



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL E
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: IDÉIAS E IDEAIS DE
FERNANDO FAJNZYLBER PARA A AMÉRICA LATINA

Suzana Cristina Fernandes de Paiva

Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Doutor em Economia
Aplicada – área de concentração: História
Econômica, sob a orientação do Prof. Dr.
Wilson Suzigan.

*Este exemplar corresponde ao original
da tese defendida por Suzana Cristina
Fernandes de Paiva em 31/07/2006 e
orientada pelo Prof. Dr. Wilson Suzigan.*

CPQ, 31 / 07 / 2006

Campinas, 2006

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

UNIVARE	BC
Nº CHAMADA:	UNICAMP
	P1666
V.	Ed.
TOMBO BC	72296
PROC.	16.145-07
C ☐	D ☒
PREÇO	11,00
DATA	02/05/07
BIB-ID	

Bibid 410047

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

P1666	Paiva, Suzana Cristina Fernandes de. Estratégias de política industrial e desenvolvimento econômico : ideias e ideais de Fernando Fajnzylber para a América Latina / Suzana Cristina Fernandes de Paiva. – Campinas, SP : [s.n.], 2006. Orientador : Wilson Suzigan. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Fajnzylber, Fernando. 2. Nações Unidas. Comissão Econômica para a América Latina. 3. Industrialização. 4. Política industrial. 5. Equidade (Direito) I. Suzigan, Wilson. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título. 07-007-BIE
-------	---

Título em Inglês: Strategies for industrial policy and economic development : Fernando Fajnzylber's ideas and ideals for Latin America

Keywords : Fajnzylber, Fernando ; United Nations. Economic Commission for Latin America ; Economic development – Latin America ; Industrialization ; Equity ; Industrial policy

Área de concentração : História econômica.

Titulação : Doutor em Economia Aplicada

Banca examinadora : Prof. Dr. Wilson Suzigan

Prof. Dr. Ricardo Alberto Bielschowsky

Prof. Dr. Andre Tosi Furtado

Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos

Data da defesa: 31-07-2006

Programa de Pós-Graduação: Economia Aplicada

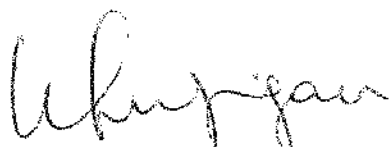
Tese de Doutorado

Aluna: SUZANA CRISTINA FERNANDES DE PAIVA

**“Estratégias de Política Industrial e Desenvolvimento Econômico: Idéias e
ideais de Fernando Fajnzylber para a América Latina”**

Defendida em 31 / 07 / 2006

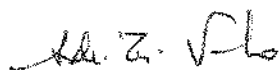
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. WILSON SUZIGAN
Orientador – IG / UNICAMP



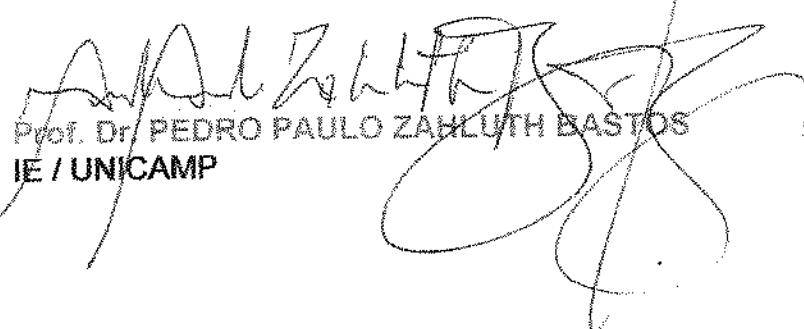
Prof. Dr. RICARDO ALBERTO BIELSCHOWSKY
CEPAL – Brasília / DF



Prof. Dr. ANDRÉ TOSI FURTADO
IG / UNICAMP



Prof. Dr. CARLOS ANTONIO BRANDÃO
IE / UNICAMP



Prof. Dr. PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS
IE / UNICAMP

TTT654002

Para *Claudio Cesar de Paiva*, pelo amor, pela
dedicação e pelos momentos difíceis
e felizes dessa travessia.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

AGRADECIMENTOS

Esse agradecimento é na verdade um reconhecimento, pois ainda que uma tese pareça um trabalho individual é, na verdade, fruto de muitos outros esforços individuais e coletivos. Várias pessoas contribuíram para a realização deste trabalho, no ambiente acadêmico, nos congressos de história econômica, com sugestões e com questionamentos. Gostaria de agradecer a todos que me apoiaram, mas pode ser que no afã deste momento venha descobrir mais tarde que deixei de citar alguém importante, por um lapso de memória.

Em primeiro lugar quero registrar o privilégio de ter tido o Professor Wilson Suzigan como meu orientador. Gostaria de render-lhe todas as homenagens que merece e agradecer pelo estímulo e pela paciência com que me orientou.

Também gostaria de agradecer à Professora Lígia Osório Silva, que foi a primeira pessoa que acreditou em mim e me apoio para ingressar no doutorado.

Aos Professores André Furtado e Carlos Antonio Brandão meu agradecimento por terem lido a primeira versão desta tese para a qualificação e por terem contribuído com tantas orientações importantes. Ao Professor Ricardo Bielschowsky pela atenção e pelas importantes sugestões que me deu durante nossa conversa no Congresso da ABPHE. As inúmeras participações nesses congressos da História Econômica também devem ser registradas, pois se tornaram importantes ambientes de debate que muito contribuíram para o meu trabalho. Destes eventos surgiram importantes sugestões, especialmente proveniente dos debatedores, como as do Prof. Renato Colistete, do Prof. Newton Paulo Bueno e do Prof. Tamás Szmercsányi. A eles meus agradecimentos.

Meu muito obrigado aos demais membros da banca que ainda não citei, os Professores Pedro Paulo Z. Bastos, Cláudio S. Maciel e Fernando Sarti, pela atenção e disposição por estarem contribuindo com este trabalho.

Agradeço também à CEPAL, especialmente ao Prof. Renato Baumann e às bibliotecárias que me enviaram pilhas de artigos de Fajnzylber, que não estavam disponíveis.

No IE não posso deixar de agradecer aos professores e aos funcionários, especialmente à Cida e ao Alberto. Vale a pena também lembrar o apoio dos amigos que direta ou indiretamente me ajudaram a realizar este trabalho, dentre os quais quero citar o Anderson C. G. T. Pellegrino, o Marcelo Soares de Carvalho, a Renata Bianconi e a Milena Fernandes de Oliveira.

À minha família - meu pai José Dionísio, minha mãe Juraci, meus irmãos Luciana e Fernando, minha cunhada Patrícia, minha linda sobrinha Maria Fernanda e meu marido Claudio Cesar - quero agradecer o apoio e a compreensão pelos tantos momentos de ausência. À Deus, acima de tudo, quero agradecer todas as oportunidades que me deu e especialmente por ter tanto a agradecer hoje.

Finalmente, não é possível esquecer que este trabalho não teria se concretizado se não fosse o apoio financeiro da FAPESP.

Como de praxe, os eventuais equívocos e omissões são de minha exclusiva responsabilidade.

Suzana Cristina Fernandes

*“La actualidad de un pensamiento no se mide por el
balance contable de aciertos y errores, sino por la
relevancia perenne de sus temas y preocupaciones, tal vez
de sus preguntas aún más que de sus respuestas.”*

Rubens Ricupero

RESUMO

Esta tese estuda a trajetória intelectual de Fernando Fajnzylber com o propósito de recuperar, sistematizar e apresentar uma leitura crítica das suas idéias e de seus ideais relacionados a uma estratégia de política industrial e desenvolvimento econômico para a América Latina. Fernando Fajnzylber foi um teórico do desenvolvimento latino-americano e o responsável pela construção do novo enfoque teórico da CEPAL para a década de 1990, que deu origem ao projeto cepalino de “transformação produtiva com equidade”. O elo condutor de sua obra sempre foi a busca pela superação dos entraves ao desenvolvimento econômico e da perene exclusão social na América Latina, isto é, a construção de um modelo de desenvolvimento menos dependente e menos excludente, que conciliasse crescimento com equidade. Sua proposta apresentava-se como alternativa ao projeto neoliberal para a América Latina, contrapondo-se aos teóricos e líderes latino-americanos que aceitaram a inevitabilidade objetiva do neoliberalismo e aderiram intelectualmente ao “pensamento hegemônico”. Desta forma, seu legado intelectual nos conduz a refletir não somente sobre crescimento econômico, incorporação de progresso técnico, eficiência nos investimentos, mas sobretudo, distribuição de renda e equidade, visto que a justiça social ainda está por ser feita na América Latina.

Palavras-chave:

Fajnzylber, CEPAL, América Latina, desenvolvimento, industrialização, crescimento, equidade, política industrial

ABSTRACT

This thesis has the purpose of analysing Fernando Fajnzylber's intellectual path, as an attempt of retrieving, systematizing and presenting a critical reading of his ideas and ideals for Latin America's industrial policy and economic development. Fernando Fajnzylber was a Latin American economic development theorist and also the key author of a new approach to ECLAC's (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) theory for the 1990's, which evolved into the "productive transformation with equity" project. The thread of his work has always been the search of ways for surpassing the obstacles to Latin American development as much as its everlasting social exclusion, which means the building of a whole new economic model – a less dependant and less excluding one, combining economic growth and social equity. His economic model proposal has been presented as an alternative to the neoliberal project for Latin America, placing itself over against region's theorists and political leaders who faced neoliberalism as something inevitable, joining its "hegemonic economic thought". For this reason, his intellectual legacy drives us to reflect not only on economic development, absorption of technical progress, investment efficiency, but above all on income distribution and equity, since social justice remains to be done in Latin America.

Key-words:

Fajnzylber, ECLAC, Latin America, development, industrialization, growth, equity, industrial policy

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 3

TABELA 1 – PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO NO MUNDO SEGUNDO REGIÕES (1950-1977)	122
TABELA 2 - TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PRODUTO NACIONAL BRUTO (Estados Unidos, Japão e Alemanha)	135
TABELA 3 - DIFERENTES INDICADORES DA COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL	136
TABELA 4 - ESTADOS UNIDOS-JAPÃO: Saldos comerciais por setores de atividade econômica	138
TABELA 5 - ESTADOS UNIDOS, JAPÃO E REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANHA: Padrão de Consumo – Diferentes Indicadores	139

CAPÍTULO 4

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DO VALOR AGREGADO INDUSTRIAL MUNDIAL - Segundo áreas econômicas e regiões em desenvolvimento	158
TABELA 2 - AMÉRICA LATINA: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB MANUFATUREIRO A PREÇOS DE MERCADO	159
TABELA 3 - AMÉRICA LATINA: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO PIB MANUFATUREIRO	160
TABELA 4 - AMÉRICA LATINA: GRAU DE INDUSTRIALIZAÇÃO	161

CAPÍTULO 5

TABELA 1 - AMÉRICA LATINA E GEIC'S: INDICADORES ESTRATÉGICOS	230
TABELA 2 – COMPARAÇÃO DE ALGUNS INDICADORES ESTRATÉGICOS, POR VOLTA DE 1980	232

LISTA DE QUADROS

CAPÍTULO 1

QUADRO 1- TRAÇOS GERAIS DO PARADIGMA NEOLIBERAL X PARADIGMA

NEO-ESTRUTURALISTA 58

CAPÍTULO 5

QUADRO 1 - AMÉRICA LATINA: CRESCIMENTO-EQÜIDADE 225

QUADRO 2 - OUTROS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: CRESCIMENTO-
EQÜIDADE 227

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 5

GRÁFICO 1 - ESQUEMA DE INTERPRETAÇÃO 240

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 - DO ESTRUTURALISMO AO NEO-ESTRUTURALISMO: A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DA CEPAL	11
1.1. Introdução	11
1.2. O pensamento original da CEPAL	12
1.2.1. Os fundamentos do estruturalismo latino-americano	12
1.2.2. A novidade conceitual das formulações cepalinas	16
1.3. Décadas de 1960 e 1970 - mudanças de rumo e adaptações do pensamento cepalino	28
1.3.1. Revisões teóricas - Perspectiva estagnacionista e teses dependentistas	30
1.3.2. Heterogeneidade estrutural e estilo “perverso” de desenvolvimento	37
1.4. Década de 1980 - ajuste com crescimento e renovação do pensamento cepalino	44
1.4.1. As políticas de “ajuste estrutural” do Banco Mundial e FMI	44
1.4.2. A renovação do pensamento da CEPAL	48
1.4.3. O neo-estruturalismo	55
CAPÍTULO 2 - EMPRESAS TRANSNACIONAIS E ESTILO DE DESENVOL- VIMENTO	61
2.1. Introdução	61
2.2. O conceito e as características das empresas transnacionais	67
2.3. A dinâmica das empresas transnacionais	69
2.4. O papel das empresas transnacionais nas economias latino-americanas	74
2.4.1. Empresas líderes do sistema industrial brasileiro	81
2.4.2. Empresas transnacionais, liderança industrial e estilo de desenvolvimento	88
a) A ineficiência das barreiras à entrada sobre as estruturas de mercado	89
b) Competição via diferenciação de produtos	91
c) Implicações do “comércio cativo”	92
d) O papel das ETs na transferência de tecnologia	93
e) Desnacionalização	97

f) Dinamismo das transnacionais e articulações com o setor público	98
2.5. Protecionismo	99
2.6. Transição para um novo estilo de desenvolvimento	103
2.7. Considerações finais	108

CAPÍTULO 3 - DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E REESTRUTURAÇÃO

PRODUTIVA NOS PAÍSES AVANÇADOS E NOS NICs ASIÁTICOS	115
3.1. Introdução	115
3.2. Os desafios econômicos internacionais	120
3.3. O desenvolvimento industrial dos países avançados no pós-guerra na ótica de Fernando Fajnzylber	121
3.3.1. O papel estratégico da indústria de bens de capital	126
3.4. O esgotamento do padrão industrial e a reestruturação produtiva	130
3.4.1. O contraste entre os estilos de desenvolvimento dos Estados Unidos, da Alemanha e do Japão	134
3.4.2. Alguns aspectos da política industrial do Japão	140
3.4.3. A industrialização exportadora do sudeste asiático	143
3.5. Considerações finais	154

CAPÍTULO 4 - A INDUSTRIALIZAÇÃO “TRUNCA” NA AMÉRICA LATINA

4.1. Introdução	155
4.2. A crítica ao padrão de industrialização da América Latina	156
4.2.1. O processo de desenvolvimento industrial na América Latina	158
4.2.2 - Especificidades do padrão industrial da América Latina	165
a) A precariedade da vocação industrial na América Latina	166
b) Protecionismo para a “aprendizagem” e protecionismo “frívolo”	169
c) O atraso da indústria de bens de capital na América Latina	171
d) O setor industrial e a fragilidade externa da América Latina	174
e) A relação indústria-agricultura e seu efeito sobre o comércio exterior	175
4.2.3. Algumas considerações sobre os projetos neoliberais na América do Sul	179
4.2.4. Reflexões sobre a especificidade da industrialização latino-americana e	

alternativa de desenvolvimento	181
4.3. Reflexões para uma nova industrialização	183
4.3.1. O conceito de eficiência	184
4.3.2. Estrutura produtiva e nova industrialização	193
4.3.3. Mudanças nas relações entre a planejamento e mercado	204
4.3.4. Sobre a base social de sustentação da nova industrialização	204
4.4. O Desafio da competitividade	206
4.5. Considerações finais	211
 CAPÍTULO 5 - TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQÜIDADE: UM	
PROJETO PARA A AMÉRICA LATINA	219
5.1. Introdução e cenário econômico	219
5.2. A síndrome do “casillero vacío”	224
5.3. A “caixa preta” do progresso técnico	229
5.4. Inserção externa e mudança estrutural na indústria	234
5.5. Crescimento com Eqüidade: Objetivos convergentes?	237
5.6. Evidências empíricas do círculo virtuoso nas experiências de sucesso	252
5.6.1. Os casos dos Estados Unidos, da Alemanha Federal e do Japão	253
5.6.2. Os casos dos grandes países da Europa	255
5.6.3. Os casos dos pequenos países nórdicos	257
5.7. Principais mensagens do projeto de transformação produtiva com eqüidade	260
5.7.1. O caráter da transformação produtiva	263
5.8. Considerações finais	268
 CONCLUSÃO	273
 BIBLIOGRAFIA	283
 APÊNDICE – Guia completo das obras de Fernando Fajnzylber	291

INTRODUÇÃO

Depois de uma década de crise econômica na América Latina, a década de 1990 iniciou-se com o enunciado pela CEPAL da proposta renovada de “Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”. O documento consistia numa concepção atualizada de desenvolvimento que deveria compatibilizar crescimento econômico com melhores padrões de equidade. Tratava-se de uma proposta de desenvolvimento alternativa ao modelo neoliberal, que resgatava antigos ideais estruturalistas e mesclava-os com novas idéias. Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento exige objetivos mais amplos que o mero crescimento ou estabilidade econômica, propunha políticas de reconstrução nacional de longa duração que incluíam um conjunto de políticas ativas direcionadas ao fortalecimento da estrutura produtiva e da competitividade internacional, bem como políticas redistributivas de renda e de emprego, capazes de engendrar uma sociedade mais justa e menos excludente. O grande mérito dessa proposta foi ter promovido a retomada da discussão cepalina sobre o processo de crescimento de longo prazo e, mais do que isso, foi ter resgatado o velho ideal cepalino orientado para a busca por um desenvolvimento econômico e social sustentável para a América Latina.

O grande responsável por essa renovação foi Fernando Fajnzylber, o principal formulador dessa proposta, que foi acolhida e impulsionada por Gert Rosenthal, secretário executivo da CEPAL entre 1988 e 1997. Graças a este projeto Fajnzylber passou a ser reconhecido internacionalmente como um dos responsáveis pelo movimento revisionista das idéias da CEPAL nos anos noventa. Todavia, sua importância intelectual não se resume ao fato de ser o formulador das bases conceituais do novo pensamento da CEPAL a partir da década de 1990, embora – com toda justiça – esse seja o seu grande mérito. Fernando

Fajnzylber tornou-se, desde a década de 1970, um teórico respeitado pelo profundo conhecimento que demonstrava das estratégias de política industrial, por suas análises sobre o desenvolvimento latino-americano e pelas idéias e conceitos originais que lançava e que viriam a ser reconhecidos *a posteriori*.

Sua curta trajetória intelectual, de apenas vinte anos, inicia-se nos 1970, quando foi, paulatinamente, construindo seu pensamento e desenvolvendo suas teorias acerca do desenvolvimento latino-americano, grandemente influenciado por Schumpeter, do qual resgata o papel inovador do empresário. Mas foram suas próprias reflexões e experiências vividas em suas pesquisas e investigações em distintas regiões, países, experiências de industrialização e distintas estruturas produtivas e industriais que o capacitaram a entender e tirar suas próprias conclusões sobre a problemática do desenvolvimento da região latino-americana e propor alternativas para superá-las. Essas experiências deram origem, no final da década de 1980, a sua proposta de desenvolvimento, conhecida como “transformação produtiva com equidade” para a América Latina.

Fernando Fajnzylber se destacou também pela maneira inovadora com que abordava a pesquisa científica, utilizando-se, ao longo de sua carreira, de uma metodologia indutiva, que lhe permitiu ampliar progressivamente seu conhecimento acerca da realidade econômica. Utilizava-se amplamente da análise comparativa nas suas investigações econômicas, especialmente a comparação de experiências de sucesso, como o caso dos países do leste asiático – sobre os quais realizou uma extensa reflexão num momento em que as experiências desses países exerciam pouca influência na América Latina –, com o objetivo de elucidar os fatores explicativos desse sucesso. Com base nessas investigações comparativas e nos resultados dos estudos minuciosos que elaborava, construía suas teses e propunha alternativas de desenvolvimento para a América Latina. Segundo seus colegas da CEPAL, a metodologia utilizada por Fernando Fajnzylber deu-lhe um poderoso instrumento de análise da economia política, pois lhe permitiu ordenar sua reflexão e transmitir com autoridade sua idéia central¹.

Os intelectuais que conheceram e trabalharam com Fernando Fajnzylber fazem questão de ressaltar a admiração por este homem de variadas qualidades: “insaciável

¹ A maior parte das informações biográficas descritas nesta tese está relatada em documentos publicados por amigos e companheiros de trabalho de Fajnzylber em sua homenagem logo após a sua morte - Rosenthal (1992), Buitelaar et al (1992), Maggi e Messer (2001), Brunner (1992) -. No entanto, algumas informações foram gentilmente fornecidas por Miguel Torres e Oscar Altimir da CEPAL.

curiosidade, invejável criatividade, privilegiada inteligência, impecável expositor, extremamente ordenado e didático². Ele é também admirado pela sua capacidade de tratar tanto de questões macro quanto microeconômicas; tinha capacidade de, simultaneamente, propor estratégias abrangentes e especificar detalhes e propostas práticas.

Uma das virtuosas características de Fernando Fajnzylber era sua originalidade e sua capacidade de estar à frente, em muitos casos, na percepção de determinados fatos econômicos que ainda não eram claros para a maioria dos economistas latino-americanos. Autor de diversas obras importantes e dono de uma rica experiência acadêmica, Fernando Fajnzylber não escreveu nenhuma obra de história econômica tal qual os grandes clássicos estruturalistas, mas soube usar como ninguém esses conhecimentos adquiridos e suas experiências vividas para descrever e explicar as experiências de industrialização mundiais e indicar alternativas de industrialização para a América Latina. Assim, exerceu uma importante influência sobre uma extensa geração de economistas da América Latina, especialmente devido à capacidade criativa que apresentava na busca de um desenvolvimento que permitisse compatibilizar crescimento com equidade. Suas propostas abriram espaço para a retomada das discussões de crescimento a longo prazo e para a discussão de novas estratégias de desenvolvimento baseadas na transformação da estrutura de produção e na diminuição das desigualdades sociais.

Fernando Fajnzylber fazia questão de enfatizar que, embora chileno e tivesse vivido em poucos países da América Latina, era primordialmente latino-americano. E foi pelo seu intenso compromisso com a América Latina que consagrou seu talento a uma incansável luta para modificar a realidade dessa região. Com esse objetivo dedicou grande parte de seus estudos aos temas centrais do desenvolvimento, o que ele próprio chamava de suas obsessões: empresas transnacionais, crescimento econômico, competitividade internacional, industrialização, excelência produtiva, capacidade científica e tecnológica, desenvolvimento dos recursos humanos e justiça social.

O elo condutor de toda a obra Fernando Fajnzylber foi a busca pela superação dos entraves ao desenvolvimento econômico e da perene exclusão social na América Latina, isto é, a construção de um modelo de desenvolvimento menos dependente e menos excludente, que

² Ver homenagem póstuma de Gert Rosenthal, in: Memoria de Fernando Fajnzylber. *Pensamiento Iberoamericano*, enero-junio, 1992, p. 261-262.

conciliasse crescimento com equidade.

Nesta perspectiva, identificou na inserção internacional competitiva a chave para a superação de grande parte dos problemas econômicos da região. Desde seus primeiros trabalhos Fajnzylber reconheceu que a formação de uma base tecnológica e industrial era condição essencial para alcançar níveis de competitividade internacional sustentáveis para os países da América Latina. Este era o caminho por meio do qual vislumbrava alcançar um processo de desenvolvimento para a região capaz de conciliar o crescimento econômico com padrões de equidade mais satisfatórios.

O alcance desse objetivo, segundo ele, só seria possível através de uma ruptura com as tendências históricas do capitalismo latino-americano - altamente concentrador e excludente - e da consolidação de um novo estilo de desenvolvimento que fosse política e economicamente independente e que levasse em conta as potencialidades internas da região e as necessidades fundamentais da sociedade. O resultado dessa busca foi a construção paulatina de um arcabouço de conhecimentos sobre a região, que o capacitou a desenvolver importantes estudos sobre política industrial e desenvolvimento econômico para a América Latina, que culminaram na apresentação do projeto teórico “transformação produtiva com equidade”.

Combinando uma intensa preocupação com o rompimento dos “limites histórico-estruturais” – concentração de renda, heterogeneidade da estrutura produtiva, dependência externa, instabilidade do crescimento –, que impediam o desenvolvimento dos países latino-americanos, com uma extraordinária capacidade para investigar minuciosamente as peculiaridades, dando-lhes uma perspectiva macro, Fajnzylber foi ampliando progressivamente seus conhecimentos, desde a noção básica sobre o funcionamento da indústria manufatureira até uma visão mais ampla do funcionamento da economia e da sociedade. Foram muitas investigações sobre o processo de desenvolvimento industrial da América Latina e de outros países desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento e muitas observações empíricas até que pudesse, de forma assertiva, expressar sua opinião sobre as falhas e distorções do processo de desenvolvimento engendrado na região e propor novas alternativas de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, Fajnzylber nos deixou um importante legado intelectual, ou seja, a busca por um processo de desenvolvimento capaz de engendrar uma sociedade mais justa e menos excludente. Uma breve descrição de sua biografia nos permitirá conhecer melhor a

trajetória intelectual desse representante do pensamento latino-americano.

Fernando Fajnzylber Waissbluth nasceu em Santiago do Chile no dia 15 de abril de 1940 no seio de uma família de imigrantes judeus. Entre 1958 e 1964 estudou engenharia na Universidad de Chile, com especialidade em engenharia civil industrial. No último ano de sua faculdade Fajnzylber organizou uma viagem à Tóquio com o objetivo de conhecer a experiência de industrialização daquele país. Neste período já realizava atividades docentes no Departamento de Engenharia Industrial, no Centro de Planificación (CEPLA).

Após se formar Fajnzylber ganha uma bolsa de estudos para realizar um curso programação e planejamento econômico no Centre d'Études des Programmes Économiques (CEPE) em Paris, durante os anos 1965 e 1966. De volta ao Chile Fajnzylber continua os trabalhos no CEPLA. Em 1969 passou a incorporar o quadro de pesquisadores da CEPAL, que mantinha um convênio de pesquisa com o Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA³, então veio para o Brasil e foi sob a égide desse convênio, CEPAL/IPEA, que escreveu suas primeiras obras importantes, *Sistema Industrial e exportações de manufaturas. Análise da experiência brasileira* e *Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil*, ambas publicadas em 1971. Ainda em 1971 Fajnzylber volta ao Chile e na administração do governo Salvador Allende é nomeado para trabalhar na Secretaria Executiva de Relações Econômicas Externas do Banco Central de Chile (SEREX), ocupando o cargo de Director de Programación. Porém, com o Golpe de Estado em setembro de 1973 foi obrigado a exilar-se no México, onde começa a vincular-se ao meio acadêmico, seu primeiro trabalho de destaque foi como coordenador de pesquisa e professor no CIDE - Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Nesse período dá continuidade aos estudos sobre as empresas transnacionais para avançar nas suas pesquisas sobre liderança industrial e estilos de desenvolvimento. Segundo Buitelaar et al, “esa etapa muestra una maduración de Fernando sobre organización y comportamiento industriales”. Em 1976 publicou um importante livro em co-autoria com Trinidad Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales en México. Su expansión a nivel mundial y su proyección en la industria mexicana*, além de vários outros

³ João Paulo dos Reis Velloso, em entrevista publicada no livro que comemora os 40 anos do IPEA, afirmou que o escritório da CEPAL esteve sediado dentro das repartições do IPEA porque as Nações Unidas comunicaram ao governo brasileiro que iriam fechá-lo por falta de recursos. Nessa ocasião, Velloso, como Ministro do Planejamento, decidiu que o IPEA iria custear as despesas do escritório da CEPAL. Em contrapartida, a CEPAL faria um estudo sobre promoção das exportações de manufaturados no Brasil, que acabou sendo elaborado por Fernando Fajnzylber.

ensaios, dentre os quais o mais conhecido é “Oligopólio, empresas transnacionais e estilos de desenvolvimento” (1976). A partir de 1976 Fajnzylber passa a desempenhar o cargo de diretor internacional do Projeto Conjunto de Bens de Capital Nacional Financiera (NAFINSA)/ONUDI⁴.

