

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Eixo Temático: GT “2” – Economia Internacional, Economia Brasileira, regional e baiana

Fernanda Calasans C. L. Pessoti¹

Resumo

O presente trabalho trata das interpretações dos problemas do desenvolvimento latino-americano. O objetivo é apresentar as contribuições de importantes autores, com abordagens distintas, ao entendimento das especificidades dos países latino-americanos. Para isso, apresenta-se a teoria da transformação proposta por Raúl Prebisch, um dos principais representantes do pensamento econômico desenvolvido pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Como contraponto às formulações cepalinas, são abordadas as contribuições da teoria da dependência formulada por Cardoso e Faletto (1984) e as críticas de Francisco de Oliveira (2013) à dualidade estrutural, tese defendida pela CEPAL.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Industrialização; América Latina;

1. Introdução

A questão do desenvolvimento econômico é tema de debate de muitos estudiosos e trabalhos realizados no decorrer do século XX. O avanço e fortalecimento do sistema capitalista não tardou a demonstrar uma de suas principais características: a desigualdade intrínseca ao seu modo de produção e acumulação.

Inicialmente, não eram raros os que acreditavam que os problemas de desigualdade na produção e na distribuição seriam resolvidos conforme o capitalismo fosse se fortalecendo, sendo o desenvolvimento o resultado aguardado e determinado pelo próprio crescimento da produção. No entanto, tal fato não ocorreu e, na medida em que o capitalismo se expandia do continente europeu para outras partes do mundo, as disparidades econômicas e produtivas se tornavam mais expressivas.

¹ Doutora em Economia (PPGE-UFBA). Professora adjunta da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) – área de Economia. E-mail: fernanda.pessoti@uesb.edu.br.

A economia do desenvolvimento surgiu como uma tentativa de entender as causas dessas disparidades. O advento da revolução industrial e a descoberta de novas tecnologias de produção com o intuito de resolver os desafios impostos pela necessidade de reprodução do capital em níveis cada vez maiores contribuíram para ampliar a distância entre aquelas economias precursoras do processo de industrialização e aquelas outras que ainda não tinham iniciado a industrialização.

Esta era a situação das economias latino-americanas no início do século XX. Seus processos de formação histórica, ainda que se reconheçam as especificidades de cada país, possuíam como características comuns a exploração das colônias aqui formadas pelas metrópoles europeias. No campo econômico, a exploração se dava basicamente sob a forma de extração de recursos naturais, utilizando para isso a mão de obra dos nativos e, em muitos lugares, dos escravos trazidos do continente africano. Mas a face mais dura da exploração estava no domínio cultural e social que a metrópole impunha sob a justificativa de transformar a região em uma área civilizada, tendo como referência os moldes europeus de organização social, política e religiosa. É neste ambiente caracterizado pela exploração nas suas mais diversas formas que foi constituída boa parte dos Estados Nacionais latino-americanos.

Com os processos de independência, o papel de exportadores de produtos primários continuou a ser exercido pelas economias da América Latina. De acordo com as teorias convencionais de comércio internacional, diante da grande oferta de terras e de mão de obra, a região exercia a sua função na divisão internacional do trabalho. Dado o diagnóstico de que o capital era o recurso de produção escasso, não haveria razão para se iniciar um processo de transformação produtiva. Entretanto, a própria estrutura da economia mundial (basicamente Europa e EUA) passou a exigir o espraiamento do processo de industrialização como condição para a manutenção do regime de acumulação crescente.

Os eventos econômicos e políticos ocorridos entre 1900 e 1945 no cenário mundial contribuíram para expor as fragilidades econômicas dos países latino-americanos. Internamente, as relações sociais, produtivas e entre classes também estavam se modificando. É nesse contexto de transformações no ambiente externo e interno que surgem as primeiras interpretações sobre a trajetória econômica da América Latina e do seu (não) desenvolvimento.

