso, definiram-se macrodesafios, que conforme consta no documento, orientarão as políticas públicas federais nos próximos quatro anos.

Os macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil são os seguintes:

- 1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 2) Erradicação da pobreza extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;
- 3) Ciência, tecnologia e inovação: consolidá-las como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;
- 4) Conhecimento, educação e cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;

- 5) Saúde, previdência e assistência social: promover o acesso universal, assegurando equidade e qualidade de vida;
- 6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo à universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;
- 7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;
- 8) Democracia e participação social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;
- 9) Integridade e soberania nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento do mundo;
- 10) Segurança pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;
- 11) Gestão pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.⁴

Considerando que o objetivo deste trabalho é verificar em quais aspectos o Plano Mais Brasil tangencia-se com a visão neoestruturalista, em especial a perspectiva desenvolvida por Fajnzylber, enfatizar-se-á a análise aos macrodesafios definidos nos itens 1 a 5, pois acredita-se que esses representam mais fortemente os aspectos afeitos à economia do desenvolvimento.

4. Os Macrodesafios do Plano Mais Brasil e a Perspectiva do Desenvolvimento de Fajnzylber

Apesar de Fajnzylber ser um crítico do processo de industrialização da América Latina, cabe destacar que essa crítica se fundamenta na indução do processo que, em um primeiro momento ocorreu por meio de políticas de substituição de importações, pois para o autor o processo de desenvolvimento das economias assenta-se na construção de políticas industriais que, articuladas com diversos setores da sociedade, sejam capazes de promover o desenvolvimento das economias nacionais. Dessa forma, a industrialização seria um caminho necessário para o desenvolvimento, mas deveriam se considerar as diversas variáveis e agentes que atuam direta ou indiretamente no processo, em especial as especificidades locais, sejam estas de natureza econômica, social ou política para entender.

Um dos pontos fortes da crítica de Fajnzylber à industrialização latino-americana é que os resultados obtidos não foram os esperados: o crescimento econômico obtido por meio da implantação de parques industriais que se consolidaram por meio de práticas intervencionistas e protecionistas e a simples adoção de políticas que derivavam das experiências exitosas dos chamados países centrais, não promoveram o desenvolvimento das economias periféricas, nem tampouco eliminaram as deficiências estruturais que atuam como fator limitador do crescimento e desenvolvimento. Sob essa perspectiva, verificou-se ainda que crescimento econômico e desenvolvimento são categorias distintas e que devem ser analisadas de forma integrada, mas não podem ser tratadas por meio de uma estreita relação de causalidade.

Diante disso, Fajnzylber enfatiza em suas obras a necessidade de observação das características locais que desenvolvam aspectos fundamentais do que o referido autor denominou de núcleo endógeno, que visa à construção e consolidação de elementos que propiciem a solução de deficiências estruturais por meio da valorização das especificidades nacionais, o que necessariamente passaria pela integração de aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Nesse sentido, o avanço do pensamento de Fajnzylber, a exemplo de outros pensadores da CEPAL, foi inserir outros elementos além do econômico para explicar o processo de desenvolvimento das economias latino-americanas. Apesar de concentrar suas análises em elementos associados ao progresso técnico e defender que falhas na consolidação desse progresso implicam a não consolidação do processo de desenvolvimento dos países, Fajnzylber não despreza os elementos sociais, políticos e culturais.

De acordo com Fajnzylber (1990), uma característica fundamental do desenvolvimento regional seria que o conjunto do valor intelectual com recursos humanos e naturais disponíveis tem sido particularmente exíguo, o que implica, de uma ou outra maneira, em um desenvolvimento que é mais fruto da imitação do que de um processo de reflexão sobre as carências e potencialidades internas. Ao que parece, portanto, o traço central do processo de desenvolvimento latino-americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico – sua contribuição escassa de um pensamento original, baseado na realidade, para definir o leque de definições que a transformação econômica e social pressupõe. O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a "caixa-preta" do progresso técnico, tema este no qual incidem as origens das sociedades latino-americanas, suas instituições, o contexto cultural e um conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa, mas indiscutível.

Seguindo essa perspectiva da análise local nas economias latino-americanas, Fajnzylber enfatiza que o crescimento deve vir acompanhado de equidade para que possa constituir bases sólidas de sustentação do processo de desenvolvimento. Dessa forma, é possível apontar os elementos que sustentam o núcleo da análise, a fim de permitir que o progresso técnico, por meio de tecnologias e inovação, se traduza em estratégias de desenvolvimento. Estes elementos são: a equidade, o crescimento, o padrão de consumo e investimento, o sistema industrial e a competitividade internacional e as condições sociais.

Nesse sentido, Fajnzylber enfatiza a importância da conexão entre esses elementos para a construção de um projeto nacional por meio do progresso técnico e tecnológico, mas também menciona a importância da construção de políticas setoriais para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento. A noção de "núcleo endógeno de dinamização tecnológica" parte da necessidade e possibilidade de impulsionar a criação de uma matriz industrial e produtiva que favoreça a dinâmica do progresso técnico e de sua incorporação concreta às atividades econômicas pela via da inovação. Uma "nova industrialização" com forte apoio nos recursos naturais pode também ter sustentações no desenvolvimento florestal e pesqueiro. Como nas atividades vinculadas à agricultura, nas atividades relacionadas com outras bases primárias convirá avançar "para frente", com produtos finais de graus crescentes de elaboração, e também "para trás", suscitando mais fontes de demanda para diversas atividades, entre elas as do setor metal-mecânico. Por outro lado, o setor elétrico pode constituir uma base relevante para expansão de atividades vinculadas a construção; essa base, somada à de tipo residencial mais obras de infraestrutura de transporte, configura um conjunto de atividades que podem ser a chave para o desenvolvimento da economia como um todo, com base no impacto dinamizador que é capaz de exercer sobre ela (RODRIGUEZ, 2009).

Considerando os cinco primeiros macrodesafios no Plano Mais Brasil, bem como os de seis a onze, que nesse trabalho não serão objeto de uma análise mais detalhada, verifica-se que há um alinhamento com as ideias propostas pela corrente neoestruturalista, pois considera que aliados a fatores econômicos devem estar fatores sociais, políticos e ambientais como parte da estratégia de desenvolvimento nacional. De acordo com o referido documento, o crescimento baseado no consumo de massa, no fortalecimento do mercado interno, com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade externa e ampliação dos investimentos, em especial na infraestrutura, consolidariam uma base forte para os próximos anos, o que garante ao país condições para ampliar a sua participação no mercado mundial com a continuidade na redução das diferenças sociais e regionais que ainda persistem internamente. O plano contém ainda diretrizes para o

fortalecimento setorial por meio da implantação de grandes programas, a exemplo do Brasil sem Miséria, o Programa Brasil Maior e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que se constitui um programa de desenvolvimento da infraestrutura nacional.

No que tange à ênfase na erradicação da pobreza confirma-se a amplitude do olhar para o que seria o desenvolvimento, que não deve restringir-se aos aspectos econômicos.

Quanto à abordagem das variáveis ciência, tecnologia e inovação, o Plano Mais Brasil reforça a importância das mesmas para a consolidação do desenvolvimento nacional. O plano aponta ainda que essas variáveis se relacionam com a construção de uma política

industrial efetiva para o Brasil, mas também poderiam contribuir para o aumento de investimentos, desenvolvimento da estrutura produtiva, bem como para o fortalecimento do comércio internacional. Nesse sentido, o documento aponta a existência de deficiências para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, e chama a atenção para a inovação como instrumento propulsor do desenvolvimento.

Cabe mencionar que, de acordo com o documento, o macrodesafio que trata de ciência, tecnologia e inovação é composto por quatro desafios: reduzir a defasagem tecnológica; contribuir para a inserção internacional soberana do Brasil; fomentar a economia verde e criativa; e contribuir para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais.

A experiência regional e internacional sugere que, para atingir os objetivos gerais do desenvolvimento, é preciso avançar simultaneamente rumo à articulação econômica e social interna e a uma sólida participação na economia internacional. É uma ilusão aspirar essa participação excluindo parcialmente certos setores sociais e certas regiões, uma vez que as tensões sociais latentes se traduzem inexoravelmente em incerteza e, em última instância, comprometem o investimento e o crescimento. Por outro lado, concentrar toda a atenção na articulação interna, em detrimento da inserção internacional, mostra-se cada vez mais aleatório, tanto pela crescente eficiência nas comunicações e sua consequente transmissão de aspirações e padrões de conduta, quanto pelo fato ainda mais concreto de que a elevação do nível de vida da população está ligada ao aumento da produtividade. Isso se associa com o processo de incorporação do progresso técnico, que requer crescimento e para o qual a inserção internacional é, ao mesmo tempo, uma via de acesso a um estímulo (FAJNZYLBER, 1990).

No que se refere aos elementos conhecimento, educação e cultura, o Plano Mais Brasil enfatiza a necessidade de promover ações de universalização da educação básica, técnica e superior de forma que essas contribuam para a formação e qualificação de mão-de-obra, mas também atuem como instrumentos de formação de cidadãos capazes de atuar no processo de desenvolvimento do país. Nesse sentido, cabe destacar a função educacional como elemento redutor de desigualdades sociais e regionais e como fator de promoção e ampliação de oportunidades. Acrescenta-se ainda que o Plano Mais Brasil aborda o elemento cultural como catalisador do desenvolvimento social e econômico por meio do fortalecimento da cultura que atua como mecanismo de formação da identidade nacional e cidadã, que de maneira direta ou indireta, reflete as diretrizes do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, cabe destacar que a importância do aspecto cultural para a promoção do desenvolvimento socioeconômico de um país é abordado no âmbito das discussões da CEPAL, em especial no pensamento de Celso Furtado (1974).

No que se refere às ações de saúde, previdência e assistência social, essas áreas demonstram serem estratégicas para a promoção do bem-estar social da população. Vale ressaltar que direitos referentes a essas áreas encontram-se assegurados por meio da Constituição Federal de 1988, mas a previsão de políticas específicas para as mesmas no Plano Plurianual denota a importância da seguridade social como instrumento de redução de desigualdades e garantia de mecanismos de inclusão e distribuição de bens e serviços.