Pode-se dizer que ao longo dos anos 1970 suas análises tinham um acento mais microeconômico, sobretudo na análise da estrutura de indústrias exportadoras, de estratégias empresariais frente à internacionalização e do desenvolvimento de estratégias de internacionalização. No decorrer desses anos ele aprofunda seus estudos sobre as empresas transnacionais para expandir seus conhecimentos sobre liderança industrial nos países menos desenvolvidos e seu impacto sobre os padrões de desenvolvimento, com o intuito de propor políticas nacionais. A partir desse momento seu pensamento começou a ganhar repercussão no meio acadêmico e suas idéias começaram a figurar na base de importantes propostas e decisões de política industrial da América Latina.

Entretanto, foi no contexto da década de 1980 que Fernando Fajnzylber colocou em prática toda sua capacidade criativa e inovadora. Entre 1980 e 1986 continua vinculado a ONUDI, mas agora como Asesor Principal en Desarrollo Industrial. Ali conheceu Gert Rosenthal, com quem estreitaria fortes laços de amizade. A partir desse período Fajnzylber se tornou um dos economistas mais influentes da América Latina, escutado com crescente interesse tanto no escritório central da ONUDI, em Viena, como na sede do Banco Mundial, em Washington, pois foi nesse período que Fajnzylber escreveu um de seus trabalhos de maior repercussão acadêmica e que lhe deu maior notoriedade: *La Industrialización Trunca de América Latina* (1983), considerado referência obrigatória para os estudiosos da industrialização da América Latina. Neste trabalho Fajnzylber realiza um profundo estudo sobre o processo de industrialização latino-americano. Seu ponto de partida é a análise do papel estratégico que teve a indústria de bens de capital no crescimento industrial das economias desenvolvidas, para em seguida fazer um balanço desse setor na América Latina, onde identifica lacunas, falhas e distorções. Para o autor, a ausência de opções de especialização na produção de bens de capital, ou seja, a ausência de um setor de bens de

⁴ NAFINSA - Nacional Financiera Sociedad Anónima, organização do México e ONUDI - Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

capital suficientemente desenvolvido – que é um reflexo do caráter *truncado* da industrialização latino-americana – tinha sido uma das causas fundamentais do déficit comercial crônico que essas economias experimentaram, e que as impedia de alcançar níveis de excelência produtiva.

A partir de análises exaustivas, Fajnzylber propõe uma “nova industrialização”. Essa se apoiaria no conceito de eficiência que sintetiza os objetivos de “crescimento com criatividade”. Para tanto, não bastaria o desenvolvimento de uma indústria de bens de capital, seria necessário constituir um “núcleo endógeno de progresso técnico”, tecnologicamente fortalecido e articulado com o conjunto do sistema produtivo, com o fim de dinamizar e alcançar excelência produtiva “que é a condição necessária para penetrar e manter-se no mercado internacional” (Fajnzylber, 1983).

Em 1986, ante a perspectiva de retorno à democracia, Fajnzylber retorna a Santiago do Chile. Posteriormente, quando Gert Rosenthal foi nomeado Secretário Executivo da CEPAL, em 1988, Fajnzylber é convidado a assumir a direção da Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de indústria e tecnologia, mesmo período em que Oscar Altimir é nomeado Secretário Executivo Adjunto. Nesse período, Fajnzylber já apresentava, em revistas e seminários, a primeira versão do documento que representava o lapidar das suas idéias, o livro: *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, que seria amplamente divulgado em 1989. Nesse trabalho Fajnzylber apresenta a formulação das bases conceituais para a “transformação produtiva com equidade”, que viria a ser a nova mensagem oficial da CEPAL nos anos 1990. Trata-se de um estudo comparativo dos padrões de crescimento de países latino-americanos com outras economias desenvolvidas ou em desenvolvimento, onde Fajnzylber realiza várias comparações empíricas que vinculam densidade tecnológica com dinamismo produtivo e destaca a importância da competitividade internacional, baseada na incorporação de progresso técnico e numa agenda de transformações de caráter sistêmico.

Segundo Bielschowsky (2000:60), “os dois textos – especialmente o segundo – são as peças principais de transição da produção cepalina à etapa que se iniciaria nos anos 1990. Por um lado, contêm um bom número de elementos caros à tradição cepalina prebischiana, por outro, introduzem a conceituação que serviria de referência à etapa organizada em torno da idéia de ‘transformação produtiva com equidade’”.

Esses dois livros, conjuntamente com uma série de artigos importantes que publicou no mesmo período sobre temas correlatos, como: “Competitividad internacional: evolución y lecciones” (1988) e “Sobre a impostergável reestruturação industrial da América Latina” (1990), apresentaram duas grandes virtudes: reavivaram o debate sobre as estratégias de crescimento de longo prazo para as economias latino-americanas, abrindo novos espaços na CEPAL para a discussão da incorporação do progresso técnico e da distribuição de renda, e introduziram uma nova agenda de discussões sobre a estratégia de intervenção estatal, dando um novo enfoque à reflexão cepalina que se denominaria “neo-estruturalismo”.

Ao longo dos anos 1980, Fajnzylber repensou alguns marcos originais do pensamento cepalino no contexto dos avanços teóricos e políticos relacionados ao desenvolvimento e desenvolveu intuitivamente a noção de “competitividade sistêmica”, embora não utilizasse ainda essa denominação. Suas propostas para o desenvolvimento sugerem a retomada do crescimento acelerado, baseado na rápida incorporação e difusão de progresso técnico para sustentar a competitividade internacional “autêntica”, simultaneamente à implementação de medidas que visassem alcançar padrões mais elevados de equidade.

Entretanto, esta nova perspectiva proposta por Fajnzylber encontraria muitas resistências, muitas das quais dentro do próprio organismo, que apontavam a marcada “carga neoliberal” existente nas novas propostas. Por outro lado, o crescente interesse dos governos e da comunidade internacional por novas alternativas de desenvolvimento que dessem conta dos problemas advindos do novo contexto internacional, foi derrubando sistematicamente as resistências internas.

Cabe ressaltar que as preocupações de Fernando Fajnzylber em melhorar a competitividade “autêntica” da região ampliaram seu foco de estudo, levando-o a incorporar às suas reflexões temas sócio-econômicos como: educação e formação de recursos humanos, infra-estrutura, relações entre patrões e empregados, conservação do meio ambiente, aparato institucional público e privado e sistema financeiro. Esses temas, além de terem sido cuidadosamente enfocados por Fajnzylber em seus mais importantes trabalhos, são objetos de análise de vários artigos publicados no início dos anos 1990.

Em 1991, convidado pela Universidade da Califórnia, Los Angeles (UCLA), Fajnzylber passou alguns meses no EUA com a família, lecionando. De volta ao Chile dedicou-se especialmente ao tema educacional e à sustentabilidade ambiental. Coordenou com

sucesso uma equipe de especialistas da CEPAL e da UNESCO num estudo aprofundado sobre as vinculações existentes entre educação, capacitação, ciência e tecnologia, por um lado, e sistema produtivo, por outro. Este esforço resultou na formulação de uma proposta estratégica publicada pela CEPAL e pela UNESCO em 1992, sob o título de *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. O tema da sustentabilidade ambiental passou a ser discutido por Fajnzylber em seminários em 1990 e foi apresentado no documento da CEPAL *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad e medio ambiente* (1991).

Fernando Fajnzylber faleceu subitamente em 28 de dezembro de 1991, no auge de sua vida intelectual, com apenas 51 anos de idade. Se estivesse vivo, certamente estaria à frente dos projetos desenvolvidos pela CEPAL neste início de século, tendo em vista serem suas muitas das idéias contidas nos relatórios publicados pela CEPAL ao longo da década de noventa e princípios dos anos 2000.

É por esse intenso trabalho dedicado a encontrar alternativas para colocar a América Latina novamente no caminho do desenvolvimento econômico sustentável, que consideramos pertinente analisar a trajetória intelectual desse teórico do desenvolvimento. O objetivo desta tese é recuperar o pensamento econômico de Fernando Fajnzylber, o que poderia ser denominado como uma biografia do tipo “intelectual”, ou seja, nossa pretensão não é escrever sua trajetória de vida pessoal, mas sim concentrarmo-nos na análise discursiva de sua obra, apresentar Fernando Fajnzylber como proponente de um enfoque teórico-político de desenvolvimento com equidade. Assim, o propósito desta tese é recuperar, sistematizar e apresentar uma leitura crítica das suas idéias e ideais relacionados a uma estratégia de política industrial e desenvolvimento econômico para a América Latina, procurando situá-lo, historicamente, dentro do ideário cepalino.

Para dar conta desse trabalho a tese está dividida em cinco capítulos, além dessa introdução. No capítulo 1, realizamos uma revisão introdutória da evolução histórica do pensamento estruturalista da CEPAL, com o objetivo de situar melhor o leitor sobre o papel de Fernando Fajnzylber no ideário cepalino. O Capítulo 2 tem como objetivo resgatar os trabalhos de Fajnzylber escritos no contexto da década de 1970. Neste período Fajnzylber avança nas discussões sobre sistema industrial e estilos de desenvolvimento, tendo como principal foco de análise o papel que as empresas transnacionais (ETs) desempenham no

desenvolvimento industrial da América Latina. Fajnzylber avalia a magnitude da presença das ETs e sua capacidade de liderança na expansão da estrutura industrial e sugere os fatores que poderiam influir no comportamento dos Estados e das ETs para transitar para um novo estilo de desenvolvimento no qual essas empresas tivessem um papel importante de exportadoras de produtos manufaturados.

Os capítulos 3 e 4 são resultados da análise das obras de Fajnzylber da primeira metade da década de 1980, cujo principal trabalho é *Industrialización trunca de América Latina*. No capítulo 3 recuperamos as reflexões de Fajnzylber acerca do processo de desenvolvimento industrial dos países avançados no pós-guerra e, especialmente, sobre o processo de reestruturação industrial desencadeado por esses países frente à crise dos anos 1970. Esse trabalho nos permitiu compreender como as análises que Fajnzylber empreende sobre o contexto internacional serviram de base para a análise comparativa que realiza com a América Latina e ainda nos permitiu recuperar parte do contexto histórico no qual está inserida essa discussão sobre o desenvolvimento industrial latino-americano. No capítulo 4 mostramos como Fajnzylber avança no debate sobre política industrial, a partir dos estudos comparativos dos padrões de crescimento das economias latino-americanas com as economias desenvolvidas e em processo de desenvolvimento, especialmente os países do sudeste asiático, e sua proposta de “nova industrialização”, que ele elabora a partir dessas análises comparativas.

O capítulo 5 mostra como Fajnzylber avança em relação à proposta de “nova industrialização” apresentada no capítulo anterior, na medida em que acrescenta à discussão do processo de transformação produtiva a necessidade de desenvolvimento da economia como um todo, com maiores níveis de equidade para sustentar um processo de inserção internacional competitiva. O principal objetivo desse capítulo é caracterizar o conteúdo da proposta “crescimento com equidade”, idealizada por Fajnzylber e incorporada pela CEPAL no documento “Transformación productiva con equidad”, que foi apresentado aos Governos, empresários, acadêmicos e membros do setor trabalhista na América Latina, como orientação para o desenvolvimento na década de 1990. Finalmente, a conclusão traz um resumo dos elementos essenciais do pensamento de Fajnzylber e algumas análises críticas.

Na forma de apêndice inserimos uma relação com todas as obras publicadas por Fernando Fajnzylber, com alguns comentários adicionais.

CAPÍTULO 1

DO ESTRUTURALISMO AO NEO-ESTRUTURALISMO: A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DA CEPAL

1.1. Introdução

Fernando Fajnzylber é reconhecido internacionalmente por suas idéias e estratégias de política industrial e desenvolvimento econômico para a América Latina e por ser o idealizador do projeto de Transformação Produtiva com Equidade que passou a ser a nova agenda da CEPAL nos anos noventa para o desenvolvimento econômico dos países da América Latina. Essa nova agenda de desenvolvimento abriu espaço para a retomada das discussões de crescimento a longo prazo e para a discussão de novas estratégias de desenvolvimento baseadas na transformação da estrutura de produção e na diminuição das desigualdades sociais, sem, no entanto, abandonar suas raízes histórico-estruturalistas.

O substrato analítico das novas posturas cepalinas mantém-se na tradição estruturalista em várias dimensões, além da perspectiva histórica, agregando às análises do subdesenvolvimento novidades conceituais que emergem da evolução recente da economia mundial, em especial a crise macroeconômica da década de 1980. Para evidenciar este aspecto e ao mesmo tempo para melhor situar as idéias de Fernando Fajnzylber dentro do ideário cepalino, consideramos pertinente realizar neste capítulo uma revisão, ainda que de forma introdutória, da evolução histórica do pensamento estruturalista da CEPAL, procurando remeter o leitor às teses de maior relevância do pensamento cepalino em torno das *idéias forças* ou mensagens, contextualizando-as em seu momento histórico e na obra da instituição. Com isso, pretendemos retomar alguns conceitos pertinentes à abordagem histórico-estruturalista do pensamento original da CEPAL e algumas das discussões mais importantes

realizadas por autores cepalinos na busca de respostas para os entraves que se colocavam ao desenvolvimento econômico. Procuramos ainda enfatizar alguns acontecimentos da década de 1980 que exigiram que a CEPAL definisse novas estratégias para o desenvolvimento econômico e social dos países membros, estratégias estas responsáveis por muitas controvérsias acerca da ruptura ou não das novas idéias e recomendações da CEPAL com o pensamento original estruturalista. É necessário esclarecer, no entanto, que a elaboração deste capítulo não resultou de uma análise minuciosa dos documentos da CEPAL ao longo de suas cinco décadas de existência, pois isso fugia ao objetivo de nosso trabalho. Para nos orientar na construção do capítulo utilizamos amplamente os trabalhos de resgate histórico já realizados por outros importantes autores cepalinos, que nos remeteram aos principais temas e discussões a serem tratados neste capítulo, levando em conta, obviamente, a pertinência da discussão para o âmbito deste trabalho.

Assim, procuramos selecionar algumas discussões importantes dentro do pensamento da CEPAL, que consideramos pertinentes ou essenciais para um contraponto com as idéias de Fernando Fajnzylber, objetivando situar melhor o leitor, para que possa ter uma clara percepção de como as contribuições de Fajnzylber para a formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico para a região latino-americana se enquadram no ideário cepalino. Naturalmente, como todo esforço de síntese, este trabalho implica tratar alguns assuntos complexos sem o aprofundamento ideal e abstrair outros também de revelada importância.

1.2. O pensamento original da CEPAL

1.2.1.Os fundamentos do estruturalismo latino-americano

O objetivo desta seção é apresentar as principais contribuições de Raúl Prebisch expressas em documentos de sua autoria publicados em fins de 1949 e início dos anos 1950. Nosso intuito é mostrar em que condições surgiram e em que consistiam as novidades teóricas de suas idéias. Para isso, faz-se necessário descrever rapidamente o contexto em que tais idéias surgiram e quais as concepções prevalecentes sobre o comércio internacional e as teorias do desenvolvimento naquele momento.

Em termos do debate teórico havia o predomínio da teoria das vantagens comparativas de Ricardo, que mostrava as interrelações entre o comércio internacional e o desenvolvimento econômico. Por outro lado, as teorias do desenvolvimento eram dominadas pelos economistas americanos e europeus, sobretudo A. Lewis, que afirmava que o desenvolvimento é a passagem da economia tradicional para a economia capitalista, portanto, os problemas do subdesenvolvimento eram assimilados aos de sociedades tradicionais - pré-capitalistas; e do ainda incipiente, mas que ganhava espaço a partir da década de 1960, W. W. Rostow, segundo o qual o desenvolvimento é um processo evolutivo uniforme que atravessa diferentes etapas.

Nesse período, a América Latina vivia um período de expansão de sua industrialização. O crescimento industrial, no caso do Brasil, foi induzido pela expansão do setor exportador até a década de 1920, quando a crise deste setor e a Grande Depressão da década de 1930 interrompem essa relação, determinando um ponto de inflexão no desenvolvimento industrial da região. Embora o setor industrial continuasse a depender do setor exportador em muitos aspectos, a natureza do desenvolvimento industrial mudou. O crescimento da produção industrial adquiriu um dinamismo próprio, impulsionado pelo início do processo de industrialização substitutiva de importações e pela demanda industrial reprimida durante a Segunda Guerra Mundial. Nos anos que se seguiram à guerra o processo de industrialização e urbanização na América Latina avançou em ritmo acelerado, acompanhado por uma considerável diversificação do aparelho produtivo, com o apoio do Estado e o conseqüente fortalecimento da ideologia industrializante.

No entanto, a insatisfação de alguns teóricos latino-americanos com as trajetórias concretas de seus países e a percepção crescente de que os paradigmas econômicos oriundos dos países desenvolvidos não correspondiam satisfatoriamente às necessidades dos países periféricos, abriu caminho para discussões sobre alternativas de desenvolvimento. Foi nesse contexto que a luta pela industrialização ganhou mais força. Argumentava-se que um desenvolvimento acelerado somente seria alcançável através da intensificação da industrialização e com o melhor aproveitamento dos recursos produtivos disponíveis, e aumentavam as resistências à ideologia neoliberal. No entanto, como lembra Bielschowsky (2000:24), havia para os defensores da industrialização um “vazio teórico”, ou seja, “a falta de teorias que pudessem ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que se tentava entender

e transformar”.

Foi nesse contexto que surgiu a CEPAL, a qual tornou-se o grande fórum de debates e lutas políticas pelo desenvolvimento da região. Criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, a CEPAL veio cumprir o papel de desenvolver uma teoria que fosse aplicável às especificidades dos países periféricos, que por serem tão distintas da realidade dos países desenvolvidos não podiam ser explicadas pelas teorias econômicas dominantes baseadas numa simplificação da história dos países industrializados. A CEPAL, segundo Bielschowsky (2000:24), viria a preencher esse “vazio teórico”, diminuindo a brecha entre a história econômica e social em curso e sua insuficiente teorização no plano ideológico e analítico:

“A teorização cepalina iria cumprir esse papel na América Latina. Seria a versão regional da nova disciplina que se instalava com vigor no mundo acadêmico anglo-saxão na esteira ‘ideológica’ da hegemonia heterodoxa keynesiana, ou seja, a versão regional da teoria do desenvolvimento” (Bielschowsky, 2000:24).

A CEPAL tornou-se a primeira instituição a interpretar a evolução da economia na América Latina e também a primeira a propor soluções e apontar caminhos para políticas de industrialização no continente. Desenvolveu suas próprias teorias tornando-se o “único centro intelectual em toda a região capaz de gerar um enfoque analítico próprio”, e teve como mentor o argentino Raúl Prebisch, que teve ao seu lado o brasileiro Celso Furtado e os chilenos Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel, dentre outros.

Desde então, apesar das constantes ameaças à sua autonomia, devido a forte oposição, sobretudo do governo norte-americano⁵, ela passou a ser um “marco teórico decisivo para a gestação das principais teses sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento periférico que animaram a discussão teórica latino-americana do pós-guerra” (Mantega, 1984:32), contrariando as idéias postas de que os países periféricos não teriam condições de formular uma política alternativa de desenvolvimento para a região.

A CEPAL desenvolveu um **método analítico próprio** que, com algumas variantes, se tem mantido até nossos dias e que, com o tempo, passou a ser denominado de **método**

⁵ Sobre isso ver Furtado, 1985

histórico-estruturalista⁶. Segundo Bielschowsky, este deriva do cruzamento entre o método essencialmente histórico e indutivo, por um lado, e uma referência abstrato-teórica própria - a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano, por outro.⁷ Esse marco analítico se formou contra a metodologia a-histórica do paradigma neoclássico.

O enfoque histórico foi instrumentalizado pela teoria estruturalista do subdesenvolvimento para atender aos propósitos da instituição que era examinar a evolução do modelo de crescimento primário-exportador ao modelo urbano-industrial nos países latino-americanos. De acordo com Bielschowsky (2000:21), “na análise econômica cepalina o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado para a busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que presta-se mais ao método ‘indutivo’ do que a uma ‘heurística positiva’”. Essa interação entre o método indutivo e a abstração teórica, formulada originalmente por Prebisch, é o fundamento essencial para a construção teórica da análise histórico comparativa da CEPAL, onde, segundo Bielschowsky, as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam - mais que determinam - comportamentos específicos, de trajetórias desconhecidas, *a priori*. Em suas palavras: “o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais”. (Bielschowsky, 2000:21)

Para Ocampo (1998:13), “lo distintivo de este método es el énfasis sobre la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en vías de desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas”.

Além da influência do pensamento keynesiano, o enfoque cepalino sofreu a

⁶ Foi Celso Furtado quem incluiu a dimensão histórica à abordagem estruturalista definida por Prebisch, em *Formação Econômica do Brasil*, 1959.

⁷ Em linhas gerais, pode-se dizer que o estruturalismo parte do pressuposto que as características estruturais de uma sociedade determinam de maneira fundamental seu comportamento. Entre os fatores estruturais se encontram, por exemplo, a distribuição de renda, estrutura agrária concentrada, o tipo e o grau de especialização do comércio exterior, a densidade das cadeias produtivas, o grau de concentração dos mercados, o controle dos meios de produção pelos distintos tipos de atores (o setor privado, o Estado e o capital transnacional), o funcionamento dos mecanismos financeiros, a penetração da inovação tecnológica, bem como os fatores sociopolíticos associados ao grau de organização da classe trabalhadora e de outras classes ou setores influentes, a distribuição geográfica e setorial da população, o nível de educação e qualificação da população. “Para o estruturalismo estas características determinam o funcionamento específico dos mecanismos causais e o êxito previsível de uma estratégia de desenvolvimento”. (Conforme Lustig, 2000:82)

influência das escolas historicistas e institucionalistas da Europa. Segundo Bielschowsky (2000:21), “apesar de sua originalidade e independência, o enfoque guarda uma interessante correspondência com as interpretações ‘institucionalistas’, pela importância que confere à organização dos mercados e agentes em condições históricas específicas, e pela insistência nas imperfeições de mercado que essas condições determinam e tomam rígidas”.

Com esse método analítico a CEPAL libertou-se dos “métodos dedutivos rígidos e esquemáticos” e voltou-se para uma análise introspectiva sobre a especificidade de seu desenvolvimento, o que a capacitou para formular uma teoria independente ou adaptada à realidade dos países periféricos.

O núcleo básico da teoria cepalina do subdesenvolvimento latino-americano foi formulada por Prebisch em seu ensaio *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, de 1949⁸, que Albert Hirschman chamou de “Manifesto latino-americano”, e também está em *Estudio Económico de América Latina 1949*, publicado pelas Nações Unidas em 1951⁹; e em “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”, originalmente publicado em 1951 (CEPAL, 1951b), os quais contêm todas as idéias básicas, de autoria Raúl Prebisch que, posteriormente, foram aprofundadas e ordenadas.

1.2.2. A novidade conceitual das formulações cepalinas

A novidade conceitual das formulações cepalinas está na “interpretação *sui generis* do subdesenvolvimento, distinta e mais complexa do que as interpretações diretamente derivadas da economia convencional” (Rodríguez, 1981:21).

Para mostrar em que consiste a novidade de suas formulações convém resumir os pontos principais das concepções que prevaleciam sobre o comércio internacional.

O ponto de partida de Prebisch na análise dos principais problemas econômicos da América Latina, em fins da década de 1940, foi a crítica à teoria do comércio internacional.

⁸ Este ensaio foi reimpresso pela CEPAL no *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, Santiago do Chile, 1962, porém, estamos utilizando nesta tese a versão publicada no livro em comemoração aos cinquenta anos do pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky, onde se reúne os principais trabalhos que refletem a intensa atividade desta instituição (CEPAL [1949], 2000).

⁹ Este texto apresenta as mesmas idéias do anterior com pequenas modificações. Posteriormente, os cinco primeiros capítulos deste trabalho foram revisados por Prebisch em “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico” (CEPAL [1951b], 1982).

Naquela época prevalecia nas teorias de comércio internacional o **princípio das vantagens comparativas** de David Ricardo, cuja primeira formulação data de 1817. De acordo com Ricardo, o intercâmbio comercial entre países que especializavam sua produção de acordo com os custos relativamente menores da mão-de-obra, permitiria reduzir ou eliminar a distribuição desigual de renda entre eles. De acordo com seu exemplo clássico o custo unitário da mão-de-obra para a produção de vinhos e têxteis é menor em Portugal do que na Inglaterra, porém, a vantagem comparativa dos custos da mão-de-obra determina que seria mais vantajoso para ambos os países produzir vinho em Portugal e têxteis na Inglaterra.

Posteriormente, os economistas neoclássicos agregaram alguns refinamentos à concepção inicial, que continuou a fundamentar a teoria liberal dominante. As teorias prevalecentes no comércio internacional, baseadas nas vantagens comparativas ricardianas, partiam da premissa de que, “o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira eqüitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços [relativos], seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto.” (Prebisch [1949], 2000:71).

Segundo essa teoria as rendas dos países que se especializassem nos bens para os quais possuíam uma vantagem comparativa tenderiam a igualar-se, de modo que a divisão internacional do trabalho entre eles seria não apenas eficiente do ponto de vista da alocação dos recursos, mas também, eqüitativa quanto à distribuição de renda. Logo, os países produtores de bens primários não apenas não precisavam como não deviam industrializar-se, pois produziriam com menor eficiência e perderiam as vantagens comparativas que o comércio lhes proporcionava. Nesse esquema, caberia aos países da América Latina, como parte do sistema econômico mundial, o papel de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros.

O manifesto de Prebisch se apoiou exatamente na refutação dessa teoria, mas não do ponto de vista lógico, pois Prebisch reconhecia a validade teórica do raciocínio concernente aos benefícios da divisão internacional do trabalho, mas alertava para a sua inadequação com a realidade histórica dos países periféricos. Nesse sentido, Prebisch afirma:

“A falha dessa premissa consiste em ela atribuir um caráter geral àquilo que, em si mesmo, é muito circunscrito. Se por coletividade entende-se tão somente o conjunto dos grandes países industrializados, é verdade que o fruto do progresso técnico distribui-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o

conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças no padrão de vida das massas destes e daquela.” (Prebisch [1949], 2000:72).