Inquestionável é a contribuição que a implantação, em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) deu ao debate sobre o desenvolvimento nos países latino-

americanos. Era a primeira vez que se tentava desenvolver teorias que levassem em consideração as especificidades da região. A influência da Cepal não se restringiu às discussões teóricas, o que motivou a elaboração de abordagens que criticavam o modelo cepalino, mas repercutiu também nas políticas econômicas e projetos de desenvolvimento da região.

Este artigo apresenta parte do debate sobre o desenvolvimento latino-americano, considerando os argumentos da análise de Raúl Prebisch (2008) e de autores que identificaram limitações na interpretação desenvolvimentista da Cepal, como Cardoso e Faletto (1984) e Oliveira (2013). O objetivo é demonstrar que, longe de existir um consenso sobre os problemas do desenvolvimento latino-americano em meados do século XX, há uma profícua discussão a respeito desses problemas, que é quase sempre negligenciada pela teoria econômica convencional.

O trabalho está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trata das contribuições de Prebisch (2008) à estratégia de desenvolvimento latino-americano, ressaltando sua defesa da necessidade de uma transformação da produção. A terceira seção apresenta as críticas de Cardoso e Faletto (1984) e de Oliveira (2013) às interpretações de dependência e dualidade presente no modelo tradicional da Cepal. As considerações finais são expostas na última seção.

É importante esclarecer, de antemão, que não se constitui objetivo desse artigo esgotar as contribuições do pensamento cepalino, tampouco dos autores citados, à teoria do desenvolvimento econômico. A produção intelectual referente ao tema é bastante heterogênea e rica, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto qualitativo, de modo que se torna difícil expor tal produção em um trabalho como este aqui apresentado.

2. Prebisch e a defesa de uma teoria da transformação

Raúl Prebisch é considerado um dos principais formuladores do modelo cepalino de interpretação do desenvolvimento latino-americano. Suas ideias se destacam pela originalidade e pela influência exercida nas políticas econômicas executadas por diversos países da região durante o imediato pós-Segunda Guerra.

O modelo cepalino classifica os países em dois grupos: centrais e periféricos. Os países centrais são aqueles que determinam a dinâmica do capitalismo mundial e que primeiro

iniciaram o processo de industrialização. Os países periféricos são aqueles que se caracterizam pela baixa diversidade produtiva e pelo predomínio das atividades no setor primário exportador. A industrialização era vista como setor dinamizador do processo de desenvolvimento dessas economias e a escassez na oferta de produtos importados ocasionada pelas Guerras Mundiais se transformou em incentivo à realização do processo de substituição de importações.

De acordo com Prebisch (2008), os países centrais forçaram a periferia a realizar a substituição de importações ao impor barreiras às exportações dos produtos oriundos dos países periféricos. Assim, não houve escolha para esses países no que se refere ao caminho que a modificação da estrutura produtiva seguiu, dado que a ampliação das exportações para financiar as importações não se colocou como uma alternativa possível. Há, portanto, por parte de Prebisch (2008), um reconhecimento da relação de dependência e subordinação da periferia em relação ao centro.

A origem das disparidades na estrutura produtiva dos países periféricos estava, segundo Prebisch (2008, p. 59), no atraso do seu desenvolvimento. Este atraso era “[...] *debido a la tendencia centrípeta del capitalismo de los países avanzados*” (PREBISCH, 2008, p. 59). Os produtos exportados pelos países periféricos, constituídos basicamente de bens primários, se caracterizavam pela baixa elasticidade da demanda, ao passo que os países periféricos importavam produtos industrializados, cuja elasticidade da demanda era alta. Tal situação tinha por resultado o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de troca. Segundo Prebisch (2008), somente as modificações na estrutura produtiva e a atitude favorável dos países centrais permitiria romper com essa situação.

Entretanto, a relação de dependência centro-periferia abordada por Prebisch não deve ser entendida como responsável pelo subdesenvolvimento. Na verdade, a relação de dependência contribui para a manutenção do subdesenvolvimento, mas não é geradora deste (PREBISCH, 2008, p. 62).