Algumas conclusões decorrentes da análise de Fajnzylber acerca da dinâmica das economias latino-americanas reforçam a necessidade de formulação de políticas que contemplem a ação conjunta dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de desenvolvimento e crescimento dos países. Há uma ênfase na análise da função do progresso técnico para esse processo e em como a dotação de recursos humanos e materiais desempenham um papel crucial na construção e consolidação de um modelo de desenvolvimento nacional.

Diante disso, cabe mencionar algumas conclusões de Fajnzylber (1990) extraídas do estudo que trata dos aspectos que esse denominou como a “caixa preta” e o conjunto vazio do processo de industrialização da América Latina: a solidez da participação no mercado internacional está relacionada à capacidade que os países têm de somar um valor intelectual à sua dotação natural de recursos; a realidade latino-americana permite inferir que a relação direta entre crescimento e equidade não se sustenta; a simples cópia pelas economias em desenvolvimento de modelos adotados pelos países centrais pode resultar em entraves para o desenvolvimento das economias locais; a abertura da “caixa-preta” do progresso técnico é uma tarefa que envolve uma mudança

de postura social e institucional, e não se resume apenas a atitudes e decisões das classes industriais e empresariais; a estruturação econômica passa necessariamente pela estruturação política e social, com a busca pela redução do caráter concentrador de modelos que não favoreçam a distribuição de renda.

Nesse sentido, cabe destacar a abordagem no Plano Mais Brasil de políticas que visam à inclusão social e a distribuição de renda, alinhadas com ações que buscam a ampliação do acesso à educação e o fortalecimento de mecanismos de participação social, a fim de fortalecer a democracia e a cidadania. No que se refere aos aspectos relativos ao progresso técnico, o referido Plano denota uma preocupação com o fortalecimento dos instrumentos de ciência, tecnologia e inovação, e aponta alguns desafios para que essas variáveis atuem de forma efetiva na consolidação de um desenvolvimento sustentável.

Como o conhecimento e o desenvolvimento científico se transformarão em tecnologia e inovação, e de que forma atuarão como mecanismos transformadores da estrutura produtiva, são os desafios para a busca do aumento da produtividade e competitividade e do crescimento. O Plano Mais Brasil aponta ainda que a aversão ao risco empresarial no Brasil e a estrutura institucional e operacional da ciência e tecnologia no país não favorecem a implantação de práticas locais que promovam o desenvolvimento regional, o que converge com as ideias defendidas por Fajnzylber.

Considerações Finais

Neste estudo buscou-se uma breve análise do Plano Plurianual para o período 2012-2015, o Plano Mais Brasil, e a relação com aspectos relacionados à corrente neoestruturalista, em especial com o pensamento do economista chileno Fernando Fajnzylber, que ampliou a análise dos fatores e variáveis para além da economia na tentativa de explicar o desenvolvimento das economias latino-americanas.

Para Fajnzylber, a industrialização assume um papel crucial no crescimento e desenvolvimento das economias, mas era necessário repensar os moldes como o processo foi implementado e desenvolvido no âmbito dos países da América Latina. É importante que o caráter protecionista das políticas industriais e a assunção do Estado como agente central no processo sejam revistos no sentido de permitir o envolvimento da classe industrial e empresarial no processo de

participação, decisão e inovação. Dessa forma, aponta-se o progresso técnico como um gargalo para a promoção do crescimento e da equidade e, portanto, a análise do comportamento de variáveis que de maneira direta ou indireta se relacionem à consolidação do progresso técnico torna-se central.

Os neoestruturalistas ampliam a análise a fim de integrar as dimensões econômica, política, social e ambiental para tentar explicar a necessidade de consolidação de um núcleo endógeno, que será o suporte para a construção de políticas públicas e de modelos de desenvolvimento. Dessa forma, apontam a importância da consolidação de atores sociais, políticos e institucionais para o processo de crescimento econômico, e defendem que o mesmo deve estar alinhado à busca da redução das desigualdades por meio de uma maior integração entre os agentes do mercado, do Estado e da sociedade. Diante disso, chama-se atenção ainda para o funcionamento das dinâmicas nacionais das economias latino-americanas e para a simples implantação de modelos que se constituem cópias de políticas implementadas no âmbito dos países centrais, com economias chamadas desenvolvidas.

Ao criticar ainda as análises que se limitam a correlacionar de forma direta o crescimento econômico com o desenvolvimento, chama-se a atenção para o aspecto distributivo dos modelos implantados, que muitas vezes reforçam o caráter concentrador de renda e de desigualdades. Na busca por alternativas e explicações para o comportamento dos modelos vigentes inserem-se outras variáveis como fundamentais para o processo de desenvolvimento: destaca-se a função da educação, da ciência, da tecnologia e da inovação como mecanismos que podem atuar de forma efetiva na consolidação do núcleo endógeno e, como consequência, na promoção do progresso técnico.

Dessa forma, verifica-se que o Plano Plurianual elaborado para o período 2012-2015 – Plano Mais Brasil – alinha-se com as perspectivas de desenvolvimento propostas pelos estruturalistas e neoestruturalistas, os quais enfatizaram o papel da equidade e de outros fatores sociais para a busca pelo crescimento sustentado. Essa diretriz que denota um caráter inclusivo do Plano pode ser percebida já no título da mensagem presidencial, que se denomina: Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação.

Observa-se logo na apresentação do documento a ênfase na busca pela redução de desigualdades regionais e sociais, bem como o destaque para instrumentos que permitam o fortalecimento da ação do Estado juntamente com o aumento da participação social.

Dessa forma, a dimensão estratégica do Plano Mais Brasil apresenta diversos cenários e variáveis que juntos buscam a consolidação de um modelo de desenvolvimento que seja capaz de promover o crescimento econômico juntamente com a melhoria na distribuição de renda. O documento enfatiza ainda o papel da ciência, da tecnologia e da inovação como promotores do desenvolvimento.

Nesse sentido, verifica-se que o Plano se alinha às perspectivas estruturalista e neoestruturalista, quando amplia o horizonte de análise para além das variáveis macroeconômicas e aponta desafios para a economia nacional em diversas áreas. Por outro lado, apesar de representar um avanço por considerar essencial para o desenvolvimento da economia brasileira a correção de distorções distributivas, a redução dos índices de pobreza extrema, bem como o fortalecimento do conhecimento, da educação e da cultura como instrumentos para a contínua busca do progresso técnico e científico, o Plano ainda poderia avançar no que se refere à indicação de medidas efetivas, quais as políticas que estão sendo planejadas e que serão implementadas para vencer os desafios.

Um exemplo disso é o relato acerca da Ciência, da Tecnologia e da Inovação no Brasil. De acordo com o documento ampliaram-se as taxas de investimento e de inovação no país, mas para que essas variáveis interfiram no processo de desenvolvimento é necessário o cumprimento de algumas condições:

- i) a redução da defasagem tecnológica brasileira em relação à fronteira tecnológica mundial;*
- ii) a melhoria de nossa inserção internacional, ampliando a participação de produtos mais intensivos em conhecimento na nossa pauta de exportações;*
- iii) a continuidade do processo de inclusão social e de redução da desigualdade e da pobreza;*
- iv) a sustentabilidade ambiental do processo de desenvolvimento.⁵*

Nesse sentido, está claro que há o diagnóstico do funcionamento da estrutura da economia nacional, mas é necessário apontar o que será feito, de forma articulada, por meio da participação dos agentes públicos e privados para corrigir esses entraves.

Essa ausência de uma diretriz e de uma política específica que denote o planejamento para o desenvolvimento de uma determinada área ou setor é percebida, especialmente, no setor industrial. Observa-se uma ausência de definição sobre como a ciência e a tecnologia podem

atuar de maneira mais efetiva na consolidação de uma determinada estrutura produtiva, como as políticas educacionais devem estar alinhadas às políticas industriais, e como o fortalecimento das instituições e a participação da sociedade, seja na figura do empresariado ou dos trabalhadores, afetam a dinâmica e os rumos da industrialização do país, e, como consequência, a busca pelo progresso técnico e científico. Por outro lado, para avaliar a efetividade do Plano Mais Brasil como instrumento de planejamento seria necessário verificar até que ponto as diretrizes do documento se materializaram em políticas públicas no âmbito dos órgãos governamentais.

Verifica-se que o Plano Mais Brasil representa um avanço no que se refere à busca pelo fortalecimento do Estado enquanto agente promotor do desenvolvimento e que o mesmo deve atuar de forma articulada com os demais atores. O Plano aponta ainda a busca por fortalecer políticas que visam atender às especificidades da economia brasileira, o que se apresenta coerente com a visão cepalina acerca do funcionamento das economias latino-americanas.

No entanto, apesar dos avanços nos campos citados acima, ainda é necessário fortalecer os mecanismos de planejamento e elaboração de políticas que promovam a consolidação do núcleo endógeno de dinamização tecnológica do país. Cabe destacar ainda que, além das funções afeitas ao planejamento das ações governamentais, é necessário fortalecer os instrumentos de implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas que visam ao desenvolvimento de setores específicos, a fim de garantir a efetividade da ação pública.

Diante disso, o Plano Mais Brasil, de forma contrária às políticas propostas nos anos 1990, fortalece o papel do Estado no processo de desenvolvimento, o qual deve atuar também como agente integrador dos diversos atores políticos e sociais, e busca conhecer a importância das dinâmicas nacionais para o processo. Todavia, ainda há muito a avançar para a construção de um modelo de desenvolvimento apoiado na consolidação do progresso técnico e científico. Por tudo isso, verifica-se a importância da análise metodológica da CEPAL para a compreensão do processo de crescimento e desenvolvimento dos países latino-americanos ao incluir na discussão, além das variáveis econômicas, o entendimento do contexto histórico e das relações entre os agentes e as instituições.

Referências Bibliográficas

BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Orgs). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Chile: CEPAL, 2015.