O problema concreto apresentado por Prebisch e que serve de ponto de partida para sua crítica à teoria da “divisão internacional do trabalho” está relacionado à propagação desigual do progresso técnico e seus frutos, ou seja, **a constatação empírica de uma considerável desigualdade nos níveis de renda entre os países industrializados e os países produtores e exportadores de produtos primários.**

Esta é uma constatação de grande importância teórica e prática, pois é a partir dela que Prebisch “refuta a justificativa básica tanto da teoria clássica da divisão internacional do trabalho como do padrão histórico de desenvolvimento baseado nas exportações primárias que havia predominado na América Latina até a crise de 1929” (Gurrieri, 1982:15).

A explicação para o fato dos países da América Latina obterem uma renda média muito inferior aos países industrializados estava, em última instância, no fato desses dois grupos de países formarem um sistema de relações internacionais que Prebisch denominou “**centro-periferia**”. O desenvolvimento dessa hipótese constitui, segundo Gurrieri (1982:17), “o centro de sua teorização sobre o subdesenvolvimento latino-americano”.

Historicamente, o sistema centro-periferia se constitui a partir da geração e propagação universal do progresso técnico. Segundo Prebisch, “esse movimento iniciou-se na Grã-Bretanha, prosseguiu com graus variáveis de intensidade no continente europeu, adquiriu um impulso extraordinário nos Estados Unidos e finalmente abrangeu o Japão” (CEPAL [1951], 2000:139). A partir desse movimento os países foram formando “os grandes centros industriais do mundo”, onde o progresso técnico originou-se e propagou-se rapidamente, e em torno dos quais foi se formando a periferia do novo sistema, “vasta e heterogênea”, que se vinculava com os centros de uma maneira parcial e subordinada às suas necessidades. (CEPAL [1951], 2000:139).

Era a satisfação das necessidades dos centros que ordenava o sistema centro-periferia, influenciando de maneira decisiva sobre a modalidade que assumia o desenvolvimento da periferia

e o papel que cumpriam no processo econômico. As condições impostas por esse sistema, permitiam que o progresso técnico penetrasse na periferia apenas de forma lenta e irregular. O que provocava a coexistência de regiões, setores econômicos e grupos sociais com distintos níveis de produtividade e renda, impondo à estrutura econômica o caráter especializado e heterogêneo (Gurrieri, 1982:18).

Especializada porque “una parte sustancial de los recursos productivos se destina a sucesivas ampliaciones del sector exportador de productos primarios, mientras la demanda de bienes y servicios, que aumenta y se diversifica, se satisface en gran parte mediante importaciones”. **Heterogênea** porque “coexisten en su seno sectores donde la productividad alcanza niveles muy altos – en especial el sector exportador – y actividades que utilizan tecnologías con las cuales la productividad del trabajo resulta significativamente inferior.” (Rodríguez, 2004:25). Características opostas a dos centros que possuíam uma estrutura produtiva e econômica **diversificada**, composta por um amplo espectro de atividades econômicas, e **homogênea**, na medida em que a produtividade do trabalho alcançava níveis relativamente similares em todas as atividades econômicas. Portanto, em contraste com os centros, a estrutura produtiva da periferia revelava um quadro de **heterogeneidade estrutural** (expressão que só será cunhada por Aníbal Pinto nos anos 1960), que condicionava a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos e as tendências às contrações cíclicas internas. Esses efeitos negativos tendiam a se reproduzir ao longo do tempo, ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, devido à ausência de uma indústria dinâmica, que para Prebisch era a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico.

Esse caráter subordinado da inserção da periferia dentro do sistema global teve como consequência: “a incapacidade da periferia para reter totalmente os lucros gerados por seu próprio desenvolvimento, os frutos do seu progresso técnico, o que contribui para concentrar nos centros as rendas geradas pelo conjunto do sistema” (Gurrieri, 1982:18). Nas palavras de Prebisch: “enquanto os centros preservavam integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles parte do fruto do seu próprio progresso técnico” (Prebisch [1949], 2000:83).

Como os países centrais se apropriavam dos frutos do progresso técnico da periferia?

De acordo com Prebisch, a evidências apresentadas em documentos das Nações Unidas, que mostravam uma tendência para a **deterioração dos termos de troca**¹⁰ entre bens primários e manufaturados, revelavam os fatores causais desta estrutura. Segundo Prebisch, a taxa de crescimento da produtividade na produção manufatureira é mais alta que na produção de bens agrícolas. Entretanto, seus preços não caíram em consonância com o aumento da produtividade, como dizia a teoria clássica. Se isso tivesse ocorrido a queda de preços dos produtos industriais teria sido maior do que nos produtos primários. Nesse caso,

“...os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais na indústria. Desse modo, os frutos do progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização” (Prebisch [1949], 2000:80-81).

Por que isso não aconteceu?

Prebisch vai buscar a **explicação na natureza do sistema centro-periferia**, o que o leva a formular algumas hipóteses que o ajudam a entender a índole do sistema. À princípio, o suposto de que a produtividade aumentou mais no centro do que na periferia se baseia na existência de dois fatores: o maior potencial científico-tecnológico e a maior capacidade de acumulação de capital no centro. Esses fatores são os “elementos-chave” do dinamismo dessas economias. Além disso, os países centrais apresentavam superioridade relativa quanto ao dinamismo entre acumulação, produtividade e receita em relação à periferia (Gurrieri, 1982:21).

Segundo Prebisch a **transferência dos frutos do progresso técnico da periferia para o centro** poderia dar-se de diversas maneiras. A primeira causa era a **imobilidade relativa da força de trabalho**. A força de trabalho excedente na periferia não podia transferir-se para os países centrais para incorporar-se no seu processo de industrialização. Se isso tivesse acontecido, de acordo com Prebisch, esses trabalhadores teriam aumentado sua produtividade e renda e, além disso, teriam deixado de deprimir os salários e os preços dos produtos primários. O resultado seria a nivelção dos salários primários e industriais (Gurrieri,

¹⁰ Há três versões diferentes da teoria da deterioração dos termos de intercâmbio: a versão contábil, a versão cíclica e a versão “industrialização”. Um resumo dessas três versões encontra-se em Rodríguez (2004, capítulo III).

1982:22).

Em segundo lugar estava a **maior capacidade dos agentes produtivos dos centros – empresários e trabalhadores – para defender e aumentar sua renda**. Segundo Prebisch os preços não baixaram de acordo com o progresso técnico, embora o custo tendesse a baixar com o aumento da produtividade e, de outro lado, a renda dos empresários e dos fatores produtivos se elevou. Em alguns casos a elevação da renda foi mais intensa do que a produtividade e os preços subiram, em vez de abaixarem (Prebisch [1949], 2000:83).

A razão disso, segundo Prebisch, é simples:

“Durante a fase ascendente, uma parte dos lucros vai-se transformando em aumento de salários, em virtude da concorrência dos empresários entre si e da pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas. Quando, na fase descendente, o lucro tem que se contrair, a parte que se transformou nos citados aumentos perde sua liquidez no centro, em virtude da conhecida resistência à queda dos salários. A pressão desloca-se então para a periferia, com força maior do que a naturalmente exercível, pelo fato de não serem rígidos os salários ou os lucros no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, quando a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia.” (Prebisch [1949], 2000:87).

Noutros termos, os agentes de produção dos países industrializados, dotados de força político-organizacional, “bloqueiam o funcionamento do mercado e produzem, no comércio internacional, um efeito específico: a deterioração dos termos de intercâmbio” (Cardoso, 1995:35)

Em terceiro lugar estão as **medidas políticas** tomadas pelos próprios centros para reter ou aumentar sua renda, tais como medidas protecionistas para se protegerem dos competidores externos. Em escritos posteriores apareceu outro fator que explicava a tendência a deterioração dos termos de intercâmbio: era a inelasticidade da demanda de produtos primários no centro, conhecida como Lei de Engel, segundo a qual, a medida que a renda cresce, a proporção de demanda de produtos primários tende a diminuir. Enquanto na periferia, ao contrário, se registrava uma demanda inelástica de importações industriais. A contínua mudança nas formas de produção e nas técnicas nos centros alterava a proporção de bens básicos (matérias-primas) na composição dos produtos manufaturados produzidos nos centros. Por último, o aumento da produção de bens primários nos próprios países centrais também afetava as exportações periféricas.

É por tudo isso que os países centrais não apenas retinham para si o fruto do seu

progresso técnico, como ainda absorviam parte da renda dos países periféricos.

O resultado desse processo era que mesmo que os países periféricos aumentassem o volume dos produtos exportados, a tendência à queda dos preços desses produtos faria com que o aumento da produção não resultasse em aumento das receitas. Essas características das estruturas econômicas nacionais eram, portanto, o grande empecilho da inserção desfavorável da América Latina na divisão internacional do trabalho. É por isso, que para Prebisch a ausência de setores industriais integrados tornava impossível a internalização dos frutos do progresso técnico, conforme ocorreu nas economias capitalistas avançadas.

Em conclusão, pode-se afirmar que a propagação desigual do progresso técnico se traduz na conformação de uma determinada estrutura da economia mundial, de uma certa divisão internacional do trabalho que **tende a aprofundar o desenvolvimento desigual**, pois há uma “tendência à concentração dos frutos do progresso técnico nas economias centrais, e o mecanismo pelo qual isto se dá é a deterioração das relações de troca” (Cardoso de Melo, 1998:18)

Esse caráter desigual e bipolar do desenvolvimento do sistema centro-periferia tende a conservar-se à medida que as economias periféricas vão se transformando, particularmente durante a etapa de industrialização, conservando seus traços de heterogeneidade e especialização. Afirma-se que “existe uma tendência à desigualdade entre os dois pólos do sistema centro-periferia, e que esta é inerente à sua própria dinâmica” e “que, por um lado, a desigualdade estrutural e, por outro, a diferenciação entre produtividades e rendas médias atuam uma sobre a outra e se reforçam reciprocamente”. Isto significa que a estrutura produtiva da periferia conserva marcados traços de especialização e heterogeneidade que se reiteram através do tempo e ao longo da fase de desenvolvimento “para dentro” (Rodríguez, 1981:42-43).

Com o início do processo de industrialização por substituição de importações se inicia uma nova fase do desenvolvimento latino-americano: do desenvolvimento “para fora”, baseado na expansão das exportações, passa-se para o desenvolvimento “para dentro”, baseado na ampliação da produção industrial:

“Antes da Primeira Guerra Mundial já haviam ocorrido, nos países de produção primária, algumas manifestações incipientes dessa nova etapa [o desenvolvimento para dentro]. Mas foi preciso que sobreviessem, com o primeiro conflito bélico universal, graves dificuldades de importação, para que os fatos demonstrassem as

possibilidades industriais daqueles países [latino-americanos], e, em seguida, foi preciso que a grande depressão dos anos trinta corroborasse a convicção de que era necessário aproveitar essas possibilidades, para assim compensar, mediante o desenvolvimento de dentro para fora, a notória insuficiência do impulso que até então havia estimulado de fora para dentro a economia latino-americana, corroborando esta que foi ratificada durante a Segunda Guerra Mundial, quando a indústria da América Latina, com todas as suas improvisações e dificuldades, transformou-se, ainda assim, numa fonte de emprego e de consumo para uma parcela apreciável e crescente da população.” (CEPAL [1951], 2000:140).

No entanto, as características estruturais das economias periféricas conduzem a industrialização a começar pela produção de bens de consumo mais simples e, posteriormente, a avançar lentamente para a elaboração de bens intermediários e mais complexos, do ponto de vista tecnológico e organizacional. Este padrão de industrialização, além de não proporcionar o aumento das exportações, contribui para conservar seu caráter primário por períodos prolongados. Além disso, o padrão de industrialização desenvolvido a partir desse contexto só tem possibilidade de expandir-se naqueles ramos e atividades onde o progresso técnico é mais reduzido. Por isso, tem sua possibilidade de alcançar graus mais elevados de complementariedade intersetorial e integração vertical de produção limitados, assim como sua capacidade de diversificação das exportações, que tendem a conservar seu caráter primário (Rodríguez, 2004:28-29).

A industrialização que tem início a partir das condições de especialização e heterogeneidade próprias da fase de desenvolvimento “para fora”, apresenta um considerável desenvolvimento, mas que não chega a suprir a falta de complementariedade entre os setores produtivos e nem superar a condição primário-exportadora. Durante essa fase: “perdura deterioração dos termos de intercâmbio; manifestam-se problemas de balanço de pagamentos e de absorção de mão-de-obra; produzem-se desajustamentos intersetoriais da produção (carências de infra-estrutura, de oferta agrícola, etc) e persistem as dificuldades de utilização e acumulação de capital” (Rodríguez, 1981:47).

Na prática, como diz Cardoso de Melo (1998:21), a Economia Política da CEPAL nasceu para explicar a natureza e revelar os problemas desse processo de industrialização que eclodiu entre 1914 e 1945 em vários países, e sugerir políticas para superá-los. Esta é a problemática cepalina: “todo discurso cepalino está organizado em torno da idéia de independência econômica da Nação. (...) a problemática cepalina é a problemática da

industrialização nacional, a partir de uma ‘situação periférica’”.

Exatamente porque a industrialização latino-americana era problemática, em função dos desequilíbrios apontados e do caráter estrutural de suas causas, Prebisch e a CEPAL acreditavam que ela não deveria ser deixada a cargo das livres forças do mercado, pois assim, teríamos um desenvolvimento industrial muito restrito, condicionado pelo setor exportador e incapaz de gerar o dinamismo necessário para o desenvolvimento. A industrialização deveria ser objeto de uma “intervenção consciente, que é apreendida pela idéia de planificação”. Por isso, **Prebisch não se restringiu ao debate teórico, sustentou algumas políticas de desenvolvimento**, um conjunto de ações que deveriam ser implementadas para tirar os países da América Latina da condição de periféricos, equiparando-os com o centro quanto ao papel desempenhado dentro do sistema global e às características estruturais econômicas e sociais, o que permitiria alcançar uma distribuição mais equitativa do poder e da renda dentro do conjunto. Resultados que o padrão de desenvolvimento “para fora” não foi capaz de alcançar. (Gurrieri, 1982:27)

Ao defender sua política de desenvolvimento Prebisch ressaltava sua preocupação com a eficiência econômica a serviço da eficiência social, que seria alcançada através da busca de critérios racionais de alocação dos recursos e através da **programação** do desenvolvimento, visando o bem-estar da sociedade em conjunto. Segundo Gurrieri, essa questão tinha em fins dos anos 1940, uma importância teórica e prática, pois muitos grupos de países da América Latina achavam que havia chegado o momento de restabelecer as bases do padrão de desenvolvimento “para fora”.

Tendo em vista o nível de desenvolvimento da economia mundial e a imobilidade internacional da força de trabalho, Prebisch acreditava que **a industrialização constituía o caminho obrigatório do desenvolvimento periférico**, pois era o meio mais eficaz para reduzir o excesso de mão-de-obra, aumentar a renda nacional e a produtividade e, assim, reter os frutos do progresso técnico. A industrialização era apresentada como a única forma de reverter a vulnerabilidade externa das economias latino-americanas. No entanto, a industrialização espontânea não era suficiente para conduzir aos resultados almejados, só a condução deliberada do sistema econômico permitiria distribuir eficientemente os recursos produtivos entre a indústria e o setor exportador (Rodriguez: 1981:150). Nessa estratégia, o Estado deveria desempenhar um papel importante em apoio ao processo de desenvolvimento,

tendo o “planejamento” como o conceito chave para dar coerência e sistematização às políticas. Tendo em vista as deficiências quanto à acumulação de capital e à capacitação técnica da mão-de-obra, fatores que permitiriam o desenvolvimento de uma indústria mais eficiente e competitiva frente às importações, uma das ações do Estado em sua defesa era estabelecer uma política “sadia” de proteção que compensasse as diferenças de produtividade.

Como a tendência ao desequilíbrio externo era inerente à industrialização periférica, faziam-se também necessárias políticas deliberadas de exportação e para os itens passivos do balanço de pagamentos, de modo a contornar a tendência aos desequilíbrios externos¹¹.

Uma outra questão de grande importância na política de desenvolvimento de Prebisch era a **acumulação de capital**. Segundo ele, em todas as atividades econômicas “el problema de la productividad es en última instancia un problema de inversiones. No podrá aumentar persistentemente la productividad sin acrecentar la cantidad de capital” (CEPAL [1951b], 1982:261). Como as técnicas modernas exigiam um grande esforço de acumulação, os países periféricos tinham que ter uma ação orientada para romper com o círculo vicioso segundo o qual a baixa produtividade era ao mesmo tempo causa e consequência da baixa taxa de acumulação. Para tanto, faziam-se necessários esforços tanto no sentido de estimular a poupança interna como o investimento estrangeiro. Quanto ao esforço de poupança interna, a preocupação de Prebisch consistia em que as medidas tomadas não diminuam ainda mais a capacidade de consumo das grandes massas, mas, por outro lado, considerava que existia uma margem para a compressão do consumo das faixas de renda mais elevadas. Quanto o investimento estrangeiro, Prebisch salientava sua importância na capacidade de acumulação da periferia. Segundo ele:

“...para formar o capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura, não parece indispensável refrear o consumo das grandes massas, que em geral é extremamente baixo. Além da poupança atual, seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador. Assim, atingida essa melhoria inicial, uma parte importante do aumento da produção serviria para a formação de capitais, em vez de se destinar a um consumo prematuro.” (CEPAL [1951], 2000:77).

Em 1954 reafirma-se a importância do investimento estrangeiro. Segundo Prebisch:

¹¹ Segundo Rodríguez (1981:150), a tendência ao desequilíbrio externo é inerente à industrialização; pois, “tem sua origem na disparidade dinâmica entre o crescimento da capacidade para importar e a forte necessidade de importações que caracteriza o processo substitutivo”.

“en ausencia de tal concurso sería inevitable comprimir el consumo de las masas populares – ya en suyo precario – oponiéndose con invariable firmeza al muy justificado empeño de acrecentarlo” (CEPAL [1954], 1973)

Nas formulações iniciais de Prebisch o capital estrangeiro aparecia como um coadjuvante importante¹², mas em 1951 ele já adverte para uma tendência cujos desdobramentos só foram retomados nos anos 1960: “a de que havia em emergência a formação de um novo mercado para as inversões estrangeiras e este era interno”. Além disso, o capital estrangeiro era importante pelas inovações tanto na produção como na organização das empresas que vinham com ele: “Hace falta estimular estas inversiones, no sólo por el capital que aportan sino también pela ayuda técnica que traen consigo, por la propagación del saber hacer, de que tanto se necesita en estos países” (CEPAL[1951b], 1982:255). No entanto, para atingir os objetivos deveria haver políticas para estimular, controlar e realocar o ‘excedente’ obtido pelas exportações, de modo a direcioná-lo para a produção de bens de capital.

Prebisch ressaltava que o objetivo dessas políticas seria orientar as ações em termos gerais para o conjunto da América Latina. Tais políticas deveriam ser adaptadas às condições de cada realidade nacional, o que supõe aceitar algumas exceções, cada país em particular deveria decidir qual o caminho mais apropriado para alcançar o desenvolvimento. (CEPAL, 1951, apud Gurrieri, 1982:30).

Essas políticas de desenvolvimento esboçadas constituem o objeto da **programação**¹³, programa definido por Prebisch como “la forma concreta de llevar a la práctica una política de desarrollo” (CEPAL [1951b], 1982:265). Com efeito, a industrialização e a programação aparecem nas proposições cepalinas, assim como no pensamento dos seus representantes, como Celso Furtado, como o núcleo de uma política de desenvolvimento, a do **desenvolvimento para dentro**, pois deslocaria o centro dinâmico da economia para dentro da Nação.

Ainda no curso da década de 1950, a CEPAL incorporou à luta pela industrialização,

¹² Recomendava que o capital estrangeiro devesse ser apenas complementar à poupança interna e, sobretudo, empréstimos proveniente de instituições internacionais de crédito em detrimento do investimento direto sem, no entanto, descartá-lo, porque também contribuíam para a maior taxa de crescimento.

¹³ As técnicas de programação foram divulgadas em 1953 em “Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico”, que foi revisado no documento *Introducción a la técnica de*

a idéia de integração regional e sub-regional com vistas a abrir um mercado mais amplo para a indústria.

No início da década de 1960, Prebisch, conjuntamente com outros intelectuais, fundou o Instituto Latino-americano de Planificação Econômica e Social (ILPES), cujo papel central era a formação de quadros técnicos governamentais em toda a América Latina. Juntos, a CEPAL e o ILPES, produziram inúmeras recomendações de política econômica sobre os mais variados campos de atividade e sobre os temas mais diversos que compõem a problemática do desenvolvimento (Bielschowsky, 2000:35-36).

Estas são em linhas gerais as principais idéias do pensamento estruturalista em sua fase inicial. Segundo Lustig (2000:86-87), o mais relevante desse pensamento foi a idéia definida de que essa característica da estrutura produtiva periférica, longe de desaparecer com o avanço do capitalismo nos centros, tende a perpetuar-se e reforçar-se, condenando a periferia a permanecer subdesenvolvida. O desenvolvimento da periferia dependeria, fundamentalmente, de não se continuar esse padrão de especialização historicamente determinado, baseado nas vantagens comparativas estáticas, e impulsionar o desenvolvimento industrial pela via da substituição de importações com proteção necessária às indústrias incipientes, pois somente ela levaria as economias periféricas a alcançar um crescimento independente, democrático e mais eqüitativo que o modelo baseado na exportação de bens primários.

Por outro lado, Colistete (2001:25) adverte que somente na década de 1960 a CEPAL abandonou a hipótese mais simples de que a mera diversificação industrial promoveria o fim da condição periférica ao definir uma hipótese adicional que, num esforço de qualificação do argumento original cepalino, especificou os requisitos para que a diversificação industrial pudesse ser considerada efetiva: “a industrialização deveria incorporar setores de bens de produção mais complexos e capazes de gerar e difundir progresso técnico por toda a estrutura industrial”.

programación (CEPAL, 1955). Segundo Bielschowsky (2000) Celso Furtado foi o principal autor da parte conceitual desses documentos.

1.3. Décadas de 1960 e 1970 - mudanças de rumo e adaptações do pensamento cepalino

Os anos 1950 e início dos anos 1960 correspondem ao período de implementação de programas de industrialização, de inspiração teórica e pragmática da CEPAL, na maioria dos países latino-americanos. No primeiro decênio depois da II Guerra Mundial o crescimento do poder de compra das exportações permitiu a diminuição das limitações da capacidade para importar e um maior dinamismo da economia. Corroborou para esse dinamismo a expansão das atividades internas com a melhoria das condições do setor exportador. Alguns poucos países, como o Brasil, aproveitaram esse ambiente favorável para expandir o processo de industrialização (Tavares, 1981:37).

A partir de meados da década de 1950 tem início “uma nova dinâmica no capitalismo internacional que levaria a uma nova divisão internacional do trabalho”. Houve uma mudança no ritmo e na forma do movimento internacional de capitais e na própria organização das empresas capitalistas internacionais. “Estava em curso a internacionalização da *produção capitalista*”. As grandes empresas transnacionais, que passaram a operar e competir à escala mundial, mudaram a relação entre Centro e Periferia pelo deslocamento de capital produtivo para a Periferia¹⁴ e por sua forma oligopólica, passando a investir mais na indústria da periferia e “tornando-se a mola propulsora de um certo tipo de desenvolvimento industrial” (Cardoso, 1995:17).

No Brasil, os investimentos da grande empresa oligopolista internacional, com as amplas vantagens tecnológicas e financeiras que gozavam, e o apoio do Estado investindo em infra-estrutura e indústria de base, favoreceram o surgimento de um novo padrão de acumulação, caracterizado pela **industrialização pesada**, entre 1956 e 1961. A ampliação do gasto público favoreceu, por outro lado, o investimento privado, especialmente por lhe gerar demanda. Já o investimento estrangeiro¹⁵ contribui para resolver dois graves problemas: “o da estreiteza da capacidade para importar (...) e o da mobilização e concentração de capitais” (Cardoso de Mello, 1998:126).

¹⁴ Ver estudo da CEPAL *El financiamiento externo de América Latina*, ONU, Nova Iorque, 1964

¹⁵ Os anos 1956-61 foram anos de intenso recebimento de capital estrangeiro na forma de inversões diretas para a economia brasileira.

Apesar dos investimentos estrangeiros, a partir de meados da década de 1950 as condições externas para o conjunto da América Latina voltaram a ser francamente restritivas e a capacidade para importar da região tendeu novamente à estagnação. A maioria dos países não pôde dar continuidade ao seu ritmo de desenvolvimento, com exceção do México e do Brasil que conseguiram dar continuidade à sua expansão industrial (Tavares, 1981:38).

Os desequilíbrios crescentes no setor externo em fins dos anos 1950 revelaram que a industrialização não havia cumprido seu papel. As persistentes taxas de crescimento apresentadas pela maioria dos países latino-americanos (5,7% anuais, entre 1955 e 1959) não foram suficientes para eliminar a também persistente situação de crescente instabilidade macroeconômica, motivada, em grande medida, pela crise do balanço de pagamentos e uma crescente urbanização, acompanhada pelo desemprego e subemprego crescente da população ativa. Além disso, o baixíssimo nível de vida das populações do campo e das áreas urbanas contrastando com a concentração de renda nos estratos médios e altos aumentava a insatisfação social.

A **vulnerabilidade externa** dos países latino-americanos ficara maior do que quando se iniciou o processo de substituição de importações. A dinâmica desse processo respondia a sucessivas situações de desequilíbrio externo, que se reproduziam como consequência do próprio processo de “substituição de importações” que impunha novas exigências derivadas da estrutura produtiva que criara (exigia importações de bens intermediários e de bens de capital). O resultado do processo de industrialização, no que diz respeito às relações externas, era a progressiva redução do coeficiente de importações.

No que diz respeito aos condicionantes estruturais internos do crescimento e do emprego, as economias periféricas enfrentavam graves problemas. O esforço interno de desenvolvimento esbarrava nos problemas da **insuficiência de poupança e de divisas** para gerar os investimentos requeridos pela industrialização¹⁶. Desse modo, “a continuidade do ‘novo estágio de difusão de progresso técnico’ estaria constantemente ameaçada pelo conjunto de problemas característicos das economias periféricas”. Dadas as características distintivas das estruturas produtivas dessas economias, ou seja, “especialização e heterogeneidade

¹⁶ Prebisch, Furtado e uma grande parcela dos economistas cepalinos enfatizavam a insuficiência de poupança como barreira fundamental ao crescimento. Já Aníbal Pinto e outros economistas que trabalhavam na sua linha, Maria da Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro e Carlos Lessa, preferiam apontar o “financiamento” do

tecnológica”, o processo em curso estaria provocando três tendências perversas: o **desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos**, a **inflação** e o **desemprego** (Bielschowsky, 2000:33). Segundo Bielschowsky, o desequilíbrio estrutural estava ligado às exigências de importação de uma economia em vias de industrialização especializada e com baixa elasticidade de demanda das exportações. A tendência à inflação derivava tanto do problema anterior como das insuficiências enfrentadas por um processo de industrialização em economias pouco diversificadas (rigidez agrícola, escassez de energia, transporte, etc.) e o desemprego era decorrente da incapacidade tanto das atividades exportadoras como das atividades modernas destinadas ao mercado interno de absorver o excedente de mão-de-obra.