Para Prebisch (2008), o capitalismo periférico é excludente e conflituoso e essas duas falhas se acentuam “[...] *por el carácter centrípeta del capitalismo desarrollado, la incongruencia de sus relaciones con la periferia y las consecuencias de su hegemonía*” (PREBISCH, 2008, p. 28).

Do ponto de vista dos fatores internos, essas falhas do capitalismo periférico se originariam da apropriação indevida e da má distribuição dos ganhos de produtividade, o que

reflete na alta concentração de poder (PREBISCH, 2008). O desenvolvimento não deveria ter por objetivo apenas a eficiência econômica, mas também a eficiência social. Por isso, o aspecto distributivo é constantemente ressaltado na análise desenvolvimentista de Prebisch.

A desigualdade na distribuição dos rendimentos faz com que a maior parcela dos ganhos fique restrita a parcela diminuta da população, que reproduz padrão de consumo dos países desenvolvidos. No entanto, este padrão é incoerente com o nível de desenvolvimento dos países latino-americanos. Dada a forma desigual de apropriação do excedente, o resultado é a formação de uma “sociedade privilegiada de consumo” (PREBISCH, 2008). Com isso, não seria a propriedade em si do capital o principal problema do sistema, mas sim a apropriação privada e concentrada do excedente.

Nessa perspectiva de análise, as crises resultam da resistência em compartilhar o excedente, além de certo limite. O fortalecimento do poder da força de trabalho e o acréscimo das funções do Estado ampliam a possibilidade de crise, pois “[...] *la doble presión del compartimiento del excedente se vuelve cada vez más intensa*” ((PREBISCH, 2008, p. 31)

A apropriação do excedente é uma categoria de análise importante da teoria de transformação proposta por Prebisch (2008). Uma vez que a dinâmica do sistema se baseia na acumulação do excedente por poucos, nenhuma melhoria social é possível sem uma transformação na distribuição dos ganhos. A proposta de Prebisch (2008) é apresentada por ele como uma síntese entre o socialismo e o liberalismo, unindo desenvolvimento e equidade distributiva com liberdade individual. Ao Estado caberia a responsabilidade do uso social do excedente. Nas palavras do autor, “*el uso social del excedente responde a la necesidad de establecer por parte del Estado una disciplina impersonal y colectiva de acumulación y distribución compatible con el ejercicio de la libertad económica en el juego del mercado*” (PREBISCH, 2008, p. 34).

A distribuição desigual característica das economias periféricas afeta a estrutura produtiva, resultando em desperdício de recursos, seja pela necessidade de adequação de demanda, seja pela escolha de técnicas inapropriadas de produção. A diversificação produtiva ocasionada pela industrialização e pelos ganhos de produtividade se apresenta de modo mais intenso nas economias periféricas, deslocando parte do capital para o consumo. Segundo Prebisch (2008, p. 48),

este desperdício social del capital es uno de los factores más importantes del sentido excluyente del capitalismo periférico. [...] el fruto de este aumento de productividad se dedica en gran parte a satisfacer el consumo diversificado

de los estratos favorecidos, en desmedro de la integración social de los estratos inferiores.

A imitação do consumo dos países desenvolvidos pelos países periféricos não é característica única desses últimos, mas tal imitação adquire maior proporção em virtude das questões distributivas, ou seja, ao privilégio de poder imitar (PREBISCH, 2008).

O problema da apropriação desigual do excedente afeta todos os setores da economia. Se ele não é solucionado, o desenvolvimento econômico fica comprometido e até mesmo os possíveis ganhos oriundos do progresso técnico se convertem em consumo por parte da sociedade privilegiada, reduzindo seu potencial de acumulação e afetando negativamente a força de trabalho (PREBISCH, 2008). Por isso, é necessário que haja um uso social do excedente, como forma de incentivar o desenvolvimento e a acumulação produtiva e reduzir as desigualdades sociais.