BERTOLA L; O CAMPO J. A. *O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência*. São Paulo: Elsevier, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação – PPA 2012-2015. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão 1584 –IPEA, Brasília, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em:

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas para o Plano Plurianual 2016-2019. Texto para Discussão 2020 IPEA, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em:

FAJNZYLBER, F.. A industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo, Ed. Record, 2000.

FURTADO, C.. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

FURTADO, C. *O mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GERSCHENKRON, A. *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2015.

OLIVEIRA, L. G. Expansão cíclica da economia brasileira, um resgate da abordagem de demanda derivada de Wallich. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, p. 01-08, 2015.

PINTO, A.. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

PINTO, A. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

PREBISCH, R.. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

RODRIGUEZ, O. O Estruturalismo Latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

DO ESTRUTURALISMO AO NEOESTRUTURALISMO: Síntese da Trajetória Histórica do Pensamento Cepalino

Paulo Vinícius Menezes de Medeiros¹

Recebido em 30 de junho de 2016
Aprovado em 24 de agosto de 2016

DOI: 0.18829/rp3.v0i08.19387

RESUMO

O trabalho busca traçar um recorte temporal sobre a trajetória histórica do pensamento cepalino a partir das interpretações e influências extrínsecas sobre desenvolvimento econômico aplicadas no contexto latino-americano. Tais interpretações surgem num contexto de desenvolvimento romeno na relação entre os modelos tradicional-agrícola e o moderno-industrial. As premissas da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL) então edificadas com base na experiência da expansão capitalista dos países centrais e periféricos e são reinterpretadas à luz da realidade latino-americana. Ao longo da história e da contribuição de outras ciências, o entendimento sobre desenvolvimento e a relação centro-periferia da América Latina toma outros caminhos, o que divide o pensamento cepalino em duas etapas: o estruturalismo e o neo-estruturalismo.

ABSTRACT:

The work seeks to map out a time frame on the historical trajectory of ECLAC thinking from interpretations and extrinsic influences on economic development applied in the Latin American context. Such interpretations arise in Romanian development context in the relationship between the traditional and the modern-agricultural-industrial models. The premises of the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean

¹Universidade de Brasília – UnB. E-mail: pvmmedeiros@hotmail.com

(ECLAC) builded then based on the experience of capitalist expansion of the central and peripheral countries and are reinterpreted in the light of the Latin American reality. Throughout history and the contribution of other sciences, the understanding of development and the center-periphery relationship in Latin America takes other paths, which divides the ECLAC thinking in two stages: structuralism and neo-structuralism.

1. Introdução

O objetivo deste curto trabalho é traçar uma trajetória histórica do pensamento cepalino a partir das interpretações e influências extrínsecas sobre desenvolvimento econômico aplicadas no contexto latino-americano. Com a fundação da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL), verificou-se que deveria haver um processo de substituição das importações capaz de alterar a estrutura produtiva dos países periféricos, pois existia nela uma tendência de se reproduzir e perpetuar o sistema na relação centro-periferia. A busca se dá pela necessidade de geração de poupança interna para o início de um processo de investimentos primordial para o desenvolvimento da região, o qual se esbarra no questionamento de quem deveria assumir esse papel e a maneira pela qual ele deveria ser construído. O esforço dessa internalização, geração e atração da poupança advém do entendimento de que a apropriação da inovação tecnológica, sob a ótica do clássico empresário inovador schumpeteriano, passa a ser ferramenta primordial para o processo de desenvolvimento latino-americano. Entretanto, neste contexto, o Estado assume o caráter deste empresário na relação com o capital privado para implementação de políticas macroeconômicas condizentes com sua realidade, contudo, sob molde da expansão capitalista dos países centrais.

2. A América latina e suas especificidades

A América Latina guarda em seu conjunto e sua essência aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos ao mesmo tempo distintos e semelhantes. Distintos quando se compara de forma regionalizada e se categoriza suas especificidades a partir de uma observação mais restrita, como as diferenças climáticas, acidentes geográficos, diversidade de formas de paisagens, clima e recursos naturais, onde se desenvolveram culturas distintas a partir das interações socioculturais dos processos de colonização, migração e intercâmbio comercial e tecnológico. Semelhantes quando se propõe a relacioná-la ao contexto internacional, pois neste aspecto, mais generalizado, a região não forma parte do “mundo desenvolvido”, já que em nenhum dos países que a congregam é possível observar, homogeneamente, níveis de vida, educação, competitividade e desenvolvimento tecnológico para que se considerasse uma região desenvolvida.

Ainda que haja uma persistência da pobreza, da desigualdade e a ausência de uma grande transformação, a América Latina apresentou períodos de crescimento e melhoria das condições econômicas e sociais, passando por significativas mudanças e atingindo uma situação intermediária na comparação com o mundo.

A estrutura produtiva da maioria dos países latino-americanos possui algumas características que vêm se reproduzindo continuamente. A falta de superação de um padrão de especialização produtiva com base na exploração de recursos naturais, ainda que alguns países tenham conseguido diversificar suas estruturas produtivas e atender a mercados internacionais com manufaturas e serviços; e a dificuldade de entrar nos segmentos mais dinâmicos do mercado internacional dos pontos de vista tecnológico e da expansão da demanda, a partir daquela especialização, contribuíram para a alta volatilidade da região e para a relação de dependência para com os países considerados desenvolvidos, tornando o entrave ao desenvolvimento social e econômico da região. Ainda que não seja a intensidade ou a forma da especialização produtiva, ou ainda, do padrão do uso da tecnologia e capital, haja vista que outros países e regiões tenham se transformado apoiados na disponibilidade de recursos naturais para iniciar trajetórias de desenvolvimento bem-sucedidas (BÉRTOLA; OCAMPO, 2010)

As transformações ocorridas na região, por um período da história, tiveram forte influência do planejamento econômico a partir dos estudos realizados pela CEPAL. Sua fundação, em 1948, marca o ano zero para a região quando se refere a um olhar para políticas de desenvolvimento originais e autênticas, refletidas sob uma conjuntura particular interna que buscava compreender sua formação social, histórica e econômica e elaborar trajetórias para o desenvolvimento em amplas camadas. Portanto, para a realização deste artigo, apoiou-se nas contribuições de diversos cientistas sociais, econômicos e políticos para pensar uma forma de superação da relação centro-periferia a qual a região havia sido submetida.

Talvez o seu maior expoente, o argentino Raúl Prebisch, inaugura um pensamento crítico, mas de base metodológica marshalliana, de acordo com Soares (2004). Não foi somente a refutação das teorias convencionais da livre-concorrência no mercado internacional que fez com que o autor se tornasse um marco no pensamento econômico latino-americano, e sim seu olhar circunscrito ao mundo de seu tempo, baseado em premissas que não explicavam a realidade de seu contexto econômico, social e político. Em outras palavras, o monopólio que predominara no mercado internacional, resultado do maior dinamismo de um país em particular, se deixado ao vento, não se transformaria em livre concorrência. É nesse prisma que a industrialização dos países da América Latina, por meio de um comércio multilateral e com ganhos de troca equalizados, passa a ser o ideário de Prebisch. Portanto, não é a contestação da divisão internacional do trabalho, segundo Soares (2004), que marca a proposta da industrialização, mas sim a aplicação marshalliana de caráter reformista para mostrar que as regras do comércio internacional estavam perpetuando um desenvolvimento heterogêneo.

3. Bases para o pensamento cepalino

As ideias para um projeto de desenvolvimento não são exclusivas para a América Latina. Países do leste europeu, constituintes de uma relação periférica com o restante da Europa, já refletiam a importância de um pensamento para o desenvolvimento e um entendimento das relações entre os países. Os trabalhos de Alexandru D. Xenopol, Petre S. Aurelian⁴, Mihail Manoilescu⁵, dentre outros de tantos autores romenos, já buscavam pensar na importância da industrialização para o desenvolvimento da Romênia e propagava um programa econômico por meio da industrialização por substituição de importações dirigida pelo Estado. Esse último defendia, supostamente, as vantagens do protecionismo científico, que uma economia industrial traria para o desenvolvimento, porém, ao longo de sua trajetória, muda seus preceitos e passa a defender a associação à política nazista de vincular a agricultura romena como forma complementar econômica da Alemanha, o que traria os frutos necessários para alavancar o processo de desenvolvimento.

Ao vincular-se economicamente à Alemanha na produção exclusiva de *commodities*, a Romênia passara por um declínio em seus preços dado por duas razões: a intensificação por parte dos países industrializados na corrida pelo conhecimento para encontrar alternativas para uma autossuficiência em termos de produção de trigo com o intuito de se precaver de um conflito

⁴ AURELIAN, P. S. Nosso Futuro Econômico (1890)

⁵ MANOILESCU, M. A teoria do Protecionismo e das Trocas Internacionais (1929).

internacional, e; a aplicação da tecnologia e de seu avanço, representada no papel do trator nos países agrícolas de alta produtividade (LOVE, 1998).

Os trabalhos de Manoilescu contribuem também para a construção dos trabalhos de Raúl Prebisch, o fundador da CEPAL, que se valia de um principal argumento elaborado por aquele, na perspectiva dos custos de produção: a grande diferença entre os salários da agricultura tradicional e os da indústria, a partir da análise da produtividade (LOVE, 1998). Tornava-se um obstáculo ao processo de industrialização que poderia ser contrabalançado por uma tarifa compensatória ou subsídios para os produtos industrializados, dado o entendimento e a compreensão de que havia uma produtividade maior na indústria em comparação com a agricultura e que haveria, no longo prazo, uma tendência de convergência das produtividades agrícola e industrial. No momento em que a produtividade marginal do trabalho da agricultura fosse menor que em outros fatores, deveria haver uma transferência da mão-de-obra excedente para as atividades manufatureiras ou de maior produtividade. Neste sentido, em 1939, a Romênia buscou o desenvolvimento industrial orientado pelo Estado e a este caberia assegurar a independência econômica do país, elevar o nível geral da renda e transferir, quando necessário, o excesso populacional da agricultura para as empresas industriais.