Os crescentes desequilíbrios apresentados pela maioria dos países latino-americanos desencadeiam, nos anos 1960, uma série de críticas, cada vez mais contundentes, ao processo de desenvolvimento em curso, oriundas de teóricos ligados tanto à esquerda quanto à direita do espectro político. A própria CEPAL dos anos 1960 tornara-se um foro para debater as críticas do processo de desenvolvimento que girava em torno de três pontos: primeiro, a interpretação de que a industrialização não havia conseguido incorporar a maioria da população aos frutos do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, apenas mudado sua natureza; e, terceiro, a idéia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento (Bielschowsky, 2000:39)

1.3.1. Revisões teóricas - Perspectiva estagnacionista e teses dependentistas

Tese Estagnacionista

No início da década de 1960, o pessimismo quanto às possibilidades de desenvolvimento da América Latina aparece nas análises de Celso Furtado sobre o processo de substituição de importações latino-americano, especialmente no caso do Brasil. Ao analisar esse processo Furtado concluiu pela existência de uma tendência à estagnação do processo de industrialização motivada por uma queda na taxa de lucro resultante da elevação na relação

investimento como a barreira ao crescimento, recusando “keynesianamente”, como diz Bielschowsky, a idéia de que havia insuficiência de poupança. (Bielschowsky, 2000:33, nota 12)

capital-produto¹⁷. “Essa queda seria provocada por um perfil da oferta intensivo em capital e em escala, que se estruturava em função do perfil da demanda dos países periféricos, determinada por uma renda altamente concentrada” (Cf. Bielschowsky, 2005:33). A argumentação de Furtado era que a superabundância de mão-de-obra (a presença massiva de subemprego estrutural) inibia a elevação dos salários dos trabalhadores, influenciando negativamente os salários de distintas qualificações, deprimindo o salário médio. Por sua vez, as restrições às altas dos salários influíam negativamente sobre a distribuição de renda, induzindo uma forte tendência à concentração. Essa tendência limitava os aumentos de consumo dos estratos médios e inferiores da sociedade, o que, em última instância, impedia a ampliação dos mercados de bens de consumo. Aliado a este fenômeno, soma-se a necessidade de adotar as tecnologias inadequadas disponíveis nos centros – intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra – comprometendo, desta forma, a acumulação e o crescimento das economias.

Assim, parte da idéia de que o processo de substituição de importações teria sido “suficiente para transformar parte dos sistemas econômicos herdados da época colonial, mas totalmente insuficiente para criar sistemas autônomos, capacitados para autogerar o crescimento” (Furtado, 1961). Isso significou a incapacidade das economias periféricas para “endogeneizar seu crescimento” e alcançar um desenvolvimento autônomo. O resultado desse processo seria a estagnação.

Nesse cenário, a indústria dos países subdesenvolvidos nasceria condicionada pela demanda existente, prosseguia exigindo setores cada vez mais intensivos em capital, empregava cada vez menos mão-de-obra e ao mesmo tempo em que exigia cada vez mais mercado consumidor. A queda da taxa de lucro, a redução da participação dos salários na renda e a falta de mercado consumidor para os novos produtos, resultado desse processo, conduziria a economia à perda de dinamismo, de crescimento e tendência à estagnação. Para Furtado, **somente a reforma agrária e a melhoria na distribuição de renda permitiriam desfazer essa tendência.**

“Excluída a hipótese de uma ocasional retomada das exportações ..., as modificações estruturais passam a depender essencialmente da atuação dos poderes públicos, ou

¹⁷ Ver C. Furtado. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1961.

seja, da substituição das regras do *laissez faire* por um projeto social conscientemente estabelecido.” (C. Furtado, 1979:288)

A melhor distribuição de renda permitiria alterar o perfil da demanda, aumentando a base de consumo para produtos industriais menos intensivos em capital, permitindo, conseqüentemente, induzir uma recomposição do perfil da oferta na direção de produtos de consumo de massa. O resultado dessa recomposição seria o aumento do emprego e do salário, a ampliação do mercado interno, ganhos de economia de escala e elevação da produtividade e da taxa de lucro.

Teses Dependencistas

Na curso das revisões teóricas ao processo de desenvolvimento da América Latina, surgem as formulações da “**Teoria da Dependência**”, que nasceram para enfrentar “a questão da não-industrialização-nacional” e se colocaram como um avanço em relação à concepção cepalina pessimista que domina o debate.

O fracasso das tentativas de “desenvolvimento genuinamente nacional” foi o *leitmotiv* para os cientistas sociais latino-americanos retomarem o debate sobre o “desenvolvimento nacional”. Segundo Cardoso, (1995:86), “só quando o fracasso político do nacional-populismo e a inserção crescente da burguesia nacional no jogo imperialista tornaram praticamente inviável o ‘desenvolvimento nacional-burguês’, as críticas teóricas ganharam a força da vida”.

Aparentemente nascida e impulsionada por aspirações nacionalistas progressistas, a nova ideologia desenvolvimentista e a teoria da dependência dominaram o debate teórico na década de 1960. Um de seus principais críticos foi André Gunder Frank, um dos mais importantes representante do pensamento marxista americano e um dos precursores dessa teoria, que esteve em uma temporada na CEPAL. Outros autores, na linha marxista, contribuíram para enriquecer o debate, como Theotonio dos Santos, Anibal Quijano e Rui Mauro Marini.

A principal característica desses críticos era rechaçar o “dualismo” tanto no plano nacional como no internacional, substituindo-o pelas análises sobre as relações imperialistas e, especialmente, sobre a participação ativa, consciente e voluntária da América Latina no plano econômico e político nacional no sistema imperialista, sob a liderança burguês-nacional. Para Gunder Frank, a burguesia latino-americana, devido a forma com que havia crescido e se

sustentado, era a primeira interessada na manutenção das relações de dependência com a metrópole.

Outra corrente da linha dependentista era a chamada “estruturalista”. Nessa linha destacaram-se Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, com uma abordagem acerca da dependência-estrutural, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto com a análise sobre o desenvolvimento dependente associado, Aníbal Pinto e Pedro Vuskovic e a abordagem sobre o estilo de desenvolvimento latino-americano e Raúl Prebisch, Celso Furtado e Osvaldo Sunkel, com a análise com a dependência cultural, intelectual e tecnológica.¹⁸

Osvaldo Sunkel tinha uma visão histórico-estruturalista da dependência. Para ele, o subdesenvolvimento não podia ser admitido como um momento na evolução de uma sociedade autônoma, ao contrário, postulava que o subdesenvolvimento e o desenvolvimento eram duas faces de um mesmo processo universal, que ambos eram historicamente simultâneos, isto é,

“...interagem e se condicionam mutuamente, e que sua expressão geográfica materializa-se em duas grandes polarizações: por um lado, a polarização do mundo entre os países industrializados, avançados, desenvolvidos e centrais e os países subdesenvolvidos, atrasados, pobres, periféricos e dependentes; e por outro, uma polarização, dentro dos países, em espaços, grupos sociais e atividades avançadas e modernas, e em espaços grupos e atividades atrasados, primitivos, marginalizados e dependentes” (Sunkel [1969], 2000:529).

Neste sentido, desenvolvimento e subdesenvolvimento “não eram estruturas parciais, mas interdependentes”, faziam parte do mesmo sistema, de uma única economia capitalista. Segundo Sunkel, “uma característica principal que diferencia essas duas estruturas é que a desenvolvida, sobretudo em virtude de sua capacidade endógena de crescimento, é a dominante, e a subdesenvolvida, em parte em função do caráter induzido de sua dinâmica, é dependente; e isso se aplica dentro de um mesmo país” (Sunkel [1969], 2000:529).

Para Sunkel, em um primeiro momento a industrialização por substituição de importações parecia indicar a criação de uma importante indústria de transformação e uma classe empresarial nacional, mas com o passar do tempo uma grande parte dessas indústrias passou para as mãos das grandes empresas estrangeiras, promovendo uma desnacionalização

¹⁸ Dada a amplitude deste debate nos deteremos, neste capítulo, apenas a destacar algumas características gerais da abordagem de Osvaldo Sunkel, Cardoso e Faletto e Aníbal Pinto.

da economia e um debilitamento da classe social. A penetração da empresa transnacional veio acentuar a natureza desigual do desenvolvimento. (Sunkel [1969], 2000:533)

Entretanto, é com os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso e de Enzo Faletto que a teoria da dependência se consolida. Estes autores procurando conhecer os principais problemas que impediam a América Latina de consolidar um desenvolvimento dinâmico e sustentável apresentaram novas perspectivas para a interpretação das sociedades latino-americanas¹⁹.

Segundo Bielschowsky (2000:42) a idéia da “dependência” – comercial, financeira e tecnológica – já estivera presente nos trabalhos da CEPAL sobre o comércio exterior desde os anos 1950. A novidade conceitual das análises da dependência, segundo o próprio Cardoso (1995:19), não estava, portanto, em sublinhar a dependência externa da economia, que já fora demonstrada pela CEPAL, mas estava em outro ângulo:

“...veio da ênfase posta na existência de relações *estruturais* e *globais* que unem as situações periféricas ao centro. Os estudos sobre a dependência mostravam que os interesses das economias centrais (e das classes que as sustentam) se articulam no *interior* dos países subdesenvolvidos com os interesses das classes dominantes locais. Existe pois uma articulação *estrutural* entre o Centro e a Periferia e esta articulação é global: não se limita ao circuito do mercado internacional, mas penetra na sociedade, solidarizando interesses de grupos e classes externos e internos e gerando pactos políticos entre eles que desembocam no interior do estado.” (Cardoso, 1995:19).

Essa abordagem rompia assim com “a tradição da análise que via a questão do desenvolvimento como um processo de reposicionamento entre *países* na divisão internacional do trabalho”. Ou seja, a ênfase que antes era posta na relação entre o externo (imperialismo) e o interno (a Nação) passou a ser colocada no processo de luta entre as classes. Dessa forma “a questão do desenvolvimento deixou de ser uma questão econômica para ser uma questão política” (Cardoso, 1995:19).

É importante lembrar que essa abordagem nasceu em um contexto cuja característica mais importante era a nova dinâmica no capitalismo internacional, que tem início a partir de 1955, impulsionado pelas empresas multinacionais, que passam a investir na América Latina, como já assinalado anteriormente. A partir desse momento, a industrialização

¹⁹ Esta tese foi apresentada no livro *Dependencia y desarrollo en América Latina*, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, publicado em 1969, mas que começou a circular numa versão mimeografada em 1966-67.

de alguns países da periferia passou a ser um objetivo do capital estrangeiro.

O ponto de partida da Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto foi o estudo realizado por Fernando Henrique Cardoso entre 1961 e 1962 sobre os empresários nacionais²⁰, onde ele chega a conclusão de que “parte ponderável do empresariado nacional conspirava claramente com grupos estrangeiros, organizava-se politicamente e enfrentava ao mesmo tempo o sindicalismo nacional-populista e o governo que a esquerda acreditava ser ‘da burguesia nacional’”. Dessa forma, refutava a idéia da existência de uma burguesia nacional em conflito com o capital estrangeiro no Brasil e, por conseguinte, as previsões cepalinas sobre as questões da industrialização nacional. A CEPAL não teria dado a devida importância aos condicionamentos sociais e políticos do processo econômico (Cardoso, 1995:81).

Em *Dependência e Desenvolvimento* Cardoso e Faletto vão explicar “as formas históricas da dependência a partir do modo pelo qual classes, estados e produção se inserem na ordem internacional”, para mostrar “como a *internacionalização do mercado* solidariza com os interesses entre as classes que no momento anterior apareciam como adversas (a burguesia nacional e a burguesia imperialista e mesmo setores das classes assalariadas e os monopólios internacionais, por exemplo). Assim, o centro da análise da dependência deixa de ser a relação entre o “centro” e a “periferia” e passa a ser os arranjos internos entre as classes sociais e sua relação com as estruturas econômicas e políticas dos países centrais (Cardoso, 1995:94).

Ao analisarem o processo de industrialização brasileiro, Cardoso e Faletto concluíram que o auge do processo de substituição de importações apresentava uma nova situação de dependência:

“Existe, pois uma coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros [...] Desse modo reforça-se o setor industrial e define-se uma pauta peculiar de industrialização: uma industrialização baseada em um mercado urbano restringido, mas suficientemente importante, em termos de renda gerada, para permitir uma ‘indústria moderna’. Evidentemente, esse tipo de industrialização vai intensificar o padrão de sistema social excludente que caracteriza o capitalismo nas economias periféricas, mas nem por isso deixará de converter-se em uma possibilidade de desenvolvimento, ou seja, um desenvolvimento em termos de acumulação e transformação da estrutura produtiva para níveis de complexidade crescente. Esta é simplesmente a forma que o capitalismo industrial adota no contexto

²⁰ CARDOSO, F. H. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, São Paulo: DIFEL, 1964, 2ª ed. de 1972

de uma situação de dependência” (Cardoso e Faletto [1969], 1979).

A principal característica desse desenvolvimento é a integração com o mercado internacional, que difere da relação antes existente entre países primário-exportadores e países industrializados. O sistema de importações-exportações e os investimentos diretos dos países centrais nos países periféricos criam outro laço de dependência que não necessariamente impede o desenvolvimento, mas trataria-se de um *desenvolvimento associado*. Segundo Cardoso e Faletto, os vínculos com o mercado internacional deixam de ser diretamente políticos e, ao contrário, a relação entre a economia nacional e os centros dinâmicos das economias centrais estabelece-se no próprio mercado interno. Ainda assim,

“o desenvolvimento do setor industrial continua dependendo da capacidade de importação de bens de capital e de matérias-primas complementares para o novo tipo de diferenciação do sistema produtivo (o que conduz a laços estreitos de dependência financeira), e ademais essa forma de desenvolvimento supõe a internacionalização do mercado financeiro” (Cardoso e Faletto [1969], 1979).

Na nova estrutura produtiva certos setores do país dependente se associam com outros dos países centrais e se beneficiam das relações comerciais que se estabelecem e avançam, enquanto outros setores permanecem atrasados. Portanto, desaparece a contradição entre dependência e desenvolvimento e surge outro processo onde dependência e desenvolvimento se associam e quem sai beneficiado são as empresas transnacionais e os grupos ligados a ela. No entanto, esse desenvolvimento associado é também parcial, pois gera um desenvolvimento desigual.

Para Bielschowsky a grande inovação metodológica da teoria da dependência está em mostrar que existe uma vinculação entre os processos de crescimento dos distintos países com o comportamento das classes sociais e as estruturas de poder e que essa vinculação deve ser analisada considerando-se as relações entre essas estruturas internas e o poder econômico e político do resto do mundo.

A nosso ver é exatamente a discussão sobre essa nova situação de dependência que vai motivar Fernando Fajnzylber a aprofundar seus conhecimentos, no decorrer da década de 1970, sobre o papel das empresas transnacionais e estilo de desenvolvimento na América Latina.

1.3.2. Heterogeneidade estrutural e estilo “perverso” de desenvolvimento

De forma paralela às análises cepalinas da dependência e com “muitas coincidências analíticas”, **Aníbal Pinto** formulou a tese da “heterogeneidade estrutural”. Segundo Bielschowsky (2000:43), “assim como para os dependentistas a industrialização não havia eliminado a dependência, apenas a havia alterado. Para Aníbal Pinto a industrialização não eliminava a heterogeneidade estrutural, apenas modificava seu formato”.

Embora a idéia de heterogeneidade já estivesse em Prebisch, no Manifesto 1948, é Aníbal Pinto quem vai precisar e aperfeiçoar esse conceito em “A concentração do progresso técnico e de seus frutos no desenvolvimento latino-americano” (1964) e “Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina” (1970). Nestes trabalhos, Aníbal Pinto trouxe para o âmbito interno a análise cepalina sobre a repartição e apropriação dos benefícios do progresso técnico em nível internacional.

Segundo Aníbal Pinto a industrialização na América Latina não trouxe consigo a homogeneidade, pelo contrário, aprofundou a heterogeneidade existente. A heterogeneidade estrutural está presente tanto na estrutura produtiva como na estrutura ocupacional. A estrutura produtiva é heterogênea na medida em que nela coexistem setores, ramos ou atividades onde a produtividade é alta ou normal com outras de produtividade muito baixa. A estrutura ocupacional é, por seu turno, espelho da anterior, ou seja, economias com estruturas produtivas de produtividade alta ou normal tendem a gerar emprego, enquanto as estruturas de produtividade muito reduzida tendem a gerar subemprego (Rodríguez, 2004:172).

“Según su punto de vista, dicho proceso dio origen a un sector no exportador con niveles de productividad sustancialmente superiores al promedio del sistema, comparables a los del sector exportador. Pero según se aduce, las evidencias disponibles sugieren que la expansión de ese nuevo sector manufacturero produjo un distanciamiento de la posición relativa de los que llama ‘marginados’, aunque no necesariamente una merma de sus niveles de vida. Habría existido, pues, un ensanchamiento de la brecha entre las productividades de los distintos sectores, aun cuando sus participaciones en la ocupación global puedan no haber variado. **Esa profundización de la heterogeneidad** – ese aumento de la brecha mencionada – **traería consigo peores condiciones distributivas, es decir, una mayor concentración** de los ingresos.” (Rodríguez, 2004:172, *grifo nosso*).

A persistência ou agravamento da heterogeneidade trouxe consigo a distribuição

regressiva de renda, a qual se configura como condicionante dos padrões de demanda. Esta discussão se constituirá no centro da análise sobre “estilos” que Aníbal Pinto adotará ao longo da década de 1970. Nesse mesmo período a CEPAL direcionará seu foco analítico em benefício da defesa dos “estilos” mais justos de crescimento econômico para a América Latina, tendo a demanda como elemento chave.

Segundo Aníbal Pinto, a discussão de “estilos” provém de fontes diversas, que não cabe aqui retomar, mas para definir o significado do termo no sentido econômico ele utilizou a explicação de Jorge Graciarena²¹, segundo o qual o *estilo* seria: “a modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema, num âmbito definido e num momento histórico determinado”. Em outra passagem Aníbal Pinto complementa a idéia afirmando “visto por um ângulo estritamente econômico, poderíamos entender por estilo de desenvolvimento a maneira como, *dentro de um determinado sistema*, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o que, para quem e como produzir os bens e serviços”.(Pinto [1976], 2000:619)

Deste ângulo, diz Aníbal Pinto (1982:46), “a natureza e a particularidade de um estilo dependerá primordialmente de suas tendências quanto à equidade distributiva, o potencial produtivo e os efeitos sobre a autonomia (ou sujeição) com respeito ao exterior”.

O que mais interessa a Aníbal Pinto é a discussão sobre o “estilo de desenvolvimento latino-americano” sob o ângulo de sua irradiação social e de alguns problemas e opções que aí se estabelecem. Para tanto, ele parte de algumas referências ao contexto estrutural das economias da região (implícitas em “o que” produzir), a certas condições-chaves com que a produção se leva a cabo (que refere-se a “como” produzir) e à demanda, que está condicionada pelo padrão de distribuição de renda (para “quem” produzir). Ou seja, para ele a dinâmica de um estilo está na interação entre a estrutura produtiva e a distribuição de renda.

Um estudo efetuado por Aníbal Pinto em 1976, com dados de 1970²², mostrou que a participação dos estratos baixos da sociedade no consumo total era mais reduzida do que a dos demais estratos da sociedade, e que essa participação ia diminuindo à medida que o valor do bem aumentava. O contraste maior estava nos bens duráveis de maior valor agregado, que se concentram nos estratos altos da sociedade. A verificação dessa concentração levou-o a

²¹ Graciarena, J. (1976) “Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa”. *Revista de la CEPAL*, nº 1, Santiago de Chile: CEPAL, primer semestre, p. 102 e 104, apud: Pinto [1976], 2000:617.

²² PINTO, Anibal. “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, in Bielschowsky (2000).

concluir que “os núcleos mais dinâmicos da economia dependiam da demanda dos grupos que pertenciam ao cume da pirâmide de distribuição”. Disso se depreende que o processo substitutivo se orientou para a produção de bens duráveis de consumo, de alto valor unitário, para atender a demanda de renda concentrada, ou seja, ao consumo conspícuo. O resultado direto desse estilo de desenvolvimento fortemente relacionado com o consumo conspícuo é o alto custo social. (Rodríguez, 2004:176)

Além do alto custo social, Aníbal Pinto lembra que a produção dos bens acima descritos exige uma quantidade comparativamente alta de insumos importados, que agrava os problemas do balanço de pagamentos, o que tende a comprometer a expansão econômica.

Estava claro para Aníbal Pinto que o estilo de desenvolvimento latino-americano era concentrador e excludente. Segundo ele:

“...parece claro que existe um círculo de causalidade cumulativa, no qual essa tendência da distribuição de renda pesa sobre as orientações do sistema produtivo e, na medida em que estas consolidam ou aprofundam uma determinada estrutura da oferta, ela reclama um esquema compatível de distribuição. Considerados a renda média e o destino social das produções mais dinâmicas, esse esquema torna-se obrigatoriamente concentrador. E assim prossegue o círculo.” (Pinto [1976], 2000:639)

Os trabalhos de Aníbal Pinto, além de significarem um esforço de exploração das dimensões econômicas, apresentam um forte questionamento sobre “a justiça distributiva do estilo vigente”, daí é que surge sua interrogação sobre o estilo preponderante, qual seja: “se seu funcionamento abre ou não abre possibilidades de que se eleve expressivamente o nível de vida dos mais carentes, num prazo razoável, do ponto de vista ético, social e político.” (Pinto [1976], 2000:639)

Diante desse cenário, Aníbal Pinto vai propor duas alternativas: alterar o estilo vigente, incorporando os diversos estratos sociais à pauta de consumo. O que pressupõe a redução paulatina da heterogeneidade estrutural, através dos aumentos de produtividade e renda. Essa solução, no entanto, segundo o autor, parece improvável de acontecer, dadas as transformações políticas e sociais necessárias para sua viabilização. A outra opção é deixar à margem amplos segmentos da população. (Rodríguez, 2004:177)

Ao contrário das posturas estagnacionistas que não viam viabilidade no estilo vigente, Aníbal Pinto via a possibilidade de crescimento em circunstância de concentração de renda,

embora questionasse seu aspecto ético e argumentasse que a uma menor concentração poderia corresponder um crescimento mais intenso.

As proposições de Aníbal Pinto conjuntamente com as de Furtado inauguraram na América Latina um longo debate sobre as relações entre os processos de crescimento e de distribuição de renda. No âmbito de suas discussões aparecem também as contribuições de Maria da Conceição Tavares e José Serra. Todos esses autores em conjunto são considerados os precursores na América Latina desse debate, que ficou conhecido através da idéia de “estilos” ou “modalidade” de crescimento nos anos 1970.

Segundo Rodríguez (2004:165) as proposições cepalinas anteriores já atentavam para o fato de que não existiria um único padrão de crescimento equilibrado. Antes, poderia-se contar com distintas alternativas, diferenciáveis segundo os padrões de distribuição de renda e de demanda prevalentes. Embora a distribuição e a demanda ocupassem um importante espaço nas proposições analíticas cepalinas, não havia nenhum avanço na caracterização desses padrões. Foi Furtado quem aprofundou-se na caracterização desses padrões, investigando os componentes da demanda (tipos de bens incluídos na demanda) para indagar se sua evolução e as pautas distributivas que a condicionavam resultavam ou não adequadas para dar continuidade ao crescimento periférico ou levariam ao seu estancamento. Como já foi visto anteriormente, Furtado, através da análise sobre os vínculos entre distribuição, demanda e crescimento, chegou à conclusão que a concentração de renda nos países periféricos era desfuncional e os levaria à estagnação.

A partir de 1967, a previsão “estagnacionista” de Furtado não se completou diante do novo ciclo de crescimento econômico. O dinamismo econômico sem precedentes, apesar dos altos níveis de concentração de renda, afastou a hipótese estagnacionista, mas levou vários desenvolvimentistas a relacionarem o dinamismo do ciclo de expansão à concentração de renda.

Maria da Conceição Tavares e José Serra, no artigo intitulado *Além da Estagnação*, escrito na sede da CEPAL com a orientação de Aníbal Pinto, foram os primeiros a analisarem concretamente o processo de crescimento com concentração de renda.

No início dos anos 1970 Tavares e Serra ampliaram as idéias de Furtado criticando duramente sua versão estagnacionista, sustentando que o suposto comprometimento da acumulação de capital do qual falava Furtado não era sustentável, e afirmando que a crise dos

anos 1960 era resultado do esgotamento do dinamismo da industrialização apoiada na substituição de importações, apenas uma crise “episódica”, que poderia ser superada e, portanto, não significaria a sua estagnação, mas uma transição para um novo “estilo de desenvolvimento” com novo esquema de concentração do poder e nova inserção internacional:

“No caso do Brasil, pode-se dizer que a crise econômica de meados da década passada expressa também (...) uma transição, não a uma nova economia mas a um novo estilo de desenvolvimento capitalista que supõe, dada a existência de uma base produtiva adequada, um novo esquema de concentração do poder e da renda, bem como novos mecanismos de estímulo, adequados a outra etapa de integração com o capitalismo internacional.” (Tavares e Serra [1971], 1981:175).

Criticavam a argumentação de Furtado no sentido de que o aumento da relação capital-trabalho levaria a um declínio da taxa de lucro e, conseqüentemente, da acumulação. Argumentavam que o aumento da produtividade do trabalho e o favorecimento dos lucros em detrimento dos salários poderiam afastar aquele declínio e resultar em crescimento, mesmo que isso levasse ao crescimento injusto.

O modelo do período do chamado “milagre” brasileiro revelava que a concentração de renda e a agudização das desigualdades não eram obstáculos à industrialização, pois estava sendo possível crescer concentrando renda, e era a concentração de renda que alimentava o processo de acumulação de capital e o crescimento acelerado. Segundo Rodríguez (2004:182), os autores entenderam que nesse novo estilo de desenvolvimento a acumulação estava condicionada pela concentração de renda, por um novo esquema de articulação e uso do poder e por novas formas de integração com o capitalismo internacional.

“O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolva de modo crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e estratos econômicos, levando a aprofundar uma série de diferenças relacionadas com consumo e produtividade, conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes internas de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Neste sentido, poder-se-ia dizer que enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema, ou melhor, ao tipo de dinamismo que o anima.” (Tavares e Serra [1971], 1981:158).