A transformação proposta por Prebisch (2008) incorpora o aprendizado desse teórico ao acompanhar o desenrolar dos processos de industrialização das economias latino-americanas. Isso parece estar diretamente relacionado ao método de investigação histórico-estrutural adotado por ele – e pelos autores da fase estruturalista da Cepal – desde os seus primeiros trabalhos. Não há intenção de romper com o sistema capitalista e reconhece-se a sua forma de organização baseada em relações desiguais de poder econômico e político. No entanto, Prebisch parece acreditar que, ainda que se considere essa característica organizacional, as economias latino-americanas apresentam uma forma de apropriação do excedente extremamente desigual até para as exigências reprodutivas do sistema capitalista.

3. Os contrapontos à interpretação da Cepal

A representação da economia mundial com base nas relações entre países centrais e periféricos estabelecida pela Cepal pode ser considerada como a interpretação hegemônica do desenvolvimento latino-americano em meados do século XX, dado o seu já destacado poder de influência sobre as políticas econômicas da época. Porém, passados os primeiros anos de implementação da principal política de industrialização associada às ideias cepalinas (substituição de importações), novos desafios e categorias de análise surgiam como elementos importantes do processo de desenvolvimento latino-americano. A política de substituição de

importações consistia em fases de industrialização, que se iniciavam com a produção de bens de consumo, até se alcançar a produção de bens de capital.

Havia, assim, uma ênfase no mercado interno como motor de desenvolvimento, cujo combustível era o investimento. Este, deveria ser direcionado para a oferta de infraestrutura compatível com as exigências do processo de industrialização e para a aquisição de tecnologias que permitissem a diversificação da estrutura produtiva. Todo esforço era para modernizar os setores econômicos, rompendo com o atraso produtivo ao qual as economias periféricas eram associadas.

Papel importante foi dado ao Estado como estimulador desse círculo virtuoso de desenvolvimento. Se os detentores de capital privado não estavam dispostos a realizar as inversões necessárias para promover a mudança produtiva, o capital estatal assumiria a responsabilidade de criar os condicionantes internos do desenvolvimento. Tratava-se de uma visão de desenvolvimento nacional, cujo o resultado dependia das decisões internas de cada país.

Contrariando esses argumentos, Cardoso e Faletto (1984) desenvolveram uma análise das economias periféricas na qual destacaram o caráter dependente das relações que essas economias possuem com as economias centrais. Advogando uma teoria do desenvolvimento que integrasse aspectos econômicos e sociológicos, a interpretação desses autores acerca do processo de formação e desenvolvimento dos países latino-americanos se destacou como contraponto ao pensamento até certo ponto hegemônico da Cepal.

A análise da dependência é desenvolvida por estes autores a partir das relações entre as classes nessas sociedades dependentes. A dependência implica em um domínio que vincula economicamente a economia interna ao exterior (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 31).

A ideia era integrar elementos econômicos e sociológicos na perspectiva do desenvolvimento e não apenas sobrepor esses elementos, determinando as vinculações econômicas e político-sociais. Para isso, Cardoso e Faletto (1984) defendem ser fundamental entender o processo histórico, não somente como uma sequência de fatos, mas sim como um processo de construção de relações socioeconômicas entre os grupos e/ou classes sociais.

[...] considera-se o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico. A estrutura social e política vai-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais

conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 22).

O problema teórico fundamental estaria no modo de atuação das estruturas dominantes, necessário para entender “a dinâmica das relações de classes” (CARDOSO; FALETTTO, 1984, p. 22). O desenvolvimento não era constituído de etapas, na qual o subdesenvolvimento era uma etapa precedente ao desenvolvimento. O subdesenvolvimento surge da interação, em um mesmo mercado, de economias com níveis diferentes de desenvolvimento e diferentes posições na estrutura global. Não é apenas uma questão de diferença de estágios, mas sim de posição na estrutura de produção internacional. As economias subdesenvolvidas sempre participaram da economia capitalista, mas na condição de periféricas (CARDOSO; FALETTTO, 1984).