Destarte, há a constatação de uma economia dualista a qual Prebisch compreendia e introduziria em 1945 a terminologia “centro-periferia” para acentuar o dualismo presente na economia internacional: um setor industrial urbano e moderno, interligado às trocas e às finanças internacionais e outro setor agrícola, camponês e incapaz de adaptar-se às transformações internacionais (DOSMAN, 2011).

Prebisch ponderava os percalços que essa relação estabelecia a partir do argumento de que a distribuição dos benefícios na relação comercial internacional era desigual, já que a dinâmica do comércio exterior e o ciclo econômico iriam favorecer sempre os países industrializados, sendo um processo inerente do sistema. Logo, os ganhos de produtividade seriam sempre maiores em produtos industriais na comparação com os primários. Isso se verificava na deterioração dos termos de troca a qual sugeriu em 1943. O ciclo econômico internacional agravava as economias periféricas dada a subordinação aos países centrais. Essa dependência e desequilíbrio econômico e social se acentuavam ainda mais nos períodos de recessão, já que a vulnerabilidade dos países periféricos era maior devido ao grau de sindicalização na América do Norte e na Europa era suficiente o bastante para evitar um colapso de mesma proporção nos preços. Dentre outros fatores, estava a defesa para que as economias periféricas se transformassem produtivamente, migrando de uma produção primário-exportadora para uma economia industrial (DOSMAN, 2011).

O grande trabalho de Prebisch, intitulado *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, sofreu diversas críticas, principalmente, no que se refere à questão da inovação tecnológica. Ele nunca buscou ser uma tese de desenvolvimento econômico acabada, mas já apontava sinais do que viria a ser o grande impulso econômico: a absorção de tecnologia e o desenvolvimento da inovação tecnológica de forma endógena. O texto não defendia o fechamento do mercado internacional, tampouco era anti-comércio, pois entendia que quanto maior fosse o comércio exterior e o comércio intrarregional para a América Latina, maiores seriam os ganhos de produtividade mediante uma intensiva transformação de capital. O fator limitante para os investimentos necessários na formação bruta de capital se dava pela característica da insuficiência de poupança, o que tornavam aqueles dependentes de capital estrangeiro. Também não era contra a agricultura, nem cegamente favorável à industrialização, já que ela não deveria ser um fim em si mesma, mas um caminho para se obter parte dos benefícios do progresso técnico e aumentar progressivamente o padrão de vida da população (PREBISCH, 2000).

Nas economias mais avançadas as decisões sobre investimento e poupança são consideradas independentes, já que a renda per capita é um determinante importante na oferta de poupança. Por outro lado, nas economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, as decisões sobre as duas assertivas são amplamente interdependentes. Conforme Hirschman (1977), nestas economias, as somas na poupança dependem mais de maiores oportunidades de investimentos e da remoção de vários obstáculos para a atividade do investimento do que do aumento da renda. Há também um vislumbre do caráter democrático do investimento, principalmente em países subdesenvolvidos, quando assumem a forte tendência de dispersar o esforço do investimento em vários pontos, sob o argumento de que o progresso econômico se consegue através de uma força empregada de maneira igual a todos os membros e setores da comunidade, quando, do contrário, há que se concentrar o esforço nos pontos de escassez crítica.

Numa abordagem semelhante aos caminhos do desenvolvimento apontados por Hirschman, Wallich (1958) afirma que é distinta a adequação à expansão clássica schumpeteriana – preocupação em compreender os ciclos de expansão capitalista – para os países em desenvolvimento e, neste caso, os países latino-americanos, devido as suas condições e contextos. Essa expansão é atribuída ao perfil dos empresários capitalistas, disponibilidade de capital e nível de concorrência. Nesse sentido, a teoria schumpeteriana tem seu modelo questionado por Wallich quando da adoção por países menos desenvolvidos, uma vez que, nesses, a principal força motriz recai sobre o Estado. No caso de países centrais, tal força recai

na figura do empresário, da firma, cujo objetivo central é o enriquecimento privado (OLIVEIRA, 2015).

Na visão de Wallich, o capitalismo periférico se expande por intermédio das inovações do setor público e, destarte, a inovação é um fenômeno proveniente do setor privado exclusivamente. É válido frisar que essa premissa possui um contexto na realidade capitalista em países centrais dos anos 1950 nos quais o Estado tem um papel menos presente no cotidiano da sociedade. A força motriz da firma schumpeteriana possui sua base na oferta de bens, portanto, é voltada para a produção. Para o processo de desenvolvimento, pressupõe-se o consumo, força pertencente à demanda e, nesse sentido, o resultado não advém da própria inovação, mas sim da assimilação das inovações existentes. Assim, o desenvolvimento é derivado das inovações realizadas em outro lugar, nascendo, portanto, o conceito de desenvolvimento derivado (OLIVEIRA, 2015).

4. Estruturalismo e Neo-estruturalismo cepalino

Neste sentido, Prebisch defendia um olhar para dentro das especificidades da América Latina. Assim surge a CEPAL, conhecida como o marco inicial da América Latina no que consiste em um pensamento para o desenvolvimento a partir de sua análise de formação social, econômica e política, cujo objetivo era a transformação econômica da região, consciente de que o processo seria longo e complexo e que um planejamento constante seria necessário, partindo-se de industrialização acelerada e mudanças institucionais e estruturais, como reforma tributária, reforma agrária, investimento estrangeiro, crescimento do comércio, além da cooperação técnica. O autor recebia várias críticas, muitas delas referente à participação do Estado como agente primordial nesse processo. Assentavam na ideia de Estado voltado essencialmente para a construção de infraestrutura e controle da inflação. Com essa última, Prebisch concordava, entretanto rechaçava aquela primeira, pois defendia a presença de um Estado mais ativo no processo de aceleração da industrialização.

Para construir seu argumento, Prebisch também verificou que a elasticidade-renda da demanda variava de acordo com o tipo de bem. Por exemplo, para produtos primários, ela era menor que um e, para produtos manufaturados, ela era maior que um. Isso significa que com um acréscimo no nível de renda local, maior seria a demanda por produtos de maior valor agregado. Como a economia dos países latino-americanos era basicamente agrícola, haveria, portanto, um

estrangulamento na balança de pagamentos⁶ e tendo como reflexo um endividamento externo desses países por causa da deterioração dos termos de troca (PREBISCH, 2001).

O autor, então, inaugura a escola estruturalista cepalina que possui o pensamento econômico mais influente do mundo periférico e sistematiza suas ideias a partir de alguns aspectos importantes: (i) desenvolvimento de forma desigual do capitalismo a nível global; (ii) crítica à teoria da economia neoclássica do comércio internacional e; (iii) relações comerciais entre centro e periferia de forma hierárquica (FIORI; MEDEIROS, 2001).

Logo, o cerne da questão encarado pelos estruturalistas seria buscar uma forma de proporcionar o desenvolvimento das economias de base agrária, isto é, como o excedente econômico a partir da comercialização de bens primários no mercado internacional poderia criar oportunidades de investimento no setor secundário. Observada a elasticidade-renda da demanda e a deterioração dos termos de troca, a balança de pagamentos poderia criar uma própria restrição ao processo de crescimento econômico quando o ritmo desse esbarra na disponibilidade de recursos externos. Por conseguinte, a essa estrutura produtiva dos países periféricos e a tendência dela mesma em reproduzir e perpetuar o sistema foi denominada de estruturalismo.

A CEPAL, ao longo da evolução do pensamento frente aos processos e desencadeamentos da economia mundial, foi-se transformando e readaptando suas medidas frente ao papel do Estado na economia e as orientações às economias periféricas para o desenvolvimento.

Como aponta Bielschowsky (2000), o pensamento dessa instituição foi dividido em duas etapas: o estruturalismo e o neo-estruturalismo. Esta segunda etapa é decorrente dos fracassos sociais das políticas econômicas indicadas para a América latina nos últimos anos derivadas do Consenso do Washington, em 1989. A partir de 1950 e durante as seguintes décadas até 1980, o estruturalismo é dividido em quatro fases, mais ou menos desmembrada por décadas: a industrialização por meio da substituição de importações; a agenda de reformas e as teorias econômicas e sociológicas da dependência, da estagnação e da heterogeneidade estrutural; os “estilos” de crescimento e a reorientação da industrialização para promover exportações industriais e; o controle da inflação, a renegociação da dívida e ajuste expansivo baseados no tripé dívida-inflação-ajuste. Deste modo, “sanados” os efeitos, a escola cepalina retoma a temática do desenvolvimento econômico de longo prazo, apoiada e adaptada ao neoliberalismo, ou seja, aos novos tempos de abertura e desregulação, dando início ao neo-estruturalismo.

⁶ Na Economia, a Balança de Pagamentos é um instrumento contábil e é resultado da soma do saldo da Balança Comercial e do saldo dos Fluxos de Capital e descreve a relação do país com o resto do mundo através do registro de todo o dinheiro que circula por meio do comércio, de investimentos, de empréstimos, da repatriação de capital, das remessas de migrantes, etc.

Historicamente, o processo de industrialização dos países latino-americanos e emparelhamento ao capital internacional – independentemente das políticas macroeconômicas e dos problemas estruturais dirigidos pelo Estado – afundou com o fim da contração do financiamento externo. Tal ciclo, com início na década de 1960, generalizou-se por toda a região até a década de 1970, quando se dá o freio no financiamento e aumento da crise da dívida externa no começo dos anos 1980. A América Latina, entre 1973 e 1981, absorvia mais da metade da dívida privada destinada ao mundo em desenvolvimento e ainda assim seguia como a região que atraía maiores fluxos de investimento direto estrangeiro (OCAMPO, 2015).

Em vista disso, prevaleceram métodos e processo de incorporação de recursos externos, financeiros, tecnológicos, humanos e materiais até meados da década de 1950, os quais puderam contribuir para o nascimento de uma indústria essencialmente nacional latino-americana. Contudo, a partir desse período, pós Segunda Guerra Mundial e superadas as crises dos anos 1930, além da expansão acelerada das empresas multinacionais simultaneamente com a nova etapa de substituição de importações na região, deu-se início a uma fase de desnacionalização e sucursalização da indústria da América Latina (SUNKEL, 2000).