A experiência brasileira acabou demonstrando que podia existir concentração e dinamismo econômico. Isto significa que Tavares e Serra não apenas refutaram a tese de estancamento de Furtado, como trouxeram para discussões uma nova temática em torno da “mudança de estilo”, ao argumentar que o chamado período do “milagre” brasileiro “se fazia de forma perversa, com concentração de renda, e que essa perversidade era funcional para o estilo de crescimento que estaria ocorrendo, entre outras coisas, porque adequava o perfil de demanda ao perfil de oferta que se havia previamente instalado.” (Bielschowsky e Mussi, 2005:35)

Tavares retoma e aprofunda o tema da dinâmica da industrialização brasileira num importante trabalho da década de 1970, *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*, no qual foi feita uma releitura de diversos autores, entre eles Marx, Keynes, Schumpeter, Kalecki e Steindl, procurando montar modelos de “padrões de acumulação”.

Em 1972, Furtado publicou um novo livro intitulado *Análise do “modelo” brasileiro* onde, embora admitisse que não havia de fato possibilidade de estagnação no Brasil, atribui tal dinamismo ao processo “concentrador e excludente” do modelo vigente. Análises sobre a tendência à concentração de renda passam a ocupar um espaço importante nos trabalhos de Furtado desse período, dentre os quais destacamos também: *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina* de 1973 e *O mito do desenvolvimento econômico* de 1974. Nestes trabalhos, Furtado mostra como o excedente estrutural da mão-de-obra, o perfil da evolução do setor industrial, o progresso tecnológico e a tendência à concentração do poder econômico são os responsáveis pela ausência de vínculo entre os aumentos da produtividade e a elevação dos salários, e por seu turno, levam à má distribuição de renda no Brasil. Com isso, Furtado dá continuidade a um intenso debate sobre distribuição de renda na América Latina na década de 1970.

A idéia dos “estilos” levou os economistas cepalinos a pensarem em novas alternativas de desenvolvimento e na necessidade de políticas de redistribuição de renda e reorientação da estrutura produtiva, de modo a garantir estilos de crescimento mais justos. A postura cepalina nesse contexto recordou e aprofundou suas posições da década de 1960, sobre as distorções do processo de industrialização e a necessidade de orientá-la para a diversificação das exportações e se converteu nos anos 1970 em uma defesa aberta das políticas de promoção das exportações.

É no âmbito dessas discussões sobre “estilos de desenvolvimento” que aparecem as primeiras publicações de Fernando Fajnzylber que, a partir de estudos realizados no âmbito do convênio CEPAL/IPEA, dará suas primeiras contribuições ao tema. Fajnzylber analisou o papel das empresas transnacionais na América Latina para avançar nas suas pesquisas sobre liderança industrial e estilos de desenvolvimento. A análise aprofundada de suas idéias sobre esse período são objeto de estudo do capítulo 2 desta tese.

Ao longo da década de 1970 os países não foram capazes de adotar estratégias de longo prazo e de planejamento do desenvolvimento, o que permitiria o melhor aproveitamento da disponibilidade de capital externo. Segundo Sunkel (1995:48)

“...en lugar de aprovechar el financiamiento disponible para corregir problemas estructurales generados previamente y ajustarse a las nuevas condiciones de la economía internacional y a los nuevos precios relativos de la energía, continuaron expandiéndose, confiando en que podían seguir endeudándose de manera indefinida.” (Sunkel, 1995:48).

Para Sunkel esta situação era uma clara expressão de como as concepções neoliberais haviam feito perder de vista as estratégias de crescimento de longo prazo, em função das orientações do mercado financeiro de curto prazo, que deixava as economias totalmente vulneráveis aos dissabores do mercado internacional. A partir do final da década de 1970 as condições econômicas de muitos países latino-americanos se deterioraram, agravando os problemas macroeconômicos da região. A crise se acentuou quando o segundo choque do petróleo e a mudança na política econômica dos Estados Unidos desencadearam uma recessão mundial, que desembocou na crise da dívida externa e no aumento apreciável e generalizado do nível inflacionário, que chegou ao ápice em fins de 1982 com a moratória mexicana.

“Súbita e inesperadamente la base de sustentación de ese Estado acumulador y redistribuidor se desplomó en 1982, cuando la crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior.” (Sunkel, 1995:57).

1.4. Década de 1980 - ajuste com crescimento e renovação do pensamento cepalino

1.4.1. As políticas de “ajuste estrutural” do Banco Mundial e FMI

A combinação do choque do petróleo do final dos anos setenta com a recessão dos países desenvolvidos e, posteriormente, a elevação das taxas de juros dos Estados Unidos a partir de meados de 1978, resultaram no corte abrupto do fluxo de capitais para as economias latino-americanas e a impossibilidade de financiar o déficit público em um contexto de deterioração dos termos de intercâmbio. O “choque de juros” teve um forte impacto na economia da América Latina, fortemente endividada à taxas de juros flutuantes. Esse cenário agravou as dificuldades cambiais e de financiamento dos países latino-americanos, obrigando as economias a profundos ajustes recessivos. A taxa de crescimento acumulada do PIB per capita de praticamente todos os países da região, no período de 1981-1988, foi negativa ou próxima a zero²³.

A drástica mudança na afluência dos recursos externos obrigou os países latino-americanos a recorrer aos organismos multilaterais de crédito, sobretudo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que tiveram um papel importante na negociação da dívida externa. Os novos créditos negociados pelos organismos internacionais tinham como condicionantes a aplicação de uma série de reformas econômicas, políticas e institucionais, de marcado corte neoliberal, reforçando um modelo que já se vinha gestando e sendo aplicado em alguns países da América Latina desde meados da década de 1970 (Sunkel & Zuleta, 1990:35).

Os traços negativos do desempenho econômico da América Latina tornaram o debate profundamente enviesado a favor de uma agenda de curto prazo que procurava, essencialmente, dar conta dos problemas associados ao ajuste macroeconômico, isto é, as questões conjunturais dominaram o debate em detrimento das questões estruturais. Nesse contexto, ganhou espaço o receituário de tais agências, tornando extremamente difícil a

²³ CEPAL. *La dinámica del deterioro social en América Latina y el Caribe en los años ochenta: Nota de la Secretaría*, mayo, 1989, cuadro 1, p. 23.

proposição de uma agenda ativa de desenvolvimento vinculada aos postulados cepalinos²⁴.

Durante os anos 1980 o FMI, o Banco Mundial e o governo dos Estados Unidos começaram a promover uma nova estratégia para o conjunto da região, com o propósito de induzir um programa de “ajuste estrutural” para superar a crise do endividamento na região. Recomendavam como proposições básicas para a implementação de uma nova agenda de desenvolvimento para a América Latina um acordo abrangente de renegociação da dívida, um crescimento com ênfase na produção de bens transacionáveis no exterior e um “tratamento de choque” para o quadro de inflação elevada, além de um manejo pragmático e flexível dos instrumentos de política econômica. A CEPAL diante do fracasso da estratégia anterior de industrialização, passa a privilegiar o ajuste e a debater suas idéias com os organismos multilaterais.

Um exemplo de aproximação da CEPAL com os organismos multilaterais ocorreu em outubro de 1985, quando o Banco Mundial, com o apoio do Governo dos Estados Unidos, se reuniu com o FMI em Seul na Coreia, com o lema “ajuste com crescimento” tendo como propósito discutir estratégias de política para fazer frente à crise da dívida latino-americana e promover o crescimento econômico da região. Nessa reunião foi apresentado o “Plano Baker” do então Secretário do Tesouro Norte-Americano, James A. Baker III, onde se destacou a necessidade de “corrigir” as políticas de desenvolvimento das nações devedoras. Dentre as principais propostas do plano destacam-se as seguintes:

“Privatización de empresas públicas y aumento de la eficiencia de las que conserven ese carácter, acompañada de una reducción de la injerencia del Estado en la economía; Mayor apertura de los mercados de capitales y de acciones; Mejoramiento de la ‘atmósfera’ para la inversión nacional y extranjera, liberalización de los regímenes de inversión y medidas para inducir el retorno del capital fugado; Liberalización del comercio y racionalización de los regímenes de importación; Reforma tributaria para estimular un mayor crecimiento; Reforma del mercado laboral a fin de eliminar las rigideces que dificultan un juego más libre de la oferta y demanda de trabajo; Corrección de las distorsiones de precios.” (Bitar, 1988:46).

Tratava-se da imposição de uma nova agenda econômica mundial que se sobrepunha à ordem internacional keynesiana que vigorou até 1980, onde ganham força os *policy maker's*

²⁴ No final dos anos setenta PREBISCH (1981) expôs argumentos favoráveis a uma necessária “Teoria da Transformação”, como forma de superar os problemas crescentes relacionados à distribuição do excedente e à

com teses sobre as falhas do Estado, os quais apontam os governos intervencionistas como os responsáveis pela crise geral da América Latina.

A necessidade de restabelecer os equilíbrios macroeconômicos e reestruturar a dívida dos países devedores, ao longo da década, resultou na formulação de um novo plano de desenvolvimento para a América Latina, o Plano Brady, pelo então secretário do Tesouro Norte-Americano, Nicholas Brady, em fins de 1989. Este plano foi complementado por um conjunto de medidas econômicas que foram sintetizadas por John Williamson no documento que ficou denominado *Consenso de Washington*, que era na verdade resultado das múltiplas reuniões realizadas em 1989. Segundo este enfoque, as causas da crise latino-americana estavam no excessivo crescimento do Estado, expressado na elevada regulação, na ineficiência das empresas estatais e na incapacidade de controlar o déficit público. O eixo central dessa estratégia proposta nas diretrizes de Washington era a plena liberdade, a disciplina fiscal, a desregulamentação dos mercados, a liberalização de preços, a abertura comercial e o livre movimento de capitais, enfim, um conjunto de medidas que visavam alcançar a estabilidade macroeconômica, conjuntamente com reformas microeconômicas. Assim, uma vez alcançados esses objetivos, o crescimento e o desenvolvimento adviriam, quase que naturalmente, com o tempo.

Não bastasse o caráter emergencial da nova agenda cunhada pela ortodoxia liberal, desencadeava-se um poderoso ataque ao Estado, principal agente das iniciativas no quadro das recomendações de políticas econômicas receitadas pela CEPAL, que se via cada vez mais atado por conta dos crescentes problemas fiscais e financeiros. Essa nova agenda de desenvolvimento prometia a recuperação do passado glorioso dos países latino-americanos através da eliminação do “ineficiente setor industrial, desenvolvido ao amparo da proteção e da demagógica intervenção pública” e se tornou uma panacéia às reivindicações dos setores sociais que questionavam profundamente o sistema vigente, fazendo-se presente no conjunto da região com claras diferenças de intensidade e respaldo político, alcançando um nível de aceitação maior na Argentina, Chile e Uruguai e expressões parciais localizadas no Peru, Venezuela, Colômbia, Costa Rica, Brasil e México, mas com clara influência sobre a maior parte dos países da região.

acumulação na América Latina. Entretanto, diante da agenda de curto prazo para o ajuste, várias questões abordadas por Prebisch não encontraram espaço no debate em curso.

O significado desse período de hegemonia da ortodoxia é melhor sintetizado por Bielschowsky (2000:58): “A crise dos anos 1980 deslocaria finalmente a um segundo plano a produção desenvolvimentista, e o esforço intelectual central passaria ao plano que se impunha historicamente, o da oposição à modalidade de ajustes exigida pelos bancos credores e pelo FMI”.

O conjunto de políticas recessivas levadas a cabo de forma abrupta fez recair quase todo o peso do processo de ajuste e reestruturação sobre as classes médias e baixas, que assistiram ao crescimento do desemprego e do subemprego, a redução das rendas e dos salários, o aumento da carga tributária, a restrição e o encarecimento dos serviços de educação, saúde, moradia e assistência social, e viram, de maneira geral, diminuídas e frustradas suas esperanças de melhoramento econômico e social estimulados pelo retorno à democracia. (Sunkel, 1995:58-59).

Os fracos resultados econômicos proporcionados pelos ajustes estruturais recomendados pelo Banco Mundial e FMI, o retrocesso que caracterizou o desenvolvimento latino-americano nesse período e o acirramento da crise inflacionária, suscitou muitas dúvidas fundamentais sobre a eficácia da agenda de Washington para restaurar o crescimento e o desenvolvimento, uma vez atingida a estabilidade e eliminadas as distorções de preços e, por conseguinte, levou a CEPAL a cunhar a expressão “década perdida” para retratar esse período de crescimento praticamente nulo. No entanto, segundo Rodríguez et al (1995:79), os anos 1980 podem ser vistos também como um período de “aprendizagem dolorosa”, em decorrência das mudanças no plano econômico, que se manifestaram “na busca persistente de meios idôneos para resolver os distintos problemas e desequilíbrios” e, sobretudo, no campo político, por conta dos processos de redemocratização.

Os traços negativos do desempenho econômico da América Latina nos anos 1980 e a situação de crise econômica e exclusão social que experimentava a maioria dos países estimulou o aparecimento, ainda no curso dessa década, de novos ensaios que anunciavam uma retomada do debate cepalino sobre o processo de crescimento de longo prazo, que levaria nos anos 1990 à publicação do documento *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990). Novas propostas para o desenvolvimento foram apresentadas, procurando colocar a América Latina novamente no caminho do crescimento econômico.

1.4.2. A renovação do pensamento da CEPAL

Embora os autores cepalinos advertissem desde meados da década de 1960 sobre os perigos do endividamento externo excessivo, nos anos 1970 e mais ainda nos anos 1980, como bem lembrou Gert Rosenthal (2000) em trabalho que publicou na CEPAL em comemoração aos 50 anos da Instituição: “la institución estaba francamente a la defensiva, tanto en el imaginario colectivo como en el mundo académico”. Ao longo desse período a CEPAL não tinha respostas concretas para os desafios que se colocavam, suas análises se concentraram cada vez mais nos problemas de curto prazo (dívida externa, ajuste expansivo em lugar de ajuste recessivo), enquanto as estratégias de desenvolvimento de longo prazo ficaram amarradas ao receituário da ortodoxia. O debate encontrava-se profundamente enviesado a favor de uma agenda de curto prazo que visava, essencialmente, dar conta dos problemas associados ao ajuste macroeconômico, privilegiando questões ligadas à dívida e à estabilização.

Para Bielschowsky (2000:59), esta ênfase dos autores cepalinos às políticas econômicas de curto prazo, deslocaria a perspectiva histórica para uma posição secundária, porém, sem descartá-la.

As mudanças na conjuntura internacional e o quadro adverso para o desenvolvimentismo exigiram uma reação da CEPAL, no sentido de propor novas estratégias para a superação do subdesenvolvimento, que correspondesse às exigências desse momento histórico específico. A estagnação econômica e a crise inflacionária fizeram com que a grande maioria dos economistas latino-americanos passasse a dar maior atenção às políticas econômicas de curto prazo, aos novos fatores financeiros, monetários e comerciais externos e internos, enfim, às questões macroeconômicas de curto e médio prazo.

Nesse momento, muitos dos governos latino-americanos estavam adotando as políticas de liberalização comercial e de gestão macroeconômica sugeridas pelos organismos multilaterais, enquanto a CEPAL continuava amarrada ao receituário do programa de substituição de importações. Começou, então, a surgir um dilema para a instituição: “dedicarse al análisis de temas relevantes para los gobiernos, que se ubicaran en el centro de sus preocupaciones, o marginarse cada vez más de su función de secretaría de una institución intergubernamental” (Rosenthal, 2000:78).

Por todas essas razões se tomou a decisão deliberada de “empreender um esforço sistemático de atualização do pensamento cepalino”, que agregasse ao seu legado histórico respostas aos desafios atuais, tais como: políticas de ajuste, estabilização e renegociação da dívida externa, com o objetivo de reduzir os processos inflacionários, alcançar o equilíbrio externo e recuperar o crescimento da atividade econômica. O texto mais representativo dessa fase, de acordo com Bielschowsky (2000), é *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (CEPAL, 1984), elaborado por Robert Devlin e Joseph Ramos e publicado em Cuadernos de la CEPAL, nº 48. Na mesma linha destaca-se o documento: *Crisis económicas y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, publicado em 1986 em Cuadernos de la CEPAL, nº 54, onde se sugeria um esquema de ajuste associado ao crescimento. Entretanto, longe de ser voltado exclusivamente para a política interna dos países da América Latina este trabalho incorpora ao debate os organismos multilaterais e as agências de financiamentos dos países centrais, passando a considerar o comportamento da ordem internacional como fator indispensável nas estratégias de desenvolvimento. Em 1985 o então Secretário Executivo da CEPAL, Enrique Iglesias, organizou um seminário visando tratar dessas questões, que resultou na publicação pela CEPAL do documento: *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (Janeiro/1985). Posteriormente, durante a Conferência Extraordinária da CEPAL celebrada em 1987, quando o Secretário Executivo era Norberto Gonzáles, publicou-se o documento: *El desarrollo de América Latina y Caribe: escollo, requisitos y opciones*.

Estes estudos reconheciam que a possibilidade de avançar nas propostas descritas anteriormente dependia da diminuição do peso dos serviços da dívida externa, de modo a reduzir as transferências líquidas de recursos para o exterior. A existência dessa restrição estimulou a busca de novas fórmulas alternativas à estratégia convencional que se havia aplicado até então:

“Sin embargo, los dos aspectos más novedosos de esos trabajos eran: a) el reconocimiento explícito y franco que la superación de la crisis dependería principalmente de la coherencia de las políticas internas y b) el planteamiento de que era posible llevar a cabo procesos de ajuste y estabilización en un contexto de expansión de la actividad económica y no de su estancamiento o retroceso de ésta.” (Bianchi, 2000:50).

Assiste-se assim a um debate de idéias entre a CEPAL e os organismos multilaterais.

A reação da CEPAL se deu na forma de uma contra-ofensiva às políticas neoliberais, fazendo críticas não apenas ao caráter recessivo dos ajustes de curto prazo, mas também aos princípios neoclássicos de economia política. Os ensaios cepalinos desse período não poupavam críticas às políticas ortodoxas e passaram a conter grandes contribuições sobre política de estabilização que propunham ajustes menos recessivos para o balanço de pagamentos, renegociação da dívida, definição de políticas menos protecionistas e uso mais flexível e pragmático dos instrumentos de política econômica. E, dessa forma, esses estudos contribuíram para preencher um vazio importante nas propostas da CEPAL, tornando sua mensagem mais relevante para os governos da região.

Segundo Bianchi (2000), esses estudos, além de orientados a analisar a conjuntura tiveram um efeito favorável de caráter interno:

“... en cuanto contribuyeron a que en la institución se aceptara de manera más generalizada la idea de que la mantención de los equilibrios macroeconómicos fundamentales no era una mera obsesión de los monetaristas, sino que constituía en rigor una condición esencial – aunque por cierto no suficiente – para alcanzar un progreso económico y social vigoroso y persistente.” (Bianchi, 2000:51)

Ao mesmo tempo em que certos setores da CEPAL se enveredavam pelos temas conjunturais, como as políticas de ajuste e estabilização, até então pouco tratadas pelas estratégias de desenvolvimento cepalinas, outros setores da CEPAL começam a dedicar-se novamente aos grandes temas do desenvolvimento, como a industrialização e a equidade, que faziam parte das preocupações centrais de Prebisch nos anos 1950. A partir de meados da década de 1980 novos ensaios começam a ser publicados, anunciando a retomada do debate cepalino de longo prazo. A inspiração para essa renovação dos estudos de longo prazo veio dos trabalhos pioneiros de Fernando Fajnzylber (*La industrialización trunca de América Latina e Industrialización en América: de la “caja negra” al “casillero vacío”*), que participou ativamente no debate de idéias dos anos 1980 buscando soluções para a crise latino-americana, em alternativa ao receituário neoliberal e propondo alternativas de desenvolvimento que permitissem aos países da América Latina superarem a condição de subdesenvolvidos. A mensagem oficial dos estudos de Fernando Fajnzylber era colocar a América Latina novamente no caminho do desenvolvimento, com a transformação das estruturas produtivas e a incorporação de progresso técnico, num marco de progressiva

equidade social. Esse novo enfoque, baseado num diagnóstico de caráter histórico-estrutural e que seguia um método indutivo de investigação passou a ser conhecido como o projeto de *“transformación productiva con equidad”*.

De acordo com Bielschowsky (2000:61) os trabalhos de Fernando Fajnzylber teriam dentre suas maiores virtudes justamente o fato de reavivar o discurso sobre as questões de longo prazo, abrindo espaço para que a CEPAL voltasse a discutir questões como o progresso técnico e a distribuição de renda e, acrescentaria, contribuindo para as discussões sobre o desenvolvimento sistêmico das economias latino-americanas, tendo como motor do desenvolvimento uma indústria tecnicamente fortalecida e articulada com o conjunto do aparato produtivo.

Para Bianchi (2000:51):

“El método utilizado en estas nuevas aproximaciones al estudio del desarrollo de largo plazo de América Latina se encontraba, asimismo, con el enfoque histórico-estructuralista usado en los estudios más creativos y de mayor envergadura realizados en las etapas iniciales de la CEPAL. Pero incluía, también, elementos nuevos y enriquecedores.”

Em seus trabalhos Fajnzylber propôs um novo padrão industrial para a América Latina, tecnologicamente fortalecido e articulado com o aparato produtivo para sustentar a competitividade internacional autêntica, simultaneamente com a aplicação de medidas para alcançar padrões mais elevados de equidade. Com isso, deu os primeiros passos para a renovação de um modelo de desenvolvimento para a América Latina menos dependente em relação ao centro e menos excludente, que conciliasse crescimento com melhores padrões de distribuição de renda. A proposta de “crescimento com equidade” de Fajnzylber foi incorporada pela CEPAL no documento *“Transformación productiva con equidad”*, o qual foi apresentado aos Governos, empresários, acadêmicos e membros do setor trabalhista na América Latina, como orientação para o desenvolvimento na década de 1990.

Segundo Rodríguez (2004:228), as idéias de Fernando Fajnzylber durante a década de 1980 exerceram uma influência muito significativa no surgimento e posterior desenvolvimento da visão “neo-estruturalista” do desenvolvimento. De fato, se se toma o significado do termo para designar as novas propostas de desenvolvimento de longo prazo que surgem na década de 1980, no âmbito da CEPAL, como respostas aos novos contornos do contexto econômico

mundial que se colocava para a América Latina, Fajnzylber pode ser apontado como um dos precursores do neo-estruturalismo. A expressão neo-estruturalista, poderia ser explicada pelo fato de conservar os fundamentos do estruturalismo de Prebisch e ao mesmo tempo apresentar uma nova perspectiva de desenvolvimento, que leva em conta o novo contexto internacional.

No entanto, os autores que analisaram as propostas do documento “Transformação Produtiva com Equidade”, admitem que o mesmo deu e continua a dar margem a múltiplas interpretações. Muitos dos críticos passaram a acreditar que a CEPAL passara por uma transformação ideológica: de desenvolvimentista para neoliberal. Para outros, a CEPAL apenas acompanhou essas transformações se adequando à conjuntura internacional de modo a lidar com os problemas macroeconômicos e a dar respostas imediatas aos problemas factuais.

Sobre isso comenta Rosenthal (2000:75):

“Algunos, que concentraban atención en la legitimación que se le otorgaba en el documento a la liberalización comercial y a la gestión macroeconómica coherente y estable, pensaron que la Secretaría suscribía el paradigma neoliberal. Otros – que se fijaban más en el carácter sistémico del planteamiento, en su enfoque estructuralista y en su insistencia en el rol de la política pública – no advertían mayores diferencias entre éste y los rasgos ‘intervencionistas’ que siempre se atribuirán al pensamiento de la institución. Entre la vasta gama de lectores que sí advertían algo novedoso en el planteamiento, la interpretación de su contenido y alcance variaba de manera significativa.”

Como frequentemente o legado neo-estruturalista é associado por muitos autores às doutrinas neoliberais anglo-saxãs, multiplicam-se as opiniões sobre a associação de Fajnzylber com os preceitos neoliberais. Alguns críticos têm afirmado que suas idéias representam “o braço latino-americano do neoliberalismo”.

Diante de tais opiniões, o próprio Fernando Fajnzylber em entrevista concedida a Fernando Fernández publicada na Revista *Industria y Desarrollo*, Bogotá, ano 3, nº. 10, em 1991, tratou de esclarecer semelhanças e, principalmente, as diferenças entre as propostas neoliberais e as propostas da “transformação produtiva com equidade” incorporadas e divulgadas pela CEPAL em 1990.

Segundo Fajnzylber haviam quatro aparentes semelhanças entre ambas as propostas:

“La primera se refiere a que es preciso introducir cambios urgentes en el manejo económico; la segunda se relaciona con la importancia que se otorga a la inserción internacional de nuestros países; la tercera, con la necesidad de modificar el papel del

Estado en la nueva fase del desarrollo latinoamericano y, la cuarta, con que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar, dentro de ciertos márgenes, los equilibrios macroeconómicos. En estos cuatro ámbitos hay similitud: urgencia, inserción, nuevo rol del Estado y equilibrio macroeconómico.”

No entanto, segundo ele, estas semelhanças eram mais de forma do que de conteúdo, pois na verdade existem diferenças fundamentais. Segue abaixo a explicação de Fajnzylber para as principais diferenças de conteúdo entre as duas propostas:

“La primera diferencia es de método en la elaboración de la propuesta. La de la CEPAL se construye a partir de la realidad de los años ochenta, desde la realidad del contexto internacional, tomando en cuenta los casos que se discutieron y analizaron y el diálogo sostenido con los protagonistas del desarrollo en América Latina. Es desde la realidad de contraste entre el desarrollo latinoamericano y el de otras latitudes – y no desde un modelo teórico – de donde surgen las indicaciones en cuanto a orientaciones necesarias y verosímiles para América Latina.

La propuesta neoliberal, en cambio, se construye a partir de un modelo teórico que fundamenta las condiciones que se requieren para que una economía funcione bien, y contrasta ese modelo con la realidad. Después se ve qué diferencias existen y luego se dice: “hay que modificar la realidad para hacer que se parezca más a las condiciones del modelo teórico”.

La segunda diferencia se refiere al tema de la equidad. En la propuesta neoliberal se supone que este tema va a ser cautelado por la vía del funcionamiento del mercado, pero se introducen programas de alivio a la pobreza extrema; el tema de la equidad se agota en el ámbito de la pobreza extrema. Sin embargo, es importante recordar que América Latina – en varios países – la extrema pobreza afecta a un porcentaje muy importante de la población. Lo que es fundamental en la propuesta de la CEPAL es que la equidad se considera necesaria para la competitividad. Esto significa la inclusión de los distintos actores y protagonistas que participan directa o indirectamente en el proceso productivo. Con niveles graves de inequidad, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo.

La tercera diferencia involucra al progreso técnico. En la propuesta de la CEPAL el progreso técnico es central; es un proceso de aprendizaje que incorpora distintos protagonistas, entre los cuales hay sinergismos que requieren tiempo y convergencia de propósitos. El progreso técnico es por lo tanto un elemento básico en esta propuesta, porque es crucial para elevar la productividad y la competitividad, lo que implica mejorar el nivel de vida y poder redistribuir a favor de la equidad.