Cardoso e Faletto (1984) destacam a importância das alianças políticas internas na promoção do crescimento econômico, tirando o foco exclusivo das relações de mercado, consideradas insuficientes para explicar o desenvolvimento. Essas alianças foram sendo construídas ao longo do processo de formação dos Estados Nacionais, buscando o fortalecimento da estrutura produtiva nacional após o processo de independência das colônias. Assim, se constituiu uma ordem nacional fundamentada nas relações de mercado (exportações) e na consolidação de um sistema político de dominação (classes dominantes) (CARDOSO; FALETTTO, 1984).

Esse sistema de dominação é formado por grupos dos setores modernizantes e tradicionais. Não há um predomínio de um grupo único, ou de uma dualidade, no exercício de dominação. Esse aspecto também é destacado por Oliveira (2013), que apresenta uma crítica veemente à dualidade estrutural. Para este autor, “[...] o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado” [...]” (OLIVEIRA, 2013, p. 32). Ao contrário do que explicitava o argumento cepalino, a dualidade setor atrasado x setor moderno não seria uma especificidade das economias subdesenvolvidas. Na verdade, o subdesenvolvimento não é uma fase do capitalismo, mas sim um produto da sua expansão (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Oliveira (2013), os teóricos do subdesenvolvimento deram ênfase às relações externas, não considerando o desenvolvimento como uma oposição entre as classes

sociais. Neste sentido, o autor reconhece que a abordagem de Cardoso e Faletto (1984) tem o mérito de identificar tal aspecto.

O processo de acumulação das economias latino-americanas está atrelado à modificações que, embora possam parecer, à princípio, aspectos resultantes de um novo processo acumulação, são aspectos condicionantes desse processo. Oliveira (2013) destaca três aspectos da modificação no processo de acumulação. O primeiro deles é a regulamentação do mercado de trabalho. A formação de um mercado de trabalho regulamentado, com leis trabalhistas, antes de ter sido um obstáculo se constituiu em uma condição necessária ao processo de desenvolvimento latino-americano. O segundo aspecto se refere ao papel do Estado, responsável por criar e recriar as condições do novo modo de acumulação.

O terceiro aspecto destacado por Oliveira (2013) se refere à agricultura e está diretamente relacionado com a simbiose apontada por ele entre os setores tradicional e moderno. Enquanto a agricultura exportadora era a fornecedora de divisas para garantir a aquisição de bens de capital, outra parte da produção agrícola visava o atendimento das necessidades urbanas, garantindo o fornecimento de alimentos a custo baixo, o que era benéfico ao processo de acumulação. O preço de oferta da força de trabalho urbana era determinado pelo custo dos alimentos e pelo custo dos serviços urbanos. Nesses custos, “[...] ponderava fortemente uma estranha forma de “economia de subsistência” urbana, [...] tudo forçando para baixo o preço de oferta da força de trabalho urbana e, conseqüentemente, dos salários reais” (OLIVEIRA, 2013, p. 46).

Referindo-se ao caso brasileiro, paralelamente ao rebaixamento dos salários, a produtividade industrial se ampliava, o que permitiu a ocorrência da elevada acumulação industrial. Isso seria “[...] a raiz da tendência à concentração de renda da economia brasileira” (OLIVEIRA, 2013, p. 47).

Oliveira (2013) também questiona a tese defendida por muitos autores da Cepal de que o efeito-demonstração desloca a produção de bens assalariados por bens de consumo duráveis, reproduzindo, por parte de poucos, o padrão de consumo dos países avançados. Para este autor, o que determina a industrialização não são as condições de consumo, mas sim as condições de acumulação. O deslocamento de produção é determinado pelos elementos referentes à relação capital-trabalho, isto é, da desigualdade distributiva da renda. Antes de ser

um empecilho ao desenvolvimento, tal produção era extremamente adequada ao padrão de acumulação desigual.