A nova agenda do neo-estruturalismo, portanto, consistia em uma “Transformação Produtiva com Equidade” proposta na década de 1990, rompendo com o pensamento estruturalista anterior, quando da incorporação de teorias neoclássicas de comércio internacional, conceituado como “regionalismo aberto” com medidas de abertura comercial, desregulação e privatização. Assim, o Estado passa a assumir o papel de expectador das forças de mercado, um coadjuvante que perdeu seu papel estratégico de promotor do desenvolvimento.

Os fundamentos do neoestruturalismo estariam fixados nos conceitos de competitividade sistêmica, isto é, a competitividade é determinada pelo complexo sistema social e os fatores institucionais, políticos e culturais traduzem mudanças na produtividade e na absorção do progresso técnico. Em outras palavras, é por meio da geração de um “ciclo virtuoso” entre crescimento, progresso técnico e equidade. Assim, a competitividade não é apenas um problema macroeconômico e passa a se inserir numa nova governança da ação pública cujo desafio compete a todos os protagonistas sociais. A otimização dos esforços marginais das firmas frente aos preços relativos não altera o grau de competitividade internacional e o desempenho tecnológico-econômico, já que esses dependem do grau de sinergia e externalidades de diferentes tipos, como sistema educativo, infraestrutura tecnológica, relações de trabalho, sistema financeiro, aporte institucional público e privado, dentre outros (FAJNZYLBBER, 1988).

Algumas considerações se integram à análise do enfoque neo-estruturalista: os temas fiscais, a liquidez e a regulação da balança de pagamentos, incluída a regulação da conta de capitais. A

partir dos anos 2000, esta corrente se articula a quatro grandes áreas: macroeconomia e finanças comércio internacional, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental. Assim, passa a dar lugar a um programa heterodoxo no que consiste à macroeconomia, desenvolvimentista quanto a alocação de recursos e a intervenção do Estado; universalista no campo social e; conservacionista quanto ao meio ambiente (BIELSCHOWSKY, 2009 *apud* BARCENA; PRADO, 2015).

Destarte, pela própria necessidade das reconstruções do pensamento cepalino diante das mudanças ocorridas no mundo e das relações que se constituíram entre centro e periferia, pode-se dizer que o processo de industrialização por meio da substituição de importações, ainda que tenha sido galgado pela crise das relações internacionais, bem como pela percepção da própria dificuldade do balanço de pagamentos dos países da América Latina, e além de ter sido construído através de uma política deliberada, verificou-se uma integração maior entre os mercados e a criação de novos vínculos, estes poderosos e crescentes com as economias dos países centrais. Neste processo, a industrialização não libertou a região da relação periférica estabelecida; ao contrário, as economias agroexportadoras foram condenadas a aprofundar ainda mais essa relação, isto é, depender ainda mais desses vínculos dada a sua própria estrutura.

Conclusões

A construção do pensamento cepalino marca a trajetória de um ideário voltado para o desenvolvimento econômico e social a partir da compreensão de suas especificidades e sua formação social, econômica e política. Os países latino-americanos estão inseridos em um contexto internacional cujas políticas elaboradas e implementadas buscam acelerar um processo de retirada da relação de dependência constituída desde sua origem.

A América Latina sempre esteve inserida no contexto internacional e isso faz parte de sua identidade. As políticas construídas a partir da CEPAL compreendiam na importância de se criar e potencializar as relações de comércio entre os países que a congregam, vinculadas com as políticas internacionais e com as influências das construções teóricas para as políticas de desenvolvimento desses países periféricos. Ainda que nos questionemos sobre os motivos pelos quais esses países não foram ainda capazes de realizar uma transformação socioeconômica mais radical, as respostas não serão encontradas puramente em teorias econômicas.

A pequena contribuição deste trabalho foi buscar a base da construção do pensamento econômico latino-americano representado na figura da CEPAL e suas principais adaptações

contextualizadas com o cenário internacional, com o processo de formação político-sócio-econômico e à luz das teorias econômicas principais.

Essas foram marcadas por debates que questionavam o papel das instituições e os determinantes principais do desenvolvimento institucional. Temas como as estruturas sociais, relações de poder e riqueza, o papel das burguesias nacionais e os processos de formação dos Estados-Nação, que se encontram fragilizados em sua maioria e frutos da sua herança colonial atrelada às dificuldades políticas e econômicas de inserção no comércio internacional, criam uma conjuntura determinante para o aprofundamento e necessidade de se buscar explicações para se atingir o desenvolvimento latino-americano de forma ampla e exitosa.

À vista disso, as alterações organizacionais e tecnológicas têm, sobremaneira, apontado para um novo requisito de fluidez, aperfeiçoando os elementos de seletividade. Destarte, um processo contínuo de desconstrução e reconstrução de novas dinâmicas e dimensões territoriais, tendo na figura do capitalismo o compositor de forças polarizadoras, desenhando novas geografias e novos padrões de atratividade e dominação, demonstrando sua capacidade de se extorquir excedentes dos diferentes locais, tendo como manifestações ou consequências da própria evolução do sistema capitalista, o subdesenvolvimento, a marginalização e a dependência.

Referências Bibliográficas

- BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Orgs). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Chile: CEPAL, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL: uma resenha*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- DOSMAN, E.J.. Raúl Prebisch. *A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto 2011.
- FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile, Nações Unidas, n. 36, 1988.
- FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (orgs.) **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.
- LOVE, J.L. *A Construção do Terceiro Mundo*. As teorias do Sub desenvolvimento na Romênia e no Brasil. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998..
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (org). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000
- _____. “Entrevista inédita a Prebisch (1985): logros y deficiencias de la CEPAL”. In: *Revista de la CEPAL* 75 . p.9-23, dez. 2001. Disponível em: < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37880/RVE75_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 jul. 2015
- OLIVEIRA, L. G. Expansão cíclica da economia brasileira, um resgate da abordagem de demanda derivada de Wallich. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, p. 01-08, 2015.

OCAMPO, J. A. et al. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Cepal, 2014. 176 p. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 jul. 2015.

SOARES, P. T. P. L. Prebisch (1949): contestação à teoria econômica convencional e utopia reformadora?. In: IX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004
SUNKEL, O. Desenvolvimento, sub desenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: BIELSCHOWSKY, R. (org). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

A Evolução Conceitual do Pensamento Estruturalista Latino-Americano: Aportes Teóricos para a Construção de uma Historiografia Autônoma das Relações Internacionais

Leonardo Diniz Lameiras¹

Recebido em 04 de junho de 2016
Aprovado em 24 de agosto de 2016

DOI: 10.18829/rp3.v0i08.18449

RESUMO

Este artigo busca resgatar alguns dos principais conceitos e ideias do pensamento estruturalista latino-americano por meio de uma narrativa que privilegia uma coerência cronológica, a fim de reafirmar a importância dos aportes críticos de seus principais intelectuais na construção de uma historiografia das Relações Internacionais com a identidade da América Latina.

Palavras-chave: CEPAL; pensamento estruturalista latino-americano; historiografia das Relações Internacionais.

ABSTRACT

This article outlines the main concepts and ideas of Latin American structuralist thinking through a narrative that champions a chronological coherence, in order to reaffirm the importance of the critical contributions of its leading intellectuals in building a historiography of the International Relations with a Latin American identity.

Keywords: CEPAL; Latin American structuralist thinking; historiography of International Relations.

¹Universidade de Brasília – UnB. E-mail: leonardolameiras@gmail.com

1. Introdução

Qualquer um que almeje traçar a genealogia da historiografia latino-americana das relações internacionais irá deparar-se, inexoravelmente, com uma profusão de obras que reportam a uma origem comum: os primeiros estudos realizados em meados do século XX por um grupo de intelectuais que tinha à frente o desafio de entender as especificidades do subdesenvolvimento da América Latina. Desde então, a partir de aportes teóricos que se somavam àquela tradição, desenvolveu-se uma linha homogênea de pensamento que, tomada em seu conjunto, apresenta uma interpretação sobre a dinâmica do sistema capitalista global e seu impacto sobre a configuração dos polos de sua estrutura: o Centro e a Periferia.

Revisitar a evolução conceitual do pensamento estruturalista latino-americano, a fim de mostrar sua importância para a historiografia de Relações Internacionais, constitui o *leitmotiv* deste trabalho. É digno de nota que, nessa ida ao passado, não se pretende realizar uma ressignificação dos conceitos, mas, tão-somente, resgatar sua importância para o contexto histórico específico em que foi concebido e sua influência para estudos posteriores. Aqui, faz-se a ressalva de que,

para a execução desse intento, muitos autores e obras fundamentais que participaram da construção dessa tradição teórica não foram objetos de análise neste trabalho, o que não significa afirmar que tiveram menor relevância para a consagração do estruturalismo na historiografia da região.

O artigo está organizado em temas encadeados de modo cronológico, atendendo ao propósito de reconstituir uma evolução histórica. Nas duas primeiras partes, propõe-se fazer um breve relato sobre as origens da instituição que reuniu os *founding fathers* do estruturalismo latino-americano, bem como um passeio por algumas de suas abordagens clássicas. Em seguida, um novo paradigma teórico para interpretar os vínculos dos países latino-americanos com o sistema capitalista mundial será apresentado, sem que distintas nuances interpretativas deixem de ser contempladas. E, por último, enquadrados no rótulo de “neoestruturalismo”, trabalhos mais recentes serão resgatados, de modo a revelar as linhas de pesquisa de alguns representantes da nova geração dessa já longeva escola de pensamento.

2. Origens do pensamento estruturalista latino-americano

O que se convencionou chamar de pensamento estruturalista latino-americano recebe, mesmo daqueles que a ele não se filiam, o devido reconhecimento de constituir uma das poucas abordagens teóricas concebidas na periferia do sistema internacional, com o fito de entender as especificidades de uma região e encontrar respostas para seus problemas e dilemas. Fundamentado em uma concepção histórico-estrutural sobre a inserção dos países latino-americanos na economia capitalista internacional, o conjunto de ideias que se formou nessa escola de pensamento apresenta, como uma de suas maiores contribuições, o desenvolvimento de uma linha interpretativa autônoma para entender a realidade política, econômica, social e cultural dessas nações. Trata-se, desse modo, de um indubitável esforço de construir uma corrente teórica única e original no campo da Economia Política e das Relações Internacionais.