La cuarta diferencia tiene que ver con la modalidad de inserción internacional. La CEPAL hace una distinción entre la competitividad auténtica, que requiere progreso técnico, y aquella que se nutre de la reducción salarial o de la explotación de recursos naturales. En la propuesta neoliberal lo que se resalta es la inserción internacional y de las exportaciones, sin introducir distinción alguna, porque no se hace inclusión de progreso técnico como tema central. Que sea auténtica o no auténtica la competitividad no tiene relevancia. La articulación productiva constituye la quinta diferencia. Este objetivo presupone reconocer las diferentes especificidades

sectoriales. No es lo mismo servicios, industria o agricultura; todos estos sectores tienen roles complementarios y diferentes. La industria tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico, pero hay que articularla con los demás sectores. En la propuesta neoliberal se parte del supuesto de la neutralidad intersectorial: es decir, es indiferente cuál sea la actividad productiva que se impulse. La sexta diferencia está en el tema de la concertación estratégica público-privada, que es también crucial en la propuesta de la CEPAL. Por el contrario, en el pensamiento neoliberal destaca la concepción de la subsidiariedad del Estado: mientras menos Estado, mejor, y solo para aquello que el sector privado no pueda concretar. La propuesta de la CEPAL reconoce roles distintos, porque hay sinergismo y centralidad del progreso técnico, porque la entidad estatal es percibida tal como es.

Como séptima diferencia, si bien es cierto que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar los equilibrios macroeconómicos, en la propuesta de la CEPAL se sostiene que ésta es condición necesaria pero no suficiente. De allí la importancia de una dinámica selectiva. Sin embargo, debe existir correspondencia entre lo que se quiere hacer y lo que institucionalmente se puede hacer. Si la institucionalidad está muy decaída hay que reforzarla, y no hacer de este hecho el argumento para evitar cualquier acción selectiva complementaria.

Y por último, en la propuesta de transformación productiva con equidad es central un régimen político democrático, abierto y participativo, que constituye parte intrínseca de la propuesta cepalina. En la propuesta neoliberal, es más cuestión de preferencia un régimen político específico.” (Fajnzylber, apud. Fernández, 1994)

Na sequência, pareceu-nos conveniente discorrer um pouco mais sobre as características do enfoque cepalino “neo-estruturalista” citado anteriormente, traçando um paralelo entre os fundamentos ou conteúdos básicos dos enfoques estruturalistas e do neoliberal, para que se possa reiterar as distinções entre ambas as concepções. Posteriormente, a leitura dos demais capítulos desta tese, que tratam especificamente do pensamento de Fernando Fajnzylber, permitirá conhecer mais profundamente os verdadeiros objetivos ou ideais desse autor do desenvolvimento latino-americano que muito influenciou o pensamento cepalino da década de 1990.

1.4.3. O neo-estruturalismo

Segundo Ramos e Sunkel (1995:17), inicialmente o neo-estruturalismo “surgió como otra vertiente teórica distinta del enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y regresivas a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y del ajuste heterodoxos de los años ochenta”. Tratava-se, então, como no programa neoliberal, de um enfoque essencialmente de curto prazo. Daí as muitas críticas que sofreu devido a essas “coincidências” com a ortodoxia.

No entanto, conforme Ramos e Sunkel (1995), a medida que muitos dos planos de ajuste de uma e outra corrente fracassaram e a crise persistia, “el neoestructuralismo comenzo a recurrir y a nutrirse del legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre desarrollo: el estructuralismo de las décadas de posguerra”. Assim, os autores afirmam que, em consonância com os postulados da escola estruturalista, o neo-estruturalismo da década de 1980 afirmava, fundamentalmente, que: “la condición de subdesarrollo que persistia en los países latinoamericanos no se debe tanto a distorciones inducidas por la política económica, sino es de índole endógena y estructural” (Ramos e Sunkel, 1995:17).

Do mesmo modo Rodríguez (2004:228), afirmou que a expressão “neo-estruturalista” surgiu no final da década de 1980, quando alguns economistas que tentavam interpretar a aceleração dos processos inflacionários na Argentina e no Brasil, se auto-definiram como “neo-estruturalistas”, por causa dos vínculos com o pensamento estruturalista e da necessidade de adequá-lo para a interpretação da inflação. Posteriormente, continua o autor, essa expressão passou a designar as teorias e propostas de desenvolvimento de longo prazo dos documentos oficiais da CEPAL no início dos anos noventa, tornando-se o “eixo central das proposições cepalinas” do período.

Não obstante o neo-estruturalismo se nutrir da tradição estruturalista e, portanto, compartilhar muitos dos aportes heterodoxos do pensamento estruturalista, suas proposições foram mais além, ao apresentarem propostas concretas orientadas para a conformação de uma estrutura produtiva que permitisse melhorar a inserção comercial dos países latino-americanos no mercado internacional, conjuntamente com propostas para reduzir a heterogeneidade estrutural, melhorar a distribuição de renda e aliviar a situação de extrema pobreza de grande parte da população.

Para Ffrench-Davis (1988) é indiscutível que o neo-estruturalismo seguiu muitos dos aportes heterodoxos do pensamento estruturalista que se desenvolveu a partir dos anos 1950, dentre os quais:

“la existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la mundial; la presencia de desequilibrios múltiples y profundos; el papel fundamental que desempeñan las variables institucionales; la inestabilidad y el deterioro de los términos del intercambio, y la distribución asimétrica de los beneficios del cambio tecnológico” (Ffrench-Davis, 1988:38).

Assim como destacados autores estruturalistas, esse enfoque também advertiu sobre o esgotamento da “etapa fácil de substituição de importações” e sobre a necessidade de “promover as exportações”. Porém, seu “desenvolvimento analítico” estava acentuadamente orientado ao “desenho e execução de estratégias e políticas econômicas”. Neste sentido, propunha-se a superar duas insuficiências das proposições estruturalistas, quais sejam:

“Una fue la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo. En efecto, el análisis y definición de los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales y la liquidez monetaria ocuparon un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática del diagnóstico del origen de los desequilibrios al terreno de las políticas de regulación adecuadas. La otra limitación fue la debilidad de la reflexión sobre políticas de mediano plazo que vincularan los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación, aunque tal reflexión constituyó un avance con respecto a la notoria ausencia del tema en los planteamientos neoliberales.” (Ffrench-Davis, 1988:38).

Para os teóricos neo-estruturalistas, os estruturalistas fizeram um esforço sistemático de elaboração de políticas econômicas, apresentando avanços importantes, entretanto, esse esforço não se constituiu numa preocupação central. Com o retrocesso experimentado pelas economias latino-americanas sob o jugo dos neoliberais, caberia a eles (os neo-estruturalistas) retomar a tradição estruturalista, incorporando uma preocupação sistemática com o desenho de políticas econômicas, dando especial atenção: “a los equilibrios macroeconómicos, la coordinación de corto plazo con el largo plazo, la concertación entre los sectores públicos y privados, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una mayor igualdad, y la consideración de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional” (Ffrench-Davis, 1988:38-39).

O objetivo da nova proposta era, segundo Ffrench-Davis, oferecer políticas seletivas

em contraposição às políticas supostamente neutras do neoliberalismo.

Neste contexto, deve-se enfatizar que os neo-estruturalistas sempre tiveram a preocupação de se diferenciar dos teóricos neoliberais. A apresentação esquemática das principais diferenças entre as duas correntes teóricas é importante para mitigar os freqüentes equívocos de interpretação de alguns teóricos que confundem as contribuições dos neo-estruturalistas com as contribuições do enfoque ortodoxo neoliberal.

Com base nessa preocupação Ffrench-Davis elaborou um quadro comparativo entre os enfoques teóricos das duas vertentes (ver Quadro 1), que consideramos pertinente reproduzir aqui, pois esboça alguns traços que melhor descrevem a essência de cada paradigma, concentrando a atenção nos principais pontos de diferenciação. Primeiro, em seus traços teóricos e, depois, em suas recomendações de política.

Para finalizar, Ffrench-Davis resume que a diferença substancial entre os dois enfoques está “no grau de homogeneidade e integração dos mercados, produtos e fatores”. De um lado, os neoliberais pressupõem que na ausência de travas governamentais, os mercados são homogêneos e integrados, portanto: “los señales del mercado fluyen fácilmente, de manera transparente y con elevadas elasticidades-precio, entre mercados y entre generaciones”. De outro lado, os neo-estruturalistas, conforme Ffrench-Davis, dão um papel “transcendental a heterogeneidade estrutural”, e isto inclui, entre outras coisas:

“la heterogeneidad de los mercados externos; la heterogeneidad entre etapas del ciclo económico (diferentes respuestas de los mercados en las fases recesivas y de auge); las distintas capacidades de respuestas ante los estímulos que tienen las regiones o los segmentos de mercado (empresas grandes y chicas, campesinas y urbanas, incipientes y maduras); los grados de movilidad de los recursos y de flexibilidad de los precios, y la dinámica posiblemente perversa de los procesos de ajuste macroeconómicos, según las percepciones o expectativas de los agentes económicos.” (Ffrench-Davis, 1988:43).

Daí a necessidade das recomendações neo-estruturalistas de aplicar políticas de desenvolvimento produtivo, de regular os movimentos de capitais, a taxa de câmbio e a política comercial, de orientar os recursos para o investimento, recomendar políticas seletivas em matéria de gasto público e promover a criação de vantagens comparativas como meio para gerar maiores oportunidades de investimento e inovação. Portanto, a necessidade de um Estado ativo, “capaz de realizar con eficiencia social, y concentrar sus esfuerzos allí donde

surtan mayores efectos macroeconómicos” (Ffrench-Davis, 1988:43-44).

Sunkel, conjuntamente com outros teóricos²⁵, procurou, nos anos noventa, impor uma nova agenda neo-estruturalista num esforço de renovação estruturalista em paralelo à proposta da CEPAL e de Fajnzylber, defendendo outra expressão para a mensagem oficial da CEPAL: o “desenvolvimento desde dentro”. Esse rótulo tornou-se atraente diante das contribuições históricas cepalinas, pois contrapunha-se ao velho ideário cepalino do “desenvolvimento para dentro”.

No entanto, uma leitura mais atenta das proposições desses autores neo-estruturalistas revela que estes deram maior destaque aos elementos de ajuste característicos das propostas dos anos oitenta em detrimento de uma agenda positiva para o desenvolvimento conforme apresentada nas recomendações de Fernando Fajnzylber.

Quadro 1 - Traços gerais do paradigma neoliberal x paradigma neo-estruturalista

A. TRAÇOS TEÓRICOS	
<i>Paradigma neoliberal</i>	<i>Paradigma neo-estruturalista</i>
1. O ajuste é mais rápido e melhor numa economia liberalizada. Tendência a planejamentos teóricos que trabalham com mudanças marginais e uma economia homogênea	1. Ajustes lentos e/ou possivelmente desequilibrados em uma economia nacional heterogênea; os custos de transição afetam fortemente o equilíbrio final, conforme seja a trajetória seguida no processo de ajuste.
2. Análises estáticas comparativas; busca eficiência microeconômica, cuja soma para o conjunto determina o bem-estar social, sem considerar suficientemente os efeitos macroeconômicos sobre o emprego, a distribuição e o inversão produtiva.	2. A análise presta atenção à dinâmica dos processos de ajuste; prevalece a busca de eficiência macroeconômica, que considere os efeitos nas taxas de utilização dos recursos produtivos e na formação de capital físico e humano ²⁶ .
3. Tendência a considerar um só desequilíbrio por vez, que se supõe resultado de políticas públicas errôneas; o ótimo paretiano é alcançável.	3. Reconhece a existência de desequilíbrios múltiplos e que vários deles são de origem estrutural; a busca de eficiência se ambienta em um mundo real “subóptimo”(second best)

²⁵ Dentre os quais podemos citar: R. Ffrench-Davis, W. Fritsch, Nora Lustig, J. A. Ocampo, J. Ramos, E. Rodriguez, O. Rosales, O. Muñoz N. Gligo, J. M. Salazar e Victor Tokman.

²⁶ Segundo Ffrench-Davis (1988:40) “Há um planejamento teórico no âmbito ortodoxo, sem dúvida de grande importância, que se refere a formação de capital humano. Entretanto, é freqüente que as políticas ortodoxas de estabilização e de ajuste macroeconômico terminem desestimulando a formação de capital humano, e reduzindo o gasto em pesquisa, o financiamento da educação e a taxa de utilização dos recursos produtivos.” (tradução livre)

4. Utiliza apenas um instrumento de política para cada problema que se procura analisar, sem prejuízo de aplicar conjuntos de políticas econômicas.	4. Considera a aplicação simultânea de um conjunto de políticas a um grupo de problemas, estabelecendo prioridades para as cronologias e a intensidade de cada política.
5. A economia é uma ciência que dá respostas iguais aos mesmos problemas, prescindindo do contexto histórico, político e econômico em que se localiza a análise.	5. As respostas são variáveis, segundo os momentos históricos e a institucionalidade vigente.
6. A liberalização econômica garante a desconcentração do poder político. A liberdade econômica ampla se postula como um requisito prévio para a liberdade política plena.	6. A regulação econômica seletiva e a melhora da distribuição do poder se retroalimentam. Uma excessiva liberdade econômica favorece a concentração em grupos minoritários.
7. Postula o internacionalismo econômico e supõe uma tendência à obsolescência do Estado-nação. A unidade principal de análise é a unidade microeconômica.	7. A unidade principal de análise é o Estado-nação. Se concentra a atenção na maximização deliberada, e não espontânea, do bem-estar social nacional.

B. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

<i>Paradigma neoliberal</i>	<i>Paradigma neo-estruturalista</i>
1. Governo passivo e políticas econômicas neutras.	1. Governo ativo e políticas econômicas seletivas.
2. Produção livre de interferências públicas; redistribuição eventual somente <i>ex post</i> , preferencialmente em transferências monetárias.	2. Intervenção seletiva no sistema produtivo para gerar maior equidade: produção para satisfazer necessidades básicas, atividades que fazem uso intensivo de mão-de-obra.
3. Estado não promotor. Privatização de empresas públicas. ênfase na empresa privada capitalista.	3. Pluralismo nas formas de propriedade e gestão, que incluem empresas públicas ativas e líderes em setores prioritários e diversos tipos de empresas privadas. As empresas públicas e privadas se consideram complementares.
4. Atomização dos agentes econômicos; desestímulos aos sindicatos e associações profissionais	4. Desenvolvimento de instituições intermediários: sindicatos, cooperativas, juntas de moradores, associações profissionais, etc.
5. Sistema tributário neutro, salvo para promover a poupança e o investimento privado.	5. Sistema tributário progressivo, redistribuidor de gastos e realocador de recursos produtivos.
6. Sistema financeiro livre, orientador espontâneo da estruturação da oferta e demanda de bens e serviços; taxa de juros flexível, determinada livremente pelo mercado. Banco Central autônomo da autoridade política.	6. Sistema financeiro regulado, à serviço do desenvolvimento produtivo, com taxas de juros reais reguladas, e com canais de acesso e taxas de juros preferenciais para produtores pequenos e incipientes. Banco Central subordinado ao Poder Executivo, em um plano similar ao da política fiscal e de desenvolvimento produtivo.

7. Livre comércio a) Abertura indiscriminada e unilateral a todo o mundo, independente das tendências vigentes nos mercados internacionais; “país pequeno” incapaz de influir no marco externo. b) Imposto nominal uniforme e baixo, o mais próximo possível a zero como objetivo; eliminação de mecanismo para-tarifários. c) Fomento das exportações mediante o tipo de câmbio e a liberalização das importações; a diversificação de produtos e mercados é o resultado do livre comércio.	7. Inserção seletiva a) Graduação condicionada ao funcionamento da economia internacional; tratamento preferencial a países associados em processos de integração e intercâmbio negociado. b) Imposto efetivo diferenciado; uso de mecanismo para-tarifários ante a instabilidade externa, com o fim de orientar as compras estatais e regular certas transações entre filiais de empresas transnacionais. c) Subsídios diferenciados compensadores; negociações com outros governos e empresas transnacionais para melhorar o acesso a mercados externos.
8. Taxa de câmbio único: taxa livre (monetarismo a maneira de Friedman, ou de economia fechada) ou fixa (enfoque monetários da balança de pagamentos). O taxa de câmbio real de mercado se supõem modificável pelo governo, salvo no curto prazo.	8. Taxa de câmbio real regulado; único ou dual, segundo as diferenças entre o comportamento do intercâmbio de bens e o de serviços, e dos movimentos de capitais; taxa regulada ou programada com miniajustes.
9. Os movimentos de capitais, sejam créditos ou investimento estrangeiros, devem ser livres e sua alocação deve ficar a cargo ao mercado; o investimento estrangeiro deve competir livremente com os empresários nacionais, sem restrições setoriais.	9. Os movimentos de capitais devem ser regulados para evitar impactos macroeconômicos desequilibradores; seu uso deve ser dirigido a compensar flutuações dos termos de intercâmbio e a complementar a poupança nacional; a admissão de investimento estrangeiro deve ser seletiva para promover aportes de tecnologia e acesso a mercados externos.
10. As vantagens comparativas são definidas e facilmente identificáveis em um mercado livre. Não há setores produtivos prioritários.	10. Há vantagens comparativas difusas, nos setores com vantagens adquiríveis; o desenvolvimento nacional se baseia em esforços de aquisição de vantagens comparativas, que devem ser seletivos.

Fonte: French-Davis (1988:40-42)

Nota: Tradução livre.

CAPÍTULO 2

EMPRESAS TRANSNACIONAIS E ESTILO DE DESENVOLVIMENTO

2.1. Introdução

Ao final de uma análise sobre toda a obra de Fernando Fajnzylber tem-se a clara percepção de que o seu elo condutor sempre foi a busca pela superação dos entraves ao desenvolvimento econômico e da perene exclusão social na América Latina, isto é, a construção de um modelo de desenvolvimento para a América Latina menos dependente em relação ao centro e menos excludente, que conciliasse crescimento com equidade. Evidentemente não se pode chegar a esta conclusão já ao cabo da leitura de suas primeiras obras, escritas ao longo da década de 1970, mas é possível perceber claramente que muitos dos aportes teóricos que desenvolverá nos anos 1980 estão inseridos ali, onde tudo começou.

A obra de Fajnzylber pode ser apreciada como uma construção paulatina de idéias, que vão amadurecendo gradualmente conforme avançam seus estudos e análises empíricas sobre o processo de desenvolvimento dos países avançados e dos países em desenvolvimento, até chegar a formular um todo conciso, um conjunto de idéias articuladas que vão dar origem ao seu projeto teórico de desenvolvimento econômico com equidade para a América Latina no final dos anos 1980.

Desde seus primeiros trabalhos tem-se a percepção de que Fajnzylber é um grande conhecedor de estruturas industriais e utiliza seus conhecimentos para avaliar o sistema industrial latino-americano e propor medidas para melhorar sua eficiência de modo a garantir uma inserção internacional competitiva e um desenvolvimento econômico sustentável para a região.

O objetivo deste capítulo é analisar as obras de Fajnzylber publicadas ao longo da década de 1970, que têm como tema central o processo de expansão das empresas transnacionais (ETs) e seu papel no estilo de desenvolvimento dos países latino-americanos, com o intuito de acompanhar o processo de formação de suas idéias e observar como ele vai formando e estruturando o seu pensamento, e procurando verificar em que medida ele antecipa alguns conceitos que serão desenvolvidos mais tarde, nos anos 1980.

Antes de tudo, convém descrever rapidamente quais as obras serão analisadas neste capítulo e em que circunstâncias foram escritas.

Pouco depois de se formar em programação e planejamento econômico em Paris, Fernando Fajnzylber passou a incorporar o quadro de pesquisadores da CEPAL no Brasil, que mantinha um convênio²⁷ de pesquisa com o Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA, e foi sob a égide desse convênio, CEPAL/IPEA, que escreveu suas primeiras obras importantes, *Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil* (1971a) e *Sistema Industrial e exportações de manufaturas. Análise da experiência brasileira* (1971b)²⁸, onde realiza investigações pioneiras sobre temas de indiscutível relevância, como as características do sistema industrial do Brasil, desde uma perspectiva interna como de sua estreita vinculação com o processo de internacionalização, e o papel desempenhado pelas empresas internacionais em relação ao desenvolvimento do Brasil e da América Latina.

Ao longo da década de 1960 o tema das transnacionais havia ganhado relevância e seu papel na industrialização latino-americana começava a ser avaliado. Em meio aos problemas advindos do processo de substituição de importações, elas passaram a ser consideradas uma forma de fomento para as exportações de manufaturas. Nesse período, Fajnzylber tornou-se um dos teóricos da CEPAL a analisar e defender algumas medidas políticas para orientar a vocação exportadora das empresas transnacionais, pois via nelas um grande potencial exportador muito pouco explorado. Ele via o processo de crescimento da competição internacional entre as ETs como algo favorável aos países latino-americanos, pois poderia induzir uma mudança no comportamento dessas empresas, na medida em que debilitava sua posição nos países em que pretendiam atuar, o que favoreceria, em

²⁷ Sobre este convênio IPEA/CEPAL ver nota 3, na introdução desta tese.

²⁸ As primeiras versões destes estudos foram apresentadas em seminários e publicadas como relatório de pesquisa pela CEPAL, antes da publicação no Brasil.

consequência, o fortalecimento da capacidade de negociação dos países interessados em atraí-las. Por isso, seus trabalhos desenvolvidos no início dos anos 1970 se orientaram no sentido de mostrar a necessidade de modificar o comportamento dessas empresas de modo a garantir um sistema industrial mais competitivo internacionalmente para a região.

No primeiro trabalho citado Fajnzylber analisou o papel desempenhado pelas empresas internacionais em relação ao desenvolvimento industrial da América Latina e do Brasil. Para tanto, centrou sua análise sobre o comportamento dessas empresas no exterior, ou seja, seu comportamento nos diversos países em que atuavam e a forma como esse comportamento evoluía no tempo, e também sobre os efeitos econômicos que essas filiais exerciam sobre suas economias de origem. No segundo trabalho - *Sistema industrial e exportação de manufaturados: Análise da experiência brasileira* -, o autor analisou as características do sistema industrial brasileiro, levando em conta o tamanho das empresas, a concentração dos mercados, a importação de tecnologia, a produtividade e a exportação de manufaturados, com o objetivo de encontrar os subsídios necessários para a formulação de uma estratégia de longo prazo de exportações de manufaturas, e a partir disso, propor algumas recomendações e levantar algumas hipóteses e sugestões metodológicas para a análise do dinamismo do sistema industrial brasileiro.

Nestes trabalhos já é possível perceber o profundo conhecimento de Fajnzylber sobre economia industrial. São neles que ele começa a delinear os principais conceitos que desenvolverá posteriormente e, portanto, onde começa todo o desenrolar de uma vida profissional dedicada à promoção do progresso econômico e da equidade social na América Latina.

Depois da publicação desses documentos, ainda em 1971, Fajnzylber voltou ao Chile, sendo nomeado Diretor do Programa de Comércio Exterior do Chile pelo governo de Salvador Allende, e lá permaneceu até o Golpe de Estado em setembro de 1973 quando foi obrigado a exilar-se no México, onde deu continuidade aos estudos sobre as empresas transnacionais para avançar nas suas pesquisas sobre liderança industrial e estilos de desenvolvimento. Nesse período (decorrer da década de 1970) começou a evidenciar-se os limites da contribuição das ETs para o desenvolvimento industrial da região latino-americana, sobretudo nas análises desenvolvidas no âmbito da CEPAL, onde os estudos técnicos sobre essas empresas passaram a ocupar um espaço fundamental. Nesse contexto, Fajnzylber realizou novos estudos

contrastando o desempenho das ETs nas economias avançadas e nas economias latino-americanas, com o intuito de analisar como o seu comportamento se modificava e se adaptava aos países receptores atendendo às suas próprias necessidades e ainda averiguar em que medida a política nacional dos países receptores contribuía para esse processo.

Com esse enfoque publica um trabalho - em livro organizado por José Serra - intitulado "A empresa internacional na industrialização da América Latina" (1979a)²⁹. Trata-se de um ensaio onde o autor argumenta sobre as implicações da presença das ETs no processo de industrialização da América Latina e reflete sobre os efeitos da ausência de "centros internos de decisão" sobre as políticas de longo prazo e sua vinculação com as políticas protecionistas e a presença das empresas transnacionais. No entanto, o trabalho mais representativo dessa fase de maior ceticismo de Fajnzylber em relação às ETs é o livro que publicou em co-autoria com Trinidad Martínez Tarragó em 1976, *Las empresas transnacionales en México. Su expansión a nivel mundial y su proyección en la industria mexicana* (1976a), um importante trabalho de análise do efeito da expansão das empresas transnacionais nos países periféricos, especialmente no caso do México. Essa fase coincide com o início dos trabalhos de Fajnzylber com bens de capital na ONUDI, a partir de 1976.

Outro trabalho desse período trata-se do artigo muito divulgado no meio acadêmico intitulado: "Oligopólio, empresas transnacionais e estilos de desenvolvimento" (1976b). Nesse artigo Fajnzylber estudou a influência que as ETs exerciam sobre o "estilo de desenvolvimento" dos países da América Latina. Outro artigo publicado no mesmo ano, mas pouco conhecido, é "Las empresas transnacionales y el 'collective self-reliance'" (1976c), onde o autor, dando seqüência ao trabalho anterior, procurou formular algumas hipóteses sobre as relações que poderiam ser geradas entre o Estado e as ETs com a finalidade de transitar para consolidação de um novo estilo de desenvolvimento para a América Latina. Seu último trabalho publicado na década de 1970 é o artigo "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina" (1979b), onde tratou sobre o processo de "reestruturação industrial" dos países capitalistas desenvolvidos e seus efeitos para os países da América Latina e onde discutiu o sistema de proteção que amparava a industrialização latino-americana, contrapondo-o com as experiências do Japão. Trabalho este

²⁹ Este ensaio que foi apresentado no Seminário "Política sobre investimento estrangeiro e transferência de tecnologia na América Latina", em outubro de 1971 em Santiago do Chile e foi publicado pela primeira vez em espanhol em 1974.

que marca o início de uma mudança no foco nas análises de Fajnzylber e que dará prosseguimento na década de 1980, mais centrado nas discussões macroeconômicas sobre o desenvolvimento latino-americano.

Nesses trabalhos publicados por volta de meados da década de 1970 nota-se um tom mais crítico de Fajnzylber em relação ao desempenho das ETs na América Latina. Isto pode ser perfeitamente explicado pelo acirramento das discussões teóricas que envolvia os intelectuais latino-americanos naquele momento. No final da década de 1960 e início da de 1970 assistia-se ao nascimento da teoria da dependência mostrando como a internacionalização dos mercados se solidarizava com os interesses das classes dominantes. Passa-se a discutir com mais ênfase os limites impostos pelo estilo de desenvolvimento vigente, a incapacidade das ETs cumprirem com os objetivos que lhe foram proposto. Nesse período tem início um intenso debate sobre as relações entre os processos de crescimento e de distribuição de renda, que ficou conhecido através da idéia de “estilos” ou “modalidade” de crescimento, e os principais precursores desse debate foram Conceição Tavares, Celso Furtado e Aníbal Pinto (ver capítulo 1 desta tese).