Ainda que criticando os principais instrumentos de análise e interpretação desenvolvidos pela Cepal, Oliveira (2013) reconhece o papel de destaque que as análises cepalinas possuem no pensamento econômico latino-americano. Esta é a razão, segundo o autor, para que ele dialogue com os argumentos das formulações desse grupo de pensadores do desenvolvimento, recusando-se a debater com os economistas conservadores anti-Cepal.

4. Considerações finais

As interpretações do desenvolvimento latino-americano, ou das razões do subdesenvolvimento, aqui apresentadas possuem como elemento comum o reconhecimento das especificidades da região, distanciando-se das teorias econômicas ortodoxas de modelos de aplicação geral. Essas especificidades regionais estão fundamentadas no processo histórico de formação de suas sociedades e estruturas produtivas, para alguns determinadas por relações internas, enquanto que para outros, por relações externas.

No caso da análise de Prebisch (2008), a questão distributiva e de apropriação desigual do excedente são os elementos chaves do processo de desenvolvimento das economias periféricas. Esse autor parece acreditar na possibilidade da convergência de interesses de grupos distintos, com o Estado administrando o uso social do excedente gerado. A teoria da transformação por ele proposta considera uma estratégia mista, combinando produção para mercado interno e exportações, como condição de desenvolvimento para os países latino-americanos. Essas ideias foram resgatadas pelo chamado neoestruturalismo, denominação que caracteriza a produção intelectual recente da Cepal, conforme exposto por Rodriguez (2011).

A análise de Cardoso e Faletto (1984) chamou a atenção para o caráter economicista do modelo estruturalista da Cepal. Ao se dedicar a analisar as estruturas produtivas, as relações entre os grupos sociais historicamente construídas não foram consideradas por este modelo como elemento determinante do desenvolvimento latino-americano. Há de considerar, portanto, os aspectos sociológicos historicamente construídos. Entretanto, esses autores parecem subestimar o poder imperialista dos países centrais sobre os países periféricos, minimizando a relação de dependência entre eles às influências sob a classe dominante.

As críticas de Oliveira (2013) à razão dualista enfatizam a integração existente entre os setores tradicional e moderno, negando a aparente contradição existente entre eles. Mesmo que buscando nos elementos internos as explicações para o processo de acumulação latino-americano, não negligencia a importância das relações de produção e capital-trabalho que caracterizam o capitalismo mundial. Quanto a relação centro-periferia, Oliveira (2013) ressalta que não se trata de uma relação transitória, a ser superada quando as economias periféricas deixarem de ser subdesenvolvidas.

As interpretações mais recentes do processo de desenvolvimento latino-americano desenvolvidas no âmbito da Cepal tentam conciliar as várias contribuições ao entendimento das especificidades e generalidades do capitalismo na América Latina, adequando-as ao momento atual do processo de acumulação capitalista (BIELSCHOSKY, 2008). Entretanto, uma observação mais atenta das análises neoestruturalistas permite verificar que suas investigações e propostas se constituem em uma adequação às ideias predominantes da ortodoxia econômica. Com isso, a nova agenda de desenvolvimento apresentada por Rodriguez (2011) e Bielschowsky (2008) parece se distanciar tanto das formulações iniciais da Cepal, quanto dos seus contrapontos aqui apresentados.

5. Referências

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, 97, abril de 2009, p. 173-194.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Prefácio, I - Introdução, II - Análise integrada do desenvolvimento, III - As situações fundamentais no período de "expansão para fora". In: _____. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de interpretação sociológica. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*, p. 25-119. In: _____. *Crítica à razão dualista*. O ornitorrinco. 3ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

PREBISCH, Raúl. Hacia una teoría de la transformación. *Revista de la Cepal*, Santiago, n. 9 6, dic. 2008, p. 27-71.

RODRIGUEZ, Octavio. Claves para la agenda del desarrollo. *Revista Problemas del Desarrollo*, 164 (42), enero-marzo 2011, p. 5-23.