Os primeiros estudos e formulações teóricas situam-se no contexto em que se verifica o nascimento do paradigma keynesiano como nova lente analítica para entender as dinâmicas da atividade econômica. Uma reviravolta no mundo das ideias que estava associada à grave crise econômica da década de 1930, momento histórico em que o receituário liberal se mostrou

insuficiente para reverter o quadro de recessão que acometia vários países. Segundo apregoava o economista britânico John Maynard Keynes, a intervenção estatal, em situações específicas como aquela, tornava-se necessária para aumentar a demanda agregada e, assim, reaquecer o nível de atividade econômica. Esse corolário de uma atuação mais ativa do Estado na economia, de modo a corrigir as falhas que a “mão invisível”⁷ do mercado não resolvia, constituirá um dos alicerces epistemológicos do pensamento estruturalista latino-americano.

As origens das primeiras reflexões e ideias seminais da Escola estruturalista surgiram a partir de estudos realizados por um grupo de intelectuais e pensadores que faziam parte da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), estabelecida pela Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em 25 de fevereiro de 1948. Renomeada de Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, por meio da Resolução 1984/67, a organização está sediada em Santiago, no Chile, e hoje constitui uma das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas. Entre seus propósitos iniciais:

Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.⁸

Desde os primeiros estudos da CEPAL até as produções acadêmicas atuais, inúmeros são os aportes conceituais e teóricos que foram agregados às reflexões originárias dos cepalinos clássicos. Nesse longo percurso intelectual, vale sublinhar que, a despeito das atualizações e adaptações que as próprias conjunturas históricas exigiam, constata-se, no geral, uma coerência interpretativa, expressa no nível ontológico e epistemológico, a respeito do funcionamento do sistema capitalista mundial a partir de uma morfologia sistêmica de tipo “Centro-Periferia”; portanto, definidora de um mundo dividido em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, entre potências dominantes e nações dominadas. A respeito dessa unidade de pensamento emanada dos documentos da CEPAL, vale a pena transcrever o que o acadêmico Octavio Rodriguez tem a dizer:

A revisão minuciosa das contribuições cepalinas revela que, certamente, não constituem uma mera justaposição de ideias genéricas sobre a evolução e o funcionamento das economias desenvolvidas; ao contrário, possuem um considerável desenvolvimento analítico e cumprem amplamente com os requisitos formais da teoria econômica. Em

⁷ SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Nova Cultura. São Paulo, 2ª edição, 1985.

⁸ CEPAL. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/acerca>

outras palavras, ainda que o rigor das diversas contribuições varie segundo o documento, o grau de coerência que cada uma delas alcança com o tempo resulta, sem dúvida, satisfatório.⁹

Ao apresentar-se como inovadora filosofia da história, distante das linhas teleológicas formuladas pelas tradições filosóficas europeias, o pensamento crítico latino-americano mostrou-se útil em outros lugares geográficos. Sua influência, com efeito, não se circunscreve à América Latina. Nações de outros continentes, como Ásia e África, que comungam realidades similares às dos países latino-americanos e, por essa razão, anseiam por receituários políticos e econômicos menos afeitos às cartilhas propugnadas pelos países desenvolvidos, também foram consumidores do arcabouço teórico e normativo da Escola estruturalista latino-americana. Em meio às interpretações simplificadoras e enviesadas que dividiam o mundo entre Leste e Oeste, que subordinava as interpretações dos eventos históricos à lógica da geopolítica da bipolaridade, as preocupações desenvolvimentistas encontraram eco no seio da comunidade internacional, com a criação da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), em 1964. Na nova segregação que se impunha ao mundo, a divisão Norte-Sul mostrava-se mais coerente às reivindicações do chamado “Terceiro Mundo”, pois trazia ao debate questões que iam ao encontro de seus interesses e preocupações: ajuda financeira, comércio justo e democratização das instituições internacionais.

A recepção das formulações teórica advindas do estruturalismo latino-americano também é observada em comunidades epistêmicas forâneas, mesmo entre acadêmicos advindos do mundo desenvolvido, a exemplo do economista e sociólogo alemão, Andreas Gunder Frank, e do sociólogo norte-americano, Immanuel Maurice Wallerstein, ambos adeptos de uma interpretação estrutural sobre a evolução do sistema capitalista mundial.

Ao longo desses quase 65 anos de profícua produção teórica, inúmeros intelectuais, de formação e origem diversas, alguns inclusive com participação direta na formulação de políticas públicas, ao agregarem conhecimento por meio da publicação de seus estudos, alargaram o horizonte conceitual e analítico da primeira geração de estruturalistas, ajudando no aperfeiçoamento e na atualização do instrumental teórico inicialmente concebido. Sem a pretensão de fazer uma lista taxativa, entre aqueles que tiveram participação ativa na evolução histórica do pensamento estruturalista e, por conseguinte, no desenvolvimento de uma historiografia latino-americana de

⁹ RODRIGUEZ, Octavio. *O Pensamento da CEPAL: síntese e crítica*. Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo, nº 16, dez. 1986, p. 9. Disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/50/20080623_o_pensamento_da_cepal.pdf

Relações Internacionais figuram: os *founding fathers* Raúl Prebisch, Celso Furtado, Medina Echavarría e Aníbal Pinto, a que se somaram mais tarde Hélio Jaguaribe, Aldo Ferrer e Maria da Conceição Tavares; os autores da Teoria da Dependência, como Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, Enzo Faletto, Pedro Vuskovic, Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra, Orlando Caput, Roberto Pizarro e, posteriormente, Luciano Tomassini; e, nos dias hodiernos, abundam acadêmicos que, embora diverjam em determinadas questões e priorizem enfoques distintos, seguem trabalhando com os mesmos pressupostos teóricos, a exemplo de Octavio Rodríguez, Ricardo Bielschowsky, Fernando Fajnzylber, Raúl Bernal-Meza, Mario Rapoport, Amado Luiz Cervo, entre outros que continuam a contribuir para uma produção acadêmica plural. “Desenvolvimentismo” é a palavra de ordem que os une e lhes confere uma identidade intelectu

3. As referências clássicas

O artigo intitulado “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas”, de 1950, é apontado como o manifesto do pensamento estruturalista latino-americano e norteador da fundamentação teórica da primeira obra concebida na CEPAL: “Estudo Econômico da América Latina”, publicada pelas Nações Unidas em 1951. Em ambos os trabalhos, o economista argentino e pai fundador do estruturalismo latino-americano, Raúl Prebisch, atribui às relações entre países centrais e periféricos a razão que explicaria o respectivo desenvolvimento e subdesenvolvimento dessas nações.

Em oposição às teses propaladas pela perspectiva liberal e ortodoxa do pensamento econômico, defensoras do argumento centrado nas vantagens comparativas ricardianas, que justificam a clássica divisão internacional do trabalho, Prebisch interpretou as relações entre países centrais e periféricos como ratificadoras das condições que perpetuavam o subdesenvolvimento das nações que apresentavam um atraso técnico em sua capacidade produtiva.

Nessa perspectiva, Prebisch chama a atenção para a desigualdade existente entre os sistemas produtivos dos países centrais e aqueles situados na periferia do sistema internacional. Como bem exposto por Octavio Rodríguez em uma de suas obras de referência a respeito dessa escola de pensamento:

[...] sobre essa diferenciação estrutural se assentam as diferentes funções próprias das pautas tradicionais da divisão internacional do trabalho: ao polo periférico

cabe produzir e exportar matérias primas e alimentos, enquanto os centros cumprem a função de produzir e exportar bens industriais.¹⁰

Dessa constatação se desdobra o argumento a favor da industrialização da periferia como meio de corrigir e atenuar a relação desigual que se reproduz nas trocas comerciais entre países centrais e periféricos, em função do mecanismo de deterioração dos termos de intercâmbio. Dois fatores causais são identificados para explicar essa estrutura perpetuadora de diferenças crescentes: o fato de a taxa de crescimento da produtividade dos bens industriais ser superior àquela dos bens primários; e o fato de os preços dos produtos exportados manterem-se elevados devido a pressões de sindicatos e oligopólios, presentes nos países desenvolvidos, a despeito do aumento de produtividade que pressiona os preços para baixo.

Prebisch fazia questão de enfatizar que sua abordagem estruturalista nunca foi contrária ao comércio internacional, apenas crítica da forma como ele se configura entre países com históricos tão díspares de desenvolvimento capitalista e de inserção na economia mundial. No âmbito regional, é notória a sua defesa por arranjos institucionais que promovem a integração econômica e política entre os países da América Latina, como etapa preliminar de ganho competitivo para uma escala maior de abertura comercial com os países centrais. Tendo isso em vista, afirma um acadêmico estudioso do tema:

Ainda a esse respeito, é interessante notar que Prebisch e a Cepal enfatizavam a importância estratégica que a integração comercial latino-americana poderia ter para que os países da região conseguissem escalas mínimas adequadas para se tornarem produtores eficientes e, a partir daí, exportadores de produtos industriais menos sofisticados dentro da região. Historicamente, no entanto, tal integração não veio a ocorrer senão de forma incipiente e muito descontínua.¹¹

Ao lado de Raúl Prebisch, Celso Furtado notabilizou-se como um dos maiores nomes da Escola estruturalista latino-americana. Foi partícipe ativo nas primeiras discussões teóricas no âmbito da CEPAL, das quais resultaram estudos relevantes para a formulação de políticas públicas na

¹⁰ RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009, p. 82.

¹¹ MEDEIROS, Carlos Aguiar de. ; SERRANO, Franklin. *Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil*. In: FIORI, J. L. ; MEDEIROS, Carlos (organizadores). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p. 108.