Fajnzylber, como um teórico cepalino, se inseriu nesse debate avançando nas discussões sobre sistema industrial e “estilos de desenvolvimento”, todavia, ele elegeu como seu principal foco de análise as empresas transnacionais (ETs), com o objetivo de verificar qual o papel que elas desempenhavam nesse processo e formular políticas nacionais com o intuito de orientar sua atuação. Com esse intuito aprofundou seus estudos sobre as empresas transnacionais para expandir seus conhecimentos sobre liderança industrial nos países menos desenvolvidos e seu impacto sobre os padrões de desenvolvimento, com o intuito de propor políticas nacionais. De um modo geral, os trabalhos de Fajnzylber publicados ao longo da década de 1970, especialmente os primeiros, têm um acento mais microeconômico, sobretudo na análise da estrutura de indústrias exportadoras, de estratégias empresariais frente à internacionalização e do desenvolvimento de estratégias de internacionalização. No entanto, as análises microeconômicas constituem uma ferramenta indispensável para a análise da estrutura industrial dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, com o intuito de conhecer as similitudes e diferenças entre os distintos processos de desenvolvimento industrial. A partir desses trabalhos é que Fajnzylber começa a desvendar as características do sistema industrial e do processo de desenvolvimento latino-americano e a observar as distorções e incongruências

desse processo que impedem a região de alcançar um desenvolvimento auto-sustentado e menos excludente.

Com o intuito de atender ao objetivo deste capítulo procuramos resgatar as idéias de Fernando Fajnzylber em relação ao papel das empresas transnacionais no estilo de desenvolvimento da América Latina e do Brasil para investigar qual a sua contribuição ao debate e mostrar que muitos dos problemas hoje em pauta nas discussões acadêmicas sobre as ETs já faziam parte das preocupações do autor desde o início da década de 1970. Além disso, poderemos perceber como Fajnzylber delinea, ainda que de forma introdutória, alguns dos principais conceitos que darão solidez ao seu pensamento nas décadas de 1980 e 1990. Naquele momento, ele já procurava, em vão, chamar a atenção para algumas especificidades do processo de desenvolvimento da América Latina, do Brasil e do México em particular, com vistas a garantir que a estratégia de desenvolvimento, que tinha como elemento fundamental o capital externo, tivesse os resultados esperados.

A revisão desses trabalhos nos permite conhecer não apenas sua contribuição ao estudo dos impactos da presença das empresas transnacionais para o desenvolvimento latino-americano, como sua contribuição ao debate sobre estilos de desenvolvimento, e finalmente a evolução de seu pensamento, a forma como vai ampliando progressivamente sua discussão em torno dos desafios econômicos ao processo de desenvolvimento da América Latina e sua capacidade de compreensão das transformações que se processavam na ordem econômica internacional.

Como já foi mencionado, o objetivo deste capítulo é analisar o pensamento econômico de Fernando Fajnzylber na década de 1970, portanto, não é nosso objetivo elaborar uma revisão das teorias do investimento internacional, seus determinantes e suas conseqüências para os países periféricos, mas sim discutir vários desses aspectos vinculados à evolução das empresas transnacionais que possam contribuir para entender e explicar a interpretação de Fajnzylber sobre o processo de transnacionalização e seus efeitos sobre a dinâmica industrial dos países da América Latina. Desta forma, nos pareceu conveniente abordar as análises de Fajnzylber sobre as transnacionais seguindo a mesma lógica de sua argumentação, que é o que comumente se faz nos trabalhos que analisam o processo de expansão das transnacionais, primeiramente, fizemos uma breve referência à definição utilizada por Fajnzylber para as transnacionais na seção 2.2, e descrevemos, na seção 2.3, o

processo de expansão das empresas transacionais no comércio mundial sob a ótica de Fajnzylber. A seção 2.4 é a parte principal do capítulo pois é onde apresentamos a interpretação de Fajnzylber sobre o papel desempenhado pelas ETs nas economias latino-americanas. Na seção 2.5 descrevemos algumas referências de Fajnzylber ao protecionismo e na seção 2.6 recuperamos as principais propostas de Fajnzylber para a configuração de um “novo estilo de desenvolvimento” para a América Latina. Finalmente, algumas considerações finais são apresentadas na seção 2.7.

2.2. O conceito e as características das empresas transnacionais

Embora trabalhasse com o conceito de empresas transnacionais empregado pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos na análise dos investimentos americanos³⁰, Fajnzylber prefere caracterizar as ETs como “ni más ni menos como las empresas líderes de las economías capitalistas avanzadas, en una fase particular de expansión que se caracteriza por el hecho de que sus actividades se realizan a nivel internacional”. Sob essa perspectiva as ETs configuram-se como “el agente económico central, a través del cual se materializa lo que Schumpeter denomina ‘el proceso de destrucción creadora’, rasgo esencial del sistema capitalista”. Em geral, eram empresas privadas, preferencialmente localizadas em setores com estrutura oligopolizada³¹, que normalmente desempenhavam um papel de empresas líderes em seus países de origem, que em geral eram países desenvolvidos e cujas atividades de produção, financiamento e comercialização em nível internacional se integravam em “estratégias globais

³⁰ Qual seja: 1° - Empresas nas quais, pelo menos, 25% da propriedade (ações ou seu equivalente no caso de sociedades de responsabilidade limitada) pertencem a pessoas ou entidades residentes nos Estados Unidos; 2° - Empresas nas quais 50% ou mais das ações estão distribuídas pelo público norte-americano, mesmo que nenhum investidor possua mais de 25%; e, 3° - Filiais das firmas americanas no exterior. O conceito geral é o de “firmas estabelecidas no exterior, nas quais os residentes dos Estados Unidos exerçam controle através da participação parcial ou total da propriedade”. Outra característica importante dessas empresas é sua grande concentração. Um número reduzido de investidores é responsável por parte importante das inversões totais. (Fajnzylber, 1971a:23-24)

³¹ Este enfoque que utiliza a competição monopolística para explicar os investimentos estrangeiros foi utilizado pela primeira vez em 1960 por S. Hymer em sua tese de doutorado e publicada posteriormente em Hymer (1976) *The international operations of national firms: a study of direct foreign investment*, Cambridge, MIT Press; este enfoque está claramente exposto em Kindleberger (1969) *American Business Abroad*, New Haven, Yale University Press, e foi aprofundado por Caves (1971) “International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment”, *Economica*, pp.1-27, e Knickerbocker (1973) *Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprise*, Boston, Harvard Graduate School of Business Administration. Fajnzylber utiliza como referência em seus trabalhos os estudos de Caves (1971) e Knickerbocker (1973).

a longo prazo” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:28).

A expansão internacional dessas empresas era vista por Fajnzylber como parte integrante do processo global de desenvolvimento dessas economias, por isso, considerava que era “... razonable suponer que la estructura económica y política, la magnitud y la relevancia de la posición que los países de origen ocupan en el contexto internacional, se proyecte e introduzca ciertas diferencias en el comportamiento de las respectivas ET.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:29).

Diversas formulações teóricas e estudos empíricos³² comprovaram, segundo Fajnzylber, que as empresas provenientes dessa estrutura desempenhavam um papel fundamental no funcionamento, dinamismo e orientação das economias capitalistas avançadas, gerando taxas mais elevadas de rentabilidade e promovendo atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Nestes termos, afirmava:

“Las tasas más elevadas de rentabilidad, el intenso proceso de innovación tecnológica, así como la búsqueda del aprovechamiento de economías de escala tecnológicas, de gestión, de distribución y desarrollo, estimulan, y hacen posible un crecimiento más rápido de las empresas líderes de estas estructuras oligopólicas que el del conjunto de la economía. Se materializa de esta forma el proceso de concentración a nivel global, adoptando tanto la forma de diversificación como de adquisición de empresas ya existentes.” (Fajnzylber, 1976b:628)

Apoiado na visão de Galbraith³³, Fajnzylber chamava a atenção para um aspecto importante do comportamento dessas empresas, qual seja: em decorrência do papel que desempenhavam, suas ações não se concentravam apenas em alcançar sua eficiência econômica, mas atuavam ativamente para **induzir o comportamento dos Estados**, dos consumidores, dos credores e dos fornecedores de acordo com seus objetivos e potencialidades de expansão. Neste sentido dizia: a grande empresa “aspira a que la acción económica del Estado, fundamentalmente en lo que se refiere a las políticas de inversión, financiamiento, subsidios y precios conformen un contexto económico coherente con sus necesidades y capacidad de expansión” (Fajnzylber, 1976b:629). Em certas áreas as grandes empresas “se convierten en agentes centrales de decisión en la asignación de recursos a nivel

³² Dos quais citou Schumpeter, Steindl, Sylos Labini, Galbraith, O’ Connor e Averrit, que com distintos enfoques teóricos e ideológicos atribuíam um papel central às empresas líderes de estrutura oligopólica. (Fajnzylber, 1976b:627)

³³ J. K. Galbraith, *Economics, the Public Purpose*, Houghton Mifflin Co., 1973, p. 39.

nacional e internacional” deteriorando, gradativamente, a função hegemônica dos Estados (Fajnzylber, 1976a:61). Por isso, salientava Fajnzylber (1976b:629), essas empresas estavam longe de ser um “objeto passivo” da política econômica, sendo ao contrário um “sujeito ativo” da mesma, capaz de controlar o meio em que atuam como requisito para sua expansão. Contudo, o grau em que as ETs viriam a alcançar esses objetivos dependeria das condições econômicas, sociais e políticas do país em que atuavam.

Para estudar a influência que as ETs exerciam no “estilo de desenvolvimento”, Fajnzylber concentrou sua atenção na análise dos vínculos entre a expansão das ETs e os sistemas econômicos onde atuavam. Com isso, seu trabalho se concentrou numa análise comparativa entre o papel que desempenham as ETs no “estilo de desenvolvimento” dos países de origem e o papel que as filiais exerciam sobre o “estilo de desenvolvimento” da América Latina.

Fica evidente ao se ler os trabalhos de Fajnzylber deste período e, contribui para isso as inúmeras citações em seus trabalhos de obras de autores clássicos, que Fajnzylber tinha uma vasta de leitura de autores que discutiam o mercado e suas estruturas e que o influenciaram na formação dos seu conceitos, dentre os quais pode-se citar Schumpeter, Bain, Steindl, Sylos-Labini, Galbraith, dentre outros.

2.3. A dinâmica das empresas transnacionais

O objetivo desta seção é fazer uma breve referência sobre o processo de surgimento e expansão das transnacionais que, sob a ótica de Fajnzylber, resultam da conjunção dos poderes econômico e político que o processo de desenvolvimento e o progresso tecnológico tem dado às empresas líderes que operam na economia de mercado.

A expansão internacional das maiores empresas industriais dos países desenvolvidos é um fenômeno que existe pelo menos desde meados do século XIX, e quiçá até as antigas Companhias das Índias Orientais do século XVI já poderiam ser consideradas “transnacionais”. Inicialmente essa tendência se manifestou nos países da Europa, mas a partir da Primeira Guerra Mundial os investimentos dos Estados Unidos no exterior começaram a ultrapassar os investimentos dos países europeus debilitados pela guerra. Ao término da Segunda Guerra Mundial os países da Europa e Japão estavam profundamente deteriorados e

esforçavam-se para reorganizar suas economias internamente, enquanto isso, os Estados Unidos encontravam-se numa situação mais favorável, o que facilitou o crescimento e desenvolvimento de suas grandes empresas e sua hegemonia, imprimindo novas modalidades ao processo de internacionalização, dadas tanto por suas próprias características econômicas (peso e organização das grandes empresas), como pelo seu posterior desenvolvimento a nível mundial.

A partir de 1948 tem início o Programa de Reconstrução da Europa e do Japão, que ficou conhecido como Plano Marshall, e um processo de desvalorização cambial (em relação ao dólar) levada a cabo por vários países europeus em 1949. Paralelamente, inicia-se um fluxo de investimento direto privado para os países europeus com a expansão das empresas americanas³⁴. As filiais das empresas americanas cresceram rapidamente estabelecendo-se em vários mercados, tornando-se maiores que as matrizes nos Estados Unidos e que as empresas européias. Segundo dados apresentados por Fajnzylber (1971a:28), a maior parte das filiais das ETs americanas (62%) se estabeleceram entre a Segunda Guerra e meados da década de 1960³⁵. Entre 1950 e 1960 o investimento direto em empresas americanas no exterior cresceu a uma taxa média anual de 10,4%, e entre 1960 e 1968 de 9,3%. A maior parte dessa inversão se orientou para a Europa, que passou a absorver uma parcela crescente dos investimentos americanos, de 14% em 1950, para 21% em 1960 chegando a 31% em 1970. A maior parte desses investimentos se concentrou na indústria manufatureira, 57% em 1960 e 56% em 1968. (Fajnzylber, 1971:a28 e Fajnzylber e Tarragó, 1976:22)

Em contraposição, a América Latina que absorvia 30% do investimento americano em 1950, teve sua participação diminuída para 26% em 1960 e 19% em 1970³⁶. Ou seja, embora o aumento no fluxo de investimento estrangeiro do período, a maior parte desses recursos destinaram-se para os países da Europa.

Segundo Fajnzylber o aumento da participação do capital americano na economia européia obedece a várias razões, dentre as quais a aplicação do Plano Marshall e o processo

³⁴ A participação dos investimentos diretos dos Estados Unidos na formação bruta de capital nos países da região aumentou de 4,5% em 1958 para 6,3% em 1964, alcançando 10% na Itália e aproximadamente 16% na Grã Bretanha. (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:21)

³⁵ Período em que as economias européias e japonesas se reconstróem e se consolidam e suas empresas começam a competir com as empresa americanas.

³⁶ Cf. Fajnzylber e Tarragó (1976a:22) e Fajnzylber (1971a:28), utilizando dados do *Survey of Current Business*, Departament of Commerce, vários anos..

de reconstrução das economias européias e japonesa, que abriu oportunidades de investimentos para as empresas americanas. Por outro lado, a diminuição da proporção de investimento americano na América Latina também esteve associada à diminuição do ritmo de crescimento dos investimentos nos setores extrativos. Trata-se na realidade, de um processo de modificação da estrutura setorial, ou seja, uma proporção maior de recursos americanos passou a ser investida no setor manufatureiro em detrimento dos investimentos nos setores extrativos³⁷.

A partir do momento em que se consolidou a reconstrução das economias européias e japonesas, teve início um processo de reação à expansão das empresas americanas, através de fusões e aquisições estratégicas nos mercados externos. A rápida expansão das empresas européias e japonesas se iniciou no final da década de 1960, momento em que começaram a competir exitosamente com as empresas americanas no mercado internacional. Conforme dados apresentados por Fajnzylber (1971a:193), os principais competidores dos EUA contribuíram, em 1953, com 25% das exportações mundiais, em comparação com 20,9% dos EUA. Em 1960 essa relação foi de 32,0% para 18,1% e em 1968, de 35,6% para 16,1%. As exportações do Japão que em 1953 representavam 8% das dos EUA, em 1958 representavam 38%. A taxa de crescimento das exportações do Mercado Comum, entre 1953-68, foi de aproximadamente o dobro da taxa dos EUA (10,3% e 5,3%), alcançando a do Japão mais que o triplo (16,7%).

A política de expansão das empresas japonesas contou com apoio do governo, que a princípio restringiu a entrada das ETs no país e estimulou o desenvolvimento das empresas nacionais. Foi o único país capitalista que adotou políticas restritivas ao investimento estrangeiro no setor manufatureiro e protegeu seu mercado interno com barreiras tarifárias mais altas que as européias. A liberação da participação das ETs no mercado japonês ocorreu somente em fins da década de 1960. Essas medidas, segundo Fajnzylber, aliadas à outras políticas econômicas importantes, permitiram que o Japão adquirisse e processasse localmente a tecnologia ocidental e promovesse inovações tecnológicas que garantiram o maior dinamismo de seu comércio internacional.³⁸

³⁷ De 32% em 1960 o setor manufatureiro passa a receber 44% do total dos investimentos diretos no exterior em 1972.

³⁸ Toda esta questão sobre a perda de dinamismo dos Estados Unidos frente aos países da Europa e Japão será retomada por Fajnzylber nos anos 80, quando ele se aprofunda na análise dos fatores que determinaram a

O resultado dessa política, conforme Fajnzylber e Tarragó, (1976a:23), foi que em 1971 as vendas das empresas estrangeiras no Japão representavam apenas 1,7% das vendas totais das empresas japonesas, enquanto que o ritmo das exportações das empresas japonesas passou a ser maior que o de suas competidoras americanas. “En 1952 las exportaciones del Japón representaron el 1% de las exportaciones mundiales; para 1970 esa proporción había aumentado al 6%. (...) Entre 1966 y 1971 las empresas japonesas crecieron al 30,4% anual, las alemanas al 24,2%, en tanto que las norteamericanas lo hicieron al 9,5% anual”. (Fajnzylber & Tarragó, 1976a:23-24)

Segundo Fajnzylber a perda de dinamismo da economia dos Estados Unidos frente às economias européias e japonesas e sua debilidade em termos de crescimento, em particular na década de 1950, traduziram-se na diminuição da participação de suas empresas no mercado internacional. Esse fato, entretanto, “forçou-as a buscar mercados de rápido crescimento, que lhes permitissem compensar, ao menos parcialmente, o lento crescimento de seu mercado de base” (Fajnzylber, 1971a:191). Além disso, outro fator contribuiu para que os Estados Unidos expandissem seus investimentos para outros mercados, foi o surgimento de mercados regionais decididos a protegerem suas indústrias, inibindo as importações e estimulando as indústrias locais. Quando os países, para os quais estas firmas previamente exportavam, adotaram a decisão de estimular a indústria local e inibir as importações, elas enfrentaram a alternativa de instalar-se nesse país para produzir o que anteriormente exportavam ou perder o mercado para outras firmas, sejam locais, sejam também internacionais (Fajnzylber, 1971a:191).

Não há dúvidas de que o sentido do espraçamento das transnacionais por diversos países não se restringia ao plano econômico *stricto sensu*, mas apresentava uma forte conotação política. No caso das transnacionais americanas, o caráter político constituía-se num elemento fundamental para a consolidação da hegemonia econômica no mercado global. Nesse sentido, Teixeira (1999) afirma que:

“O processo que leva à consolidação da hegemonia americana desenvolve-se, portanto, a partir (...) [de] dois apoios – construção de uma institucionalidade e de um padrão monetário internacional que expressam a superioridade dos Estados Unidos sobre o mundo capitalista, por um lado, e, por outro, vocação de suas grandes

corporations para transcender as fronteiras de seu próprio espaço nacional, promovendo a difusão dos padrões norte-americanos de produção, consumo e financiamento, bem como de seu modelo de organização empresarial.” (Teixeira, 1999:180).

Esse processo de expansão das transnacionais, em virtude de suas inúmeras implicações, suscitou, naquele momento, um amplo debate em torno de suas conseqüências, chamando a atenção de muitos economistas como R. Vernon, J. H. Dunning, R. B. Stobaugh, W. B. Reddaway, G. C. Hufbauer e C. P. Kindleberger, que realizaram vários estudos com distintas explicações para o fenômeno. Dentre os vários modelos teóricos desenvolvidos, as teorias do “ciclo do produto”, da “alocação internacional da produção”³⁹ e da “integração vertical internacional”⁴⁰ são as mais difundidas.

A explicação de Fajnzylber para a seqüência do processo de expansão das empresas transnacionais americanas, inicialmente em direção à Europa e depois para os países em desenvolvimento, com a reação posterior das grandes empresas européias, é bastante coerente com a teoria do “ciclo do produto” desenvolvida por Raymond Vernon⁴¹.

De acordo com essa teoria, o ciclo tem início quando novos produtos e processos são gerados pelas empresas em seus países de origem. O primeiro estágio da expansão desse produto em direção aos mercados externos ocorre com a exportação. A competição de produtos substitutos e a política de proteção às indústrias locais induzem a um novo estágio de expansão no qual a empresa inicia a produção em mercados estrangeiros tanto pela avaliação de que os custos de produzir no exterior seriam menores que o custo marginal de produzir para exportação, como pelo em caráter defensivo, a fim de não ser excluído do mercado pelos novos concorrentes locais. Num estágio final estes países receptores passam a produzir em

³⁹ A teoria da “alocação internacional da produção”, vista enquanto uma espécie de reabilitação da teoria das vantagens comparativas locais, afirma que a expansão territorial das empresas transnacionais está relacionada com a busca pela maximização da eficiência produtiva. No entanto, essa teoria está alicerçada em alguns pressupostos que podem ser considerados restritivos, tais como: i) supõe-se que capital, tecnologia e capacidade gerencial (*management*) são fatores transferíveis entre países; e, ii) recursos naturais e mão-de-obra são dotações fixas de cada país; (Doellinger & Cavalcanti, 1979:15-16)

⁴⁰ Segundo a teoria da “integração vertical internacional” as empresas procuram investir no exterior para “a) assegurar suprimento de matérias-primas, com risco mínimo, viabilizando planejamento a preços controlados; b) procurar manter posição oligopolista pelo controle do suprimento de matérias-primas no mercado internacional; c) maximizar o lucro global pela redução dos preços das matérias-primas, resultante da posição monopsônica no mercado;”. Estes investimentos estariam, portanto, relacionados à estratégia de minimização dos custos, com vistas, predominantemente, para o mercado internacional (Cf. Doellinger & Cavalcanti, 1979:12-17).

⁴¹ Raymond Vernon. *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U. S. Enterprises*, New York: Basic Books Inc., 1971.)

condições tais que seus produtos possam ser exportados para outros países inclusive para o país de origem, fechando o ciclo do produto. A característica fundamental do ciclo do produto é “a procura e a preservação de mercados”; e tais investimentos, por essa razão, voltam-se essencialmente para os mercados internos. De acordo com esse modelo, as transnacionais são atraídas principalmente pelos mercados, de acordo com suas variáveis locacionais, políticas protecionistas e políticas econômicas dos governos locais.

Neste sentido, a expansão das ETs americanas para os países europeus deveu-se, em grande parte, aos seus atrativos diferenciais, como a reconstrução da economia, o estabelecimento do Mercado Comum Europeu, etc. Já a expansão para os países em desenvolvimento também obedeciam a critérios locacionais (maior mercado interno, rápido crescimento desse mercado, mão-de-obra mais abundante) e defesa de mercado de concorrentes locais.

Para Fajnzylber trata-se de “um novo processo de divisão internacional do trabalho no interior do setor manufatureiro”, que consiste em alocar para os países subdesenvolvidos a produção para o mercado mundial daqueles bens tecnologicamente mais simples e, em particular, aqueles que requerem uso intensivo de mão-de-obra, o que permite aproveitar os baixos salários que predominam nos países subdesenvolvidos (Fajnzylber e Tarragó, 1976a: 65).

2.4. O papel das empresas transnacionais nas economias latino-americanas

Desde a década de 1950 os governos da América Latina vêm tentando atrair e manter, através de incentivos e altas taxas de proteção, os investimentos estrangeiros e as empresas transnacionais (ETs), por considerar estes os meios mais eficazes de dispor de capital e tecnologia, que tornam possível a industrialização. Desde o final do século XIX, quando registram-se os primeiros indícios de fluxo de capital estrangeiro na América Latina, a participação desses recursos externos aumentou e passou por mudanças, assim como a atenção dos economistas sobre sua evolução, suscitando importantes debates acerca de sua viabilidade. A CEPAL, como não poderia deixar de ser, têm cumprido um importante papel nesse processo se posicionando a respeito dos IDE e das ETs, admitindo sua importância transitória, enquanto fonte de dinamismo econômico, mas sempre enfatizando a importância das indústrias

nacionais como fonte promotora do desenvolvimento econômico.

A preocupação da CEPAL com o capital externo esteve presente desde a sua primeira década de existência⁴². Prebisch entendia que a escassez de poupança para o investimento poderia ser compensada com o capital externo. Já em 1949 abordou o tema em *El desarrollo económico de América Latina*: “Além da poupança atual, seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador” (Prebisch [1949], 2000:77). No entanto, mantinha uma postura cautelosa, defendia que estes investimentos fossem bem encaminhados pelo Estado para que contribuíssem para o aumento da produtividade, complementando a poupança na formação de capital. Reconhecia sua importância como introdutor de progresso técnico, mas achava mais prudente o financiamento proveniente de agências oficiais⁴³.

O reconhecimento na década de 1950 da necessidade de contar com o capital externo transforma-se na década de 1960 em propostas práticas para estimular a entrada de capitais, dada a escassez desses recursos. As persistentes taxas de crescimento apresentadas pela maioria dos países latino-americanos na década de 1950, que se estendem até o fim do auge econômico mundial em 1973-74, não foram suficientes para eliminar a vulnerabilidade externa e a dependência, persistindo a situação de crescente instabilidade macroeconômica. O estrangulamento externo e os problemas de falta de capital e investimentos subsistiam e, apesar do desenvolvimento industrial do período as indústrias ainda padeciam de importantes desvantagens tecnológicas.

Diante dessas limitações, os recursos internacionais tornaram-se uma peça essencial na estratégia de desenvolvimento da CEPAL. Isso quer dizer que a nova agenda de desenvolvimento cepalina para a década de 1960, a qual incluía a necessidade de planejar o desenvolvimento, intensificar o processo de industrialização e promover uma melhor distribuição de renda, através da reforma agrária, destacava também a importância do capital externo para fazer frente aos desequilíbrios externos que a industrialização substitutiva havia provocado. Em *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Prebisch (1963) afirmou:

⁴² Daniel Kerner publicou em 2003 na Revista da CEPAL nº 79 um artigo onde analisa como a CEPAL, ao longo de suas cinco décadas de existência, abordou os problemas da escassez de capital e desvantagem tecnológica e qual o papel que atribuía ao investimento direto estrangeiro e às empresas transnacionais para o desenvolvimento econômico da América Latina.

⁴³ Uma reflexão mais sistemática sobre o tema seria realizada no documento *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, (CEPAL, 1954)

“Necesitamos del extranjero para que nos ayude a desarrollar nuestra propia aptitud, para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo”.

Esperava-se que as ETs, por seu poder de irradiação tecnológica e conhecimento das práticas de exportação, pudessem contribuir para dar dinamismo à economia e expandir as exportações na América Latina. Entretanto, Prebisch continuava a manter suas reservas com relação à presença desses capitais na região e por isso continuava a propor um rígido controle estatal sobre suas atividades.