América Latina. Suas obras contribuíram para o desenvolvimento de uma historiografia latino-americana que encontra guarida em diversas áreas do conhecimento, não se restringindo somente à teoria econômica. É de amplo consenso que Furtado possui lugar cativo no Panteão dos intérpretes do Brasil, ao lado de nomes como Joaquim Nabuco, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado, Florestan Fernandes, Octavio Ianni, Darcy Ribeiro, entre outros.¹²

Entre suas contribuições centrais ao estruturalismo latino-americano, Furtado chama a atenção para o papel do progresso técnico e do controle da tecnologia na configuração histórica da estrutura dual desenvolvimento-subdesenvolvimento. Abundantes nos países centrais e carentes na periferia do mundo, o conhecimento técnico e a pesquisa científica, ao estarem estreitamente vinculados ao aumento de produtividade na atividade industrial e à produção de bens com alto valor agregado, constituem um diferencial de competitividade, que sempre tenderá a beneficiar os países que deles fazem uso. Sendo assim, a reprodução de um comércio injusto será, em grande medida, tributária do atraso tecnológico que caracteriza a pauta exportadora dos países periféricos.¹³

Desse diagnóstico é que Furtado interpreta o subdesenvolvimento não como etapa anterior ao desenvolvimento, isto é, enquanto processo histórico linear do qual nenhuma nação escaparia, mas como o lado oposto da mesma moeda, um resultado indissociável do próprio desenvolvimento dos países centrais. Estes, ao se aproveitaram da acumulação de capital advinda de suas atividades mercantilistas, colônias e imperiais, ocuparam, desde cedo, posição privilegiada no sistema capitalista internacional, ao passo que aos países latino-americanos, submetidos a toda sorte de dominação política e econômica que o julgo colonial lhes impunha, só restou aceitar as regras do jogo de uma divisão internacional do trabalho hierarquizada e desigual.

Na análise normativa de Furtado, que encontra ressonância no discurso cepalino, a correção do quadro reprodutor do subdesenvolvimento das nações latino-americanas passa pela adoção de projetos políticos que, necessariamente, encontram forte resistência no Centro desenvolvido. De modo abrangente, essas escolhas dependem de planejamento estratégico de longo prazo, de investimentos em infraestrutura e de políticas de apoio à industrialização. Em suas obras, é

¹² Referência retirada de: LIMA, Costa Marcos. *A conception of the World in Celso Furtado*. International Journal of Political Economy. Routledge, vol. 43, no. 4, p. 83.

¹³ FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Paz e Terra. São Paulo, 1985.

frequente também a sua defesa pela integração regional como condição preliminar a uma futura inserção mais competitiva na economia mundial.

4. Teoria da Dependência: um paradigma autóctone

No que concerne às especificidades da Teoria da Dependência e sua relação às teses defendidas pelos cepalinos clássicos, Raúl Bernal-Meza assim pondera:

El pensamiento estructuralista pasó por distintas etapas. Mientras en las primeras puso atención preferente a los aspectos económicos-históricos del desarrollo de una economía global, en etapas sucesivas los pensadores dieron atención preferente a los aspectos sociológicos, a partir de la configuración de las sociedades coloniales y la posterior articulación entre éstas y las sociedades desarrolladas.¹⁴

Em meados da década de 1960, uma linha de interpretação mais sociológica e política, portanto, passou a ser desenvolvida por pesquisadores que estavam vinculados à CEPAL e por intelectuais vindos de outros centros de ensino e pesquisa. De modo sucinto, essa nova abordagem analítica, alcunhada de Teoria da Dependência, confere centralidade aos processos históricos que caracterizam a evolução do sistema capitalista mundial. As relações de dependência entre os Estados são interpretadas como um complexo sistema que envolve elementos internos e externos, em que o ator estatal deixa de ser visto como um todo coerente e homogêneo. Destarte, dentro da caixa preta estatal, distintos interesses são identificados, a depender do setor econômico, da classe social e das cidades ou regiões envolvidas nas redes de relações externas.

Em tempos recentes, com o avanço das Relações Internacionais como disciplina acadêmica nas principais cátedras de ensino da América Latina, a Teoria da Dependência vem reconquistando um espaço dentro da historiografia latino-americana, ao atribuir-lhe o devido mérito de constituir um esforço intelectual autóctone que procurou entender as especificidades de uma região que, quase sempre, foi enxergada por meio de lentes teóricas de outros lugares geográficos.

Como assevera Theotonio dos Santos, a palavra dependência não encerra um significado preciso, uma vez que pode transmitir a ideia de dependência unidirecional, interpretada sempre no sentido do vínculo que a Periferia estabelece com o Centro. Segundo o autor, o que de fato se

¹⁴ BERNAL-MEZA, Raúl. *El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del Mundo*. Horizontes Latino Americanos - Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educativo. Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco. Recife, vol. 2, nº 1, jun. 2014, p. 40.

observa na estrutura econômica global são relações de interdependência, que se dão entre duas ou mais nações e entre estas e o comércio internacional:

[...] pero en la cual la economía de los países dominantes puede expandirse y ser autosuficientes, mientras que las economías de los países dominados sólo pueden hacer lo anterior como un reflejo de tal expansión, la que puede tener un efecto positivo o negativo sobre su desarrollo inmediato.¹⁵

Ainda no que diz respeito à Teoria da Dependência, uma ressalva precisa ser feita. A primeira é a de que não se deve tomá-la como argumento único, cujo conteúdo pode ser integralmente consumido pela leitura de apenas uma obra. A literatura é vasta e foram vários os autores que contribuíram para a construção do arcabouço conceitual “dependentista”. Desponta, contudo, a despeito das diferentes interpretações e nuances analíticas trazidas por cada teórico, uma gramática epistemológica que lhe confere certa coerência semântica.

“Dependência e desenvolvimento na América Latina” é apontada como obra de referência dentro do debate geral sobre as relações de dependência econômica entre os países. Nela, os autores, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, oferecem uma interpretação alternativa ao desenvolvimento econômico da região latino-americana. Indo contra a corrente dos que apregoavam a implantação do capitalismo nacional, do socialismo ou do nacionalismo “terceiro mundista”, contata-se a defesa por um “desenvolvimento dependente associado”, mostrando que a compatibilização de interesses entre os grupos dominantes locais e os internacionais era possível de ser administrada. A ideia sustentada é a de que o desenvolvimento capitalista na periferia também é possível de ser logrado a partir de alianças estratégicas entre empresas multinacionais, regionais e locais, em que “o novo “conjunto de alianças” impulsionaria o desenvolvimento econômico e não levaria a região à estagnação”¹⁶.

Na tentativa de concatenar os principais elementos analíticos que seriam comuns à grande parte dos estudos que se inserem dentro do marco teórico “dependentista”, Luciano Tomassini expõe o que seriam os três traços centrais desse enfoque teórico: a análise centrada nos processos históricos; a interpretação de que o fenômeno da dependência envolve agentes externos e internos, ao sublinhar o vínculo entre os setores nacionais com os homólogos estrangeiros; e, por

¹⁵ DOS SANTOS, Theotonio. *La estructura de la dependencia*. René Villarreal. Economía Internacional. Teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica, México, Fondo de Cultura Económica, pg. 216.

¹⁶ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 12.

fim, o envolvimento de diversas classes sociais, grupos econômicos e regiões geográficas, no âmbito doméstico do Estado, com as redes transnacionais que forjam as relações de dependência.¹⁷

O debate em torno da dependência gerou quase que intuitivamente discussões sobre modelos de projeto nacional que os países latino-americanos deveriam adotar para fazer frente às forças externas que ameaçavam o pleno desenvolvimento da região. Nesse contexto, vêm à baila o conceito de autonomia como novo objeto de formulação teórica e que alargará o horizonte de pesquisa da historiografia latino-americana de Relações Internacionais. Em última instância, desejava-se investigar os melhores caminhos que os Estados deveriam seguir, de modo a assegurar-lhes maiores margens de autonomia em suas escolhas de política econômica e externa.

Na esteira da crise da Teoria da Modernização e do realismo político clássico – formulações teóricas vindas dos países centrais e que pretendiam informar a conduta dos países periféricos –, ao longo dos anos de 1970 e 1980, começa a despontar uma nova linha de interpretação sobre o lugar da América Latina nas relações internacionais, com destaque para os dois principais nomes do pensamento “autonomista”: o argentino Juan Carlos Puig e o brasileiro Hélio Jaguaribe.¹⁸

Na análise do fenômeno da dependência estrutural, Hélio Jaguaribe propôs-se a analisar a relação entre “hegemonia” e “autonomia”, colocando-a nos processos implícitos da evolução histórica do sistema dual “Centro-Periferia”. Em suas considerações, o autor explica o mecanismo de perpetuação do que chama de “hegemonia cêntrica”, que se expressa nos níveis doméstico e externo, e suas consequências para o desenvolvimento autônomo da região.¹⁹

Uma das unidades de análise privilegiada por Puig e por Jaguaribe em suas aplicações do conceito de autonomia para a América Latina está relacionada ao tema da integração regional. Com efeito, foi marcante nos textos de ambos os cientistas sociais a defesa pela formação de blocos regionais como plataforma afiançadora das margens de manobra dos países da região na

¹⁷ BERNAL-MEZA, Raúl. *El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del Mundo*. Horizontes Latino Americanos - Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educativo. Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco. Recife, vol. 2, nº 1, jun. 2014, p. 41.

¹⁸ RUIZ, José Briceño; SIMONOFF, Alejandro. *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2015, p. 9.

¹⁹ BERNAL-MEZA, Raúl. *El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del Mundo*. Horizontes Latino Americanos - Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educativo. Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco. Recife, vol. 2, nº 1, jun. 2014, p. 41.

busca do desenvolvimento autônomo. Essa defesa, no entanto, encontrou maior ressonância no discurso de Puig, cujo termo “integração solidária” é denotador desse espírito.