Na década de 1970, para fazer frente à crise do petróleo de 1973, os países latino-americanos serviram-se do abundante fluxo de liquidez internacional que garantiu a manutenção do crescimento ou a estabilização econômica, mas ao mesmo tempo, desencadeou um processo de endividamento externo crescente. Diante desse cenário, muitos governos da região reconheceram que para que o processo de industrialização tivesse êxito seria necessário reorientar o estilo de industrialização, promovendo uma melhor distribuição de renda e intensificando as exportações industriais. Para Fajnzylber, a presença do IED e das ETs coadunava com estes interesses, na medida em que eram vistos como fonte de dinamismo. Nesse período, a América Latina registrou um grande crescimento dos fluxos de investimento estrangeiro. A presença das ETs era de tal magnitude que a própria CEPAL reconheceu: “no cabe duda de que el futuro de la región necesariamente tendrá que contemplar distintos grados y modalidades de convivencia con este tipo de unidades económicas” (CEPAL, 1981, apud Kerner, 2003:93).

A presença e a importância do investimento estrangeiro e das ETs na América Latina foram reconhecidas como inevitáveis e também estiveram sob o foco de atenção de muitos estudiosos preocupados com as suas consequências sobre a maior ou menor autonomia dos estilos de desenvolvimento, muitos dos quais convictos de que os objetivos esperados com a presença das ETs só seria alcançado se houvesse uma mudança na estrutura social e no estilo de desenvolvimento dos países latino-americanos (Kerner, 2003:93).

Foi em meio a esse cenário, ainda na década de 1960, que as idéias da dependência surgiram e evoluíram e, conseqüentemente, ampliaram o debate em torno das empresas transacionais. Sunkel, um dos mais importantes dependentistas, refletiu sobre o papel do capital estrangeiro e das empresas transnacionais nas economias periféricas. Segundo ele as empresas transnacionais vieram acentuar a relação centro-periferia, de um lado dominantes

(desenvolvidas) e de outro dependentes (subdesenvolvidas), e promover a desnacionalização e o debilitamento da classe social:

“Podemos afirmar que, até meados da década de 1950, prevaleceram formas e modalidades de incorporação de recursos do exterior, financeiros, humanos, tecnológicos e materiais, que contribuíram para o desenvolvimento de uma indústria essencialmente nacional na América Latina. A partir dessa data, entretanto, superadas as década da crise e da Segunda Guerra Mundial, e coincidindo com a expansão acelerada do conglomerado transnacional e com uma nova etapa na substituição de importações na América Latina, começou a fase da desnacionalização e sucursalização da indústria latino-americana.” (Sunkel [1969], 2000:533).

Para Sunkel foi esse processo de desnacionalização o elemento mais importante que explicaria os ínfimos resultados de nosso processo de industrialização. Segundo ele, modelo de industrialização através da substituição de importações, da mesma forma que o modelo de desenvolvimento “para fora”, não conseguiu atenuar os laços de dependência com o exterior e constituiu uma “nova forma de inserção das economias subdesenvolvidas, numa outra etapa de sua evolução, no arcabouço de um sistema econômico mundial modificado.” Num mundo de mercados protegidos aparece assim, “uma nova divisão internacional do trabalho e seu agente correspondente: os oligopólios manufatureiros transnacionais” (Sunkel [1969], 2000:534).

Cardoso e Faletto também discutiram o papel das empresas transnacionais, mostrando como a *internacionalização do mercado* solidariza com os interesses das classes dominantes, dando uma conotação política para a questão da dependência. Para Cardoso e Faletto a inter-relação entre a chamada “burguesia nacional” com o capital estrangeiro no Brasil, revelava a impossibilidade de uma “industrialização nacional”, tal qual previa a CEPAL (cf. capítulo 1 desta tese).

Do mesmo modo, Aníbal Pinto, o precursor da discussão sobre “estilos” de desenvolvimento na América Latina, também chamou a atenção para o enorme significado que esse processo de “internacionalização” tinha para o estilo de desenvolvimento da América Latina. Reconhecia que sua participação nas regiões em desenvolvimento era problemática, mas considerava que com a sua devida regulação e orientação por parte do Estado, poderiam atender ao principal objetivo que se esperavam delas, o aumento das exportações de manufaturados (Pinto, 1982).

Exatamente neste momento em que as transnacionais se tornam um dos grandes temas de debate na América Latina e se circunscreve nas discussões sobre “estilos de

desenvolvimento”, que deram o tom do debate na América Latina ao longo da década de 1970, Fernando Fajnzylber começava a apresentar seus trabalhos orientados justamente para análise dos efeitos da presença das ETs sobre o estilo de desenvolvimento da América Latina.

Seus trabalhos constituíram importantes estudos empíricos pioneiros desenvolvidos a partir de final da década de 1960 e que se estenderam pela década de 1970, cujos resultados, em boa parte, vieram dar sustentação às argumentações dos dependentistas, pois revelaram que a influência das ETs transcendia aos aspectos econômicos e se projetava sobre as orientações gerais do sistema, determinando o estilo de desenvolvimento vigente e contribuindo para o desenvolvimento de uma estrutura industrial ineficiente.

Em seus primeiros trabalhos Fajnzylber averiguou o sistema industrial do Brasil e o papel que desempenhavam as ETs na indústria nacional, depois analisou o sistema industrial do México com o mesmo objetivo – países que juntos recebiam metade dos investimentos internacionais que ingressavam na América Latina em meados de 1970⁴⁴. Em cada caso Fajnzylber formulou suas hipóteses sobre o dinamismo dessas economias e propôs algumas recomendações de políticas nacionais para orientar a atuação das ETs e, conseqüentemente, a estratégia de longo prazo de exportações manufatureira dos países latino-americanos. Com base nesses dados empíricos escreveu uma série de artigos a partir de 1975, interpretando o papel que desempenhavam essas empresas no funcionamento, orientação e expansão do sistema industrial latino-americano.

Podemos dizer que do mesmo modo que Aníbal Pinto procurou entender o funcionamento do “estilo” de desenvolvimento dos países latino-americanos partindo da análise tanto da base estrutural do estilo vigente, quanto de sua dinâmica, ou seja, “das forças que moviam o sistema e que o transformava, acentuando ou modificando seu perfil básico”⁴⁵, o fez Fernando Fajnzylber ao analisar as empresas transnacionais na América Latina. Ele analisou a industrialização da América Latina tanto da perspectiva de seu funcionamento interno como de sua estreita vinculação com o processo de internacionalização, que se intensificou no setor industrial a partir da Segunda Guerra Mundial, para a partir desses elementos de juízo propor a formulação de uma política nacional para as empresas

⁴⁴ Em meados da década de 1970 a América Latina absorvia apenas 11% da inversão direta acumulada mundial (Dados de Pinto, 1982:53)

⁴⁵ Aníbal Pinto. “Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana”. *Revista de Economia Política*, Vol. 2/1, nº 5, p. 29-88, janeiro-março/1982, p.53.

transnacionais. Essa análise, desde logo, revelou um Fajnzylber com grande conhecimentos sobre estrutura e organização industrial.

Fajnzylber tinha como pressuposto que para formular uma política nacional em relação a essas empresas era preciso ter claro os efeitos dessa política sobre o sistema econômico. Segundo ele:

“Formular política implica disponer de una capacidad de previsión respecto a los efectos que tendrá su aplicación sobre el sistema económico al que se le pretende imprimir una orientación determinada. Esta previsión, para que sea satisfactoria, debe apoyarse en una interpretación del funcionamiento de ese sistema. Esto significa identificar los agentes principales y las relaciones dinámicas que entre ellos se establecen. Sólo disponiendo de esta interpretación y habiendo definido los objetivos que se persiguen es posible evaluar si las tendencias espontáneas del funcionamiento del sistema conducen a resultados coherentes con los objetivos, o bien, si es preciso introducir modificaciones que permitan alcanzar esa coherencia.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:9).

Este foi o método de análise seguido por Fajnzylber desde seus primeiros trabalhos. Primeiramente centrou seus estudos na análise das características do sistema industrial de países latino-americanos e na averiguação ou interpretação do papel que as ETs desempenhavam no funcionamento desses sistemas industriais, para obter subsídios para indicar estratégias de política nacional.

As análises dos sistemas industriais do Brasil e do México lhe haviam mostrado que a modalidade específica de industrialização desses países não foi capaz de gerar oportunidades de trabalho e corrigir as distorções no padrão de distribuição de renda, assim como não foi capaz de sustentar um desenvolvimento tecnológico local e elevar a competitividade internacional. Segundo Fajnzylber:

“La precaria situación de las finanzas públicas, la frecuentemente deficitaria balanza de pagos, el desempleo, la concentración del ingreso y la permanencia de los procesos inflacionarios aparecen vinculados a la modalidad particular adoptada por la expansión del sector que ha ejercido el liderazgo principalmente en los países latinoamericanos de tamaño mediano o grande” (Fajnzylber 1980b:7).

Os dados empíricos levantados por Fajnzylber demonstravam que essa liderança era exercida principalmente pelas empresas transnacionais, que dominaram os setores mais dinâmicos da economia e determinavam o estilo de desenvolvimento.

Estava claro para Fajnzylber que existia um vínculo entre a forma de expansão do setor industrial latino-americano, liderado pelas ETs, e as deficiências do estilo de desenvolvimento vigente. As ETs não haviam cumprido seu papel enquanto empresas dinâmicas, com capacidade de exportação, e isso se devia, em grande parte, à política econômica implementada por esses países. Na América Latina, explica Fajnzylber, estas empresas encontraram um ambiente propício, com “barreiras altas à importação de mercadorias”, especialmente para os bens de consumo e intermediários e “políticas liberais para o investimento estrangeiro e para a importação de tecnologia”. Além disso, a falta de empresas competitivas no mercado local para fazer frente às concorrentes estrangeiras e a incapacidade dos governos para direcionar a atuação das ETs de forma coerente com um modelo de desenvolvimento mais autônomo, menos dependente e mais integrado à economia mundial, fazia com que as ETs passassem a dominar os setores mais dinâmicos, com escasso desenvolvimento tecnológico local e limitada participação na pauta de exportações (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:25).

Na Europa, como na América Latina, as ETs haviam encontrado barreiras tarifárias e um mercado liberal para o investimento estrangeiro e importação de tecnologia, no entanto, ao contrário do que prevalecia nos países latino-americanos, as empresas locais européias constituíam-se concorrentes potenciais para as ETs americanas. Neste mercado, segundo Fajnzylber, o processo de fusão e aquisição das ETs com as empresas locais era mais intenso, pois a implantação de novas empresas era mais difícil, a competição mais acirrada e a tecnologia disponível nas empresas nacionais mais valiosa.

Para Fajnzylber, essas considerações, associadas ao exemplo do Japão já mencionado, eram claras indicações de que a capacidade de respostas das grandes empresas locais e a política de governo adotada pelos países receptores podiam determinar a atuação das ETs em seus países.

Para Fajnzylber, os diversos estudos⁴⁶ desenvolvidos a partir de meados da década de

⁴⁶ Dentre os quais Fajnzylber cita: VERNON, R. “International Investment and International Trade in the Product Cycle”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, 1966, pp 123, 163; JOHNSON, H. “The Efficiency and Welfare Implications of the International Corporation”, C.P. Kindleberger (ED.), *The International Corporation*, MITI Press, 1970, p. 123; CAVES, R. “International Corporations. The Industrial Economics of Foreign Investment”, *Economica*, vol. 38, 1971; VAITSOS, C. *Inter Country Income Distribution and Transnational Corporation*. Harvard, 1970, p. 123; VAITSOS, C. *Transfer of Resources and Preservation of Monopoly Rents*. Lima, 1972; DUNNING, J. H. *The Multinational Enterprise*. Ed. Allen & Unwin, Londres, 1971, p. 123; G. HUFBAUER e F. ADLER, *Overseas Manufacturing Investment: Exports and the Balance of Payments*,

1960 e início dos anos 1970 para avaliar a ação dessas corporações no comércio internacional, embora tivessem incorporado novos elementos importantes à teoria do comércio internacional, eram altamente questionáveis no caso da América Latina, porque “concluía que a presença do investimento estrangeiro não alterava a estrutura de demanda dos países de destino”. Segundo Fajnzylber e Tarragó (1976a:74), “esto equivale a asignar un carácter marginal a la influencia que la inversión directa tiene sobre el patrón de industrialización y por consiguiente, sobre la estructura de consumo e importación de los países de la región”.

O que Fajnzylber vai tentar mostrar nos seus estudos é exatamente o inverso disso, ou seja, que a presença do investimento estrangeiro, na forma de ETs, pode influir diretamente sobre a balança de pagamentos, o padrão de consumo, a distribuição de renda e a hegemonia dos Estados Nacionais, enfim, sobre o padrão de industrialização dos países receptores e que, na maioria das vezes, os benefícios associados a estas empresas não se completam plenamente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Na seção a seguir apresentamos primeiramente as principais conclusões de Fernando Fajnzylber com relação à presença das ETs na economia brasileira, pois foram estes estudos os primeiros a serem desenvolvidos pelo autor logo no início da década de 1970.

2.4.1. Empresas líderes do sistema industrial brasileiro

Historicamente, as empresas transnacionais têm desempenhado um papel importante na economia brasileira. Os fluxos de investimento direto estrangeiro podem ser documentados pelo menos desde final do século XIX. Da virada do século até o início da década de 1930 o IDE se diversifica quanto a origem como em setores de atuação, em virtude do processo de urbanização e diversificação da economia brasileira. A partir da década de 1930 os investimentos direcionados para a indústria ganham relevância, mas é somente no período pós-guerra que as ETs ganham importância na economia brasileira. Depois de 1950 as ETs passam a assumir a liderança em diversos setores, determinando a dinâmica industrial do país. A partir de 1970 as ETs avançam sua participação em setores não tradicionais (Hiratuka, 2002:40).

Washington, 1968; W.B. REDDAWAY, *Effects of Direct Investments Overseas, An Interim Report*, 1967. (Cf. Fajnzylber e Tarragó, 1976a:73-74).

Como visto na seção anterior, esse período corresponde ao período marcado pela internacionalização das ETs americanas e européias. No Brasil, o modelo de desenvolvimento baseado no tripé estado, capital estrangeiro e capital privado nacional, combinado com uma política liberal para o capital estrangeiro, com proteção ao mercado interno e elevadas barreiras tarifárias e não tarifárias, estimulou o fluxo de investimentos para a indústria, especialmente para aqueles setores onde o capital privado nacional, por deficiências em termos de acumulação, de capital, escala de produção e domínio de tecnologia, não tinha condições de explorar. As justificativas para que os investimentos estrangeiros assumissem um papel fundamental no processo de desenvolvimento do país estavam atreladas especialmente na necessidade de poupança externa para financiar o crescimento e na possibilidade de acesso às novas tecnologias que seriam proporcionadas pelas empresas estrangeiras (Hiratuka, 2002:41).

Fernando Fajnzylber começa a analisar a presença das ETs⁴⁷ na economia brasileira já no final dos anos 1960, quando, depois de um convênio assinado entre a CEPAL e o IPEA, coordenou um trabalho de investigação pioneira sobre as características do sistema industrial brasileiro, levando em conta o tamanho das empresas, a concentração dos mercados, a importação de tecnologia, a produtividade e a exportação de manufaturados, com o objetivo de encontrar os subsídios necessários para a formulação de uma estratégia de longo prazo de exportações de manufaturas e, a partir disso, propor algumas recomendações e levantar algumas hipóteses e sugestões metodológicas para a análise do dinamismo do sistema industrial brasileiro. Este trabalho, embora centre sua análise sobre a estrutura industrial brasileira, contribuiu para avaliar a influência das ETs na configuração do estilo de desenvolvimento das economias latino-americanas.

Fajnzylber partiu do pressuposto de que para interpretar o dinamismo do sistema industrial brasileiro, era preciso levar em conta o papel desempenhado pelas empresas transnacionais, o alto grau de concentração da produção e o fato de que a tecnologia empregada não era proveniente de inovações realizadas localmente, mas fruto de transferência dos países avançados (Fajnzylber, 1971b:270).

Naquele momento histórico, final da década de 1960, em decorrência dos problemas advindos do processo de industrialização substitutiva de importações, já discutidos, as ETs

⁴⁷ Por problemas de disponibilidade de dados, em alguns aspectos Fajnzylber limitou-se a analisar as filiais de empresas americanas.

passaram a ser analisadas como fontes potenciais para o dinamismo das exportações de manufaturados e foi sob esse contexto que Fajnzylber se propôs a mostrar exatamente como estas empresas poderiam contribuir para inserir competitivamente a América Latina no mercado internacional.

Ao analisar o sistema industrial brasileiro levando em consideração que o requisito básico para ocupar uma posição no mercado internacional de manufaturados e manter a posição adquirida dependia do tamanho das maiores empresas industriais, da existência de setores concentrados, de escala de produção, de capacidade financeira, domínio de tecnologia e capacidade empresarial, Fajnzylber chegou à conclusão de que as deficiências apresentadas pelos empresários e pela indústria latino-americana⁴⁸, lhes dificultavam o acesso ao mercado internacional de manufaturados, mesmo no caso de produtos eventualmente competitivos. Mas, por outro lado, as empresas transnacionais presentes no país reuniam as condições necessárias para levá-lo a se inserir competitivamente no mercado internacional.

Suas análises empíricas mostraram que as filiais das ETs, em geral, desfrutavam de características que lhes outorgavam maiores possibilidades para competir no mercado internacional que as empresas nacionais: predominavam em setores com maior conteúdo tecnológico, produziam com níveis maiores de eficiência, ainda no caso em que pertenciam a setores em que não predominavam, eram mais diversificadas e expandiam-se mais rapidamente do que as nacionais. No conjunto da indústria do país, os setores liderados por elas apresentavam maior concentração que nos setores nos quais as maiores empresas eram nacionais. As ETs que exportavam eram, freqüentemente, maiores do que as que não o faziam e o volume das exportações aumentava com o tamanho da firma. Diante dessas características Fajnzylber (1971b:200) concluiu: “Em termos gerais, pode-se afirmar que possuem características que lhes outorgavam maiores possibilidades de competir no mercado internacional do que as firmas nacionais”.

Todavia, o grande problema era a limitada vocação exportadora dessas empresas, que concentrava sua atenção no mercado interno. Além disso, a possibilidade de adquirir tecnologia das matrizes nos países desenvolvidos, a proteção do mercado interno e a

⁴⁸ Dentre estas maiores deficiências Fajnzylber cita: “inexistência de tecnologias necessárias para cumprir com as especificações exigidas pelo mercado internacional, desconhecimento das particularidades do referido mercado e das técnicas de venda, desconfiança *a priori* por parte dos consumidores dos países desenvolvidos com respeito a

limitada concorrência dentro do referido mercado, eram fatores que se combinavam para que não houvesse nenhum esforço para o desenvolvimento tecnológico autônomo no Brasil. Segundo Fajnzylber (1971b:203), “em 1967 uma em cada quatro empresas internacionais exercia atividades de exportação” e em 1969 “esta relação passou para uma em cada três”. No entanto, a proporção de ETs que exportam é maior do que a correspondente às nacionais, “no ano de 1967 as ETs contribuíram com 33,8% no total de exportações de manufaturados, as nacionais privadas com 39,2% e as estatais com 27% (3 empresas siderúrgicas). No ano de 1969, a participação das internacionais aumentou para 43,3%, a das nacionais privadas para 41,7%, a estatais diminuíram sua participação para 15%”. Entretanto, em se tratando de empresas com capacidade tecnológica, com conhecimento de mercado e com recursos financeiros, as exportações dessas firmas representavam uma fração pequena de sua real capacidade de exportação, e essa proporção poderia ser aumentada, segundo Fajnzylber, se se modificasse a política até então adotada por essas empresas de concentrar a atenção no mercado interno (Fajnzylber, 1971b:207).

Para Fajnzylber, com a manutenção da política de exportação vigente, a pauta de exportações do Brasil para os anos seguintes caracterizar-se-ia por um menor dinamismo, menor conteúdo tecnológico e menor capacidade de competição frente aos países desenvolvidos e até mesmo frente à competição cada vez mais intensa de países de menor desenvolvimento industrial do que o Brasil (Fajnzylber, 1971b:254).

Com o objetivo de dinamizar os modelos de exportação de manufaturados do Brasil, Fajnzylber sugeriu a possibilidade de influir sobre a política comercial das empresas transnacionais, objetivando o aumento do volume de exportações e a elevação do conteúdo tecnológico dos produtos exportados e, simultaneamente, selecionar setores prioritários em matéria de exportações e concentrar neles um esforço especial de promoção. De acordo com Fajnzylber, as filiais das ETs estabelecidas no Brasil tinham um grande potencial de exportação que precisava ser estimulado e o Brasil parecia estar numa posição favorável em relação a outros países, no sentido de influir na política de exportação dessas empresas. A influencia do governo poderia ser no sentido de não apenas aumentar o volume de exportações, como também aumentar a participação da parte destinada aos países

produtos fabricados por empresas latino-americanas, e limitada capacidade financeira necessária para efetuar a promoção no mercado mundial”, dentre outros.

desenvolvidos e, além disso, elevar o conteúdo tecnológico dos produtos exportados.

Nesse sentido, Fajnzylber (1971b:256-57) propunha, entre outras coisas, dar ênfase à ação sobre projetos de expansão das firmas estabelecidas e sobre as que decidissem se instalar no futuro; considerar a possibilidade de estreitar a vinculação entre a remessa de lucros e as exportações das firmas; estimular os acordos de complementação das filiais estabelecidas no Brasil com as filiais estabelecidas nos países desenvolvidos; aplicar critérios seletivos na determinação dos índices de nacionalização, com o objetivo de elevar o conteúdo tecnológico dos produtos fabricados pelas filiais no Brasil; e orientar os organismos do setor público competentes no sentido de estimular a vocação exportadora das empresas internacionais.

Por outro lado, Fajnzylber (1971b:256-258) considerava pouco realista apresentar como objetivo “a elevação simultânea da eficiência da indústria na totalidade dos setores”, por isso propunha uma política de selecionar setores prioritários, aos quais seria dada atenção complementar à implícita na política geral de promoção às exportações. A definição de caráter prioritário com vistas à exportação, ficaria condicionada à ponderação que fosse atribuída a esses setores na produção para o mercado interno. Segundo ele, “difícilmente se poderia esperar, por exemplo, que o país se especializasse na produção de maquinaria para o processamento de produtos agrícolas, se não se propusesse simultaneamente, como objetivo, industrializar parte de suas atividades agrícolas”.

A seleção de setores prioritários deveria envolver também, conforme Fajnzylber, uma preocupação com as questões sociais, ou seja, sugeria estudar com certa atenção aqueles setores que dependiam de insumos industriais fabricados localmente e que, além disso, se caracterizavam por utilizar mão-de-obra em proporções relativamente abundantes. Segundo Fajnzylber (1971b:259), “este grupo apresenta interesse, tanto do ponto de vista de seu poder de *irradiação*, como do ponto de vista da *geração de emprego*”. Outra distinção importante era a seleção de setores nos quais a participação de empresas nacionais era majoritária. Setores que se caracterizavam por maior intensidade de mão-de-obra, pelo pouco conteúdo tecnológico e pelas necessidades limitadas de capital eram, segundo Fajnzylber (1971b:262), setores que poderiam alcançar volumes significativos de exportação, a exemplo de alguns países asiáticos, desde que fossem resolvidos alguns problemas de coordenação, padronização e estabelecimento de canais de comercialização.

Todavia, foi sobre os setores predominantemente nacionais de bens mais sofisticados,

precisamente os setores de máquinas-ferramentas, de equipamentos agro-industriais, de produtos alimentícios e de madeira, que Fajnzylber (1971b:262-63) propôs que fossem tomadas medidas decisivas por parte do governo, no sentido de solucionar dois problemas estritamente vinculados entre si: **“a necessidade de concentrar grandes esforços no desenvolvimento tecnológico local e o imperativo de dispor de firmas com um tamanho suficiente para desenvolver atividades fortemente orientadas para a exportação”** (grifo nosso). De acordo com Fajnzylber, esses setores, além de possuírem experiência na exportação, podendo exercer uma grande influência sobre setores correlatos, eram possuidores de *“núcleos de pesquisa tecnológica* que poderiam servir de ponto de partida para o desenvolvimento de projetos de maior envergadura”. Além disso, acrescenta: “tratam-se de setores nos quais a tecnologia disponível no mercado mundial não é necessariamente adequada às condições locais”. No caso de máquinas-ferramentas e de equipamentos para a agro-indústria, o Brasil teria a oportunidade de converter-se num fornecedor de tecnologias particularmente adaptadas às condições dos países menos desenvolvidos.

Todavia, no seu entender, eram setores que dificilmente desempenhariam um papel significativo no mercado internacional se não fosse adotada a decisão de apoiá-los de forma intensa e contínua. Sendo assim, caberia ao governo “selecionar certo número de firmas e nelas concentrar grande volume de recursos financeiros, assistência técnica e de comercialização, que possa convertê-las em empresas de nível internacional” (Fajnzylber, 1971b:262-63).

Neste sentido, Fajnzylber aconselhava a pensar na conveniência de formar “Grupos Executivos Setoriais de Exportação”, integrados por representantes de organismos públicos e privados com a missão específica de formular um programa setorial de exportação a longo prazo e assessorar os diversos organismos públicos decisórios nos diferentes aspectos relacionados com a exportação do setor (Fajnzylber, 1971b:258-265).

Nesses indicativos propostos na análise de Fajnzylber é possível depreender, ainda que de forma embrionária, a primeira indicação do conceito que desenvolverá com mais rigor nos anos 1980, de “setores portadores de progresso técnico”, setores que por seu alto conteúdo tecnológico podem incidir sobre a capacidade de desenvolvimento do aparato produtivo, bem como a primeira versão do conceito de “núcleo tecnológico endógeno”, na medida em que vislumbra que, a partir dos *núcleos de pesquisa tecnológica* existentes naqueles setores, se

poderia ampliar o desenvolvimento de tecnologia nacional para atender as necessidades específicas da região.

Embora Fajnzylber estivesse ciente que este tipo de política, de definir setores prioritários, tendesse a criar numa primeira etapa “verdadeiras ilhas de eficiência” em meio a uma estrutura industrial na qual esta qualidade não predominava, salientava que sua proposta tinha a preocupação de não eleger um setor puro e simplesmente para defini-lo como prioritário com vistas à exportação. Ao contrário, essa decisão envolvia decisões sobre a cadeia produtiva, sua perspectiva era de que a evolução em termos de eficiência dos setores definidos como prioritários se irradiasse para os demais setores, promovendo o desenvolvimento do setor produtivo como um todo, no médio e longo prazo. Neste sentido, afirmava:

“Aceitando o suposto de que, a longo prazo, a capacidade para competir no mercado de manufaturados dependerá da **eficiência da indústria em conjunto**, e não da existência de setores avançados e eficientes, rodeados de fornecedores e consumidores industriais ineficientes, deve-se concluir que um dos critérios que deve estar presente na seleção dos setores prioritários deve ser o de **assegurar que sejam criadas condições que estimulem o aumento da eficiência do sistema industrial**. Neste sentido, pode desempenhar um papel extremamente importante a política adotada em relação ao nível, à estrutura e à evolução das tarifas aduaneiras na proteção da indústria local. Parece pouco provável que possa ser desenvolvido um sistema industrial globalmente eficiente