5. As novas vozes e o “neoestruturalismo” latino-americano

Com a chegada de uma nova fase histórica do capitalismo, que vem acentuando a interdependência econômica entre os atores estatais e redefinindo as noções de espaço e tempo da agência humana, novos enfoques teóricos se propuseram a revisitar alguns postulados da Escola estruturalista latino-americana, a fim de dar conta da nova realidade que condicionava a dependência e o subdesenvolvimento de alguns países. O fim da Guerra Fria, o desenvolvimento de novos meios técnicos-científicos-informacionais²⁰ e a retomada hegemônica do paradigma ortodoxo na versão atualizada do neoliberalismo são apenas alguns exemplos das modificações que não apenas sinalizavam para um novo contexto histórico, mas também informavam mudanças estruturais na ordem internacional.

É com um olhar crítico voltado para as experiências de desenvolvimento frustrado no passado e para o que se descortina como oportunidade no futuro que se deve entender as obras de Fernando Fajnzylber. Embora conceba a industrialização como estratégia ineludível do desenvolvimento das nações periféricas, o economista chileno não se furta a criticar o modelo de substituição de importações, quando promovido sob a proteção desmedida do Estado. Sua interpretação sustenta-se no diagnóstico de que teria ocorrido um processo de plágio passivo das técnicas geradas nos grandes centros ao longo da implantação dos ramos manufatureiros na América Latina. Essa negligência com os processos de aprendizagem requeridos pelo avanço tecnológico subsequente não permitiu que os países da região desenvolvessem o que Fajnzylber denomina de “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”, “que consiste em uma matriz industrial e produtiva articulada, na qual criatividade e aprendizado se retroalimentam em e entre certas atividades e ramos essenciais”²¹. A formação desse núcleo possibilitaria o *boom* tecnológico indispensável às futuras inovações no seio do próprio aparelho produtivo nacional, etapa primordial para ganhos sistêmicos de competitividade.

²⁰ Conceito trabalhado pelo geógrafo Milton Santos em que está presente a correspondência entre o processo de produção e o meio geográfico. O tema é aprofundado em: SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

²¹ RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009, p. 516.

Em dois estudos, “A política internacional no mundo pós-moderno” (1991) e “O processo de globalização e seus impactos políticos” (1996), Luciano Tomassini traduz essa nova arquitetura multifacetada e complexa, ao revelar “*los nuevos mapas cognitivos y las categorías epistemológicas que eran necesarios para analizar la realidad histórica y social de esta nueva era que es la globalización*”²². Ademais, dirige críticas às perspectivas teóricas realista e neorrealista da disciplina acadêmica de Relações Internacionais, apontando as falhas epistemológicas associadas aos excessos do logocentrismo da Modernidade.

Na mesma trilha desse revisionismo, em “História da globalização”, de Aldo Ferrer, o fenômeno da globalização é melhor compreendido a partir de uma leitura histórica que revela as origens do mundo moderno e das ordens econômicas mundiais. Na concepção de Ferrer sobre as possibilidades de desenvolvimento econômico e político para os países situados na periferia da ordem mundial, além da importância dos aspectos tangíveis, é imprescindível que essas nações desenvolvam capacidades intangíveis de poder (desenvolvimento de pesquisas, direitos de propriedade intelectual, capacitação do capital humano, etc.) que as possibilitem construir um tipo de interdependência com os países centrais que lhes seja menos prejudicial.

Mario Rapoport e Raúl Bernal-Meza são outros nomes de destaque desse movimento de resgate e atualização do pensamento estruturalista latino-americano. O primeiro autor aprofunda a análise dos efeitos das inovações tecnológicas, do papel das empresas transnacionais e dos movimentos de capitais sobre a economia argentina na atual fase de globalização das forças produtivas, em “A globalização econômica: ideologias, realidade e história”²³(1997), e realiza um balanço histórico da inserção econômica do país no capitalismo global, ajudando a compreender os ensaios de autonomia e as fases de subserviência por que atravessa a Argentina desde o final do século XIX até o início do novo milênio, na obra “Histórica econômica, social e política da Argentina (1880-2000)”²⁴, publicada no ano de 2000. Bernal-Meza, entre sua vasta literatura, vale destacar a importância para a historiografia latino-americana do conceito de mundialização, definido e explicado em artigo científico com título homônimo.²⁵Nesse texto, mundialização é empregado como categoria analítica para melhor descrever o processo econômico global em que se observam meios inéditos de acumulação capitalista, que começam a aparecer na década de 1970 com a oligopolização e cartelização das atividades produtivas.

²² ibidem, p. 42.

²³ RAPOPORT, Mario. *La globalización económica: ideologías, realidad, historia*. Buenos Aires, Año VII, nº 12, pgs. 3-42.

²⁴ RAPOPORT, Mario. *História econômica, social y política de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

²⁵ BERNAL-MEZA, Raúl. *La Mundialización. Orígenes y fundamentos de la Nueva Organización Capitalista Mundial*. Realidad Económica, nº 150, agosto-septiembre de 1997, pgs. 33-52.

Um movimento de revalorização do pensamento crítico latino-americano parece estar em voga nos dias de hoje. Resgates e revisitações das teorias de outrora, mais particularmente do arcabouço conceitual que veio sendo construído desde as primeiras publicações das obras clássicas dos cepalinos, revitalizam e revalorizam a rica historiografia latino-americana de Relações Internacionais. É no compasso dessa marcha que se deve acolher o mais recente estudo organizado por José Briceño Ruiz e Alejandro Simonoff, consagrados herdeiros dessa tradição historiográfica. Sob o título de *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, a obra reúne um dos mais representativos quadros de pesquisadores que fazem parte de uma linhagem de importantes cientistas sociais que contribuíram para construção de uma fecunda historiografia latino-americana de Relações Internacionais.

Com o propósito de discutir um conceito caro aos projetos de inserção internacional das nações latino-americanas – a autonomia –, o referido livro está organizado em duas partes. Na primeira, os diversos trabalhos buscam fazer uma revisão das raízes históricas do pensamento autonomista, bem como investigar sua aplicabilidade para os estudos de integração regional e para a análise da geopolítica na região na atualidade. Na segunda parte do livro, os artigos voltam-se ao exame empírico da autonomia, abarcando uma série de trabalhos que analisam a forma como a ideia de autonomia informa as estratégias de inserção internacional e de integração dos países na região. Ao assinalarem a importância da obra, Briceño e Simonoff assim a situam: “Este libro se ubica en el marco de un proceso de revisión y relectura del concepto de autonomía, como un dos pilares del pensamiento latinoamericano sobre relaciones internacionales”.

6. À guisa de conclusão

No percurso realizado até aqui, tencionou-se chamar a atenção para a importância da Escola estruturalista latino-americana no desenvolvimento de um saber crítico que se mostrará útil não apenas para a elaboração de abordagens teóricas, mas também fundamental para as escolhas políticas dos países da região. Para a execução desse objetivo, privilegiou-se um tratamento linear sobre a evolução conceitual do pensamento estruturalista latino-americano, que, deve-se mencionar, em função da grande pluralidade de obras e perspectivas e do tempo e espaço disponíveis para a consecução deste trabalho, esteve longe de contemplar todo o universo dessa

rica literatura. O leitor mais familiarizado com a historiografia da região, portanto, certamente se deparou com várias lacunas, tanto no que diz respeito à ausência de obras e autores quanto em relação à falta de um aprofundamento maior das discussões teóricas. Não obstante a veracidade desses apontamentos, reitera-se, aqui, mais uma vez, que esse não constituiu o propósito do presente artigo.

Desde suas primeiras formulações teóricas até os dias hodiernos, com as diversas atualizações conceituais que a marcha da história se lhe impunha, a relevância do pensamento estruturalista mostrou-se perene no quadro cognitivo das comunidades epistêmicas e dos formuladores de políticas públicas, mesmo quando servia apenas de antítese conceitual, de contraponto para outros modelos teóricos, como ocorreu quando da invasão da onda neoliberal na América Latina nos anos de 1990. Para a historiografia latino-americana de Relações Internacionais sua importância é incontestável: justifica-se pelo fecundo arcabouço conceitual que continua a dar coerência e inteligibilidade a diversos fenômenos de natureza política, econômica e sociológica, que, lidos pelas lentes teóricas uniformizadoras do *mainstream* anglo-saxônico, nem sempre são traduzidos em consonância com a realidade de uma região que apresenta suas próprias idiossincrasias.

Desde este punto de vista, ella [el abordagen estructuralista latinoamericana] es tal vez la única expresión de una filosofía de la historia generada en la periferia y que ha confrontado, hasta el presente, con las interpretaciones o filosofías de la historia producidas por la inteligencia europea y norteamericana.²⁶

Referências Bibliográficas

BERNAL-MEZA, Raúl. El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del Mundo. *Horizontes Latino Americanos - Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educativo*. Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco. Recife, vol. 2, nº 1, jun. 2014.

BERNAL-MEZA, Raúl. *La Mundialización. Orígenes y fundamentos de la Nueva Organización Capitalista Mundial*. Realidad Económica, nº 150, agosto-septiembre de 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CEPAL. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/acerca>.

²⁶ BERNAL-MEZA, Raúl. *El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del Mundo*. Horizontes Latino Americanos - Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educativo. Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco. Recife, vol. 2, nº 1, jun. 2014, p. 44.

DOS SANTOS, Theotonio. *La estructura de la dependencia*. René Villarreal. Economía Internacional. Teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica, México, Fondo de Cultura Económica.

FAJNZYLBER, Fernando. *A industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”*. Em: BIELSCHOWSKY, R. (Org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. São Paulo: Record, 2000.

FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

LIMA, Costa Marcos. *A conception of the World in Celso Furtado*. International Journal of Political Economy. Routledge, vol. 43, no. 4.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. ; SERRANO, Franklin. *Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil*. In: FIORI, J. L. ; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

RAPOPORT, Mario. *História económica, social y política de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.

RAPOPORT, Mario. *La globalización económica: ideologias, realidade, história*. Buenos Aires, Año VII, nº 12.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIGUEZ, Octavio. *O Pensamento da CEPAL: síntese e crítica*. Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo, nº 16, dez. 1986, p. 9. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/50/20080623_o_pensamento_da_cepal.pdf>. Acesso em:

RUIZ, José Bricenõ; SIMONOFF, Alejandro. *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultura, 2 ed., 1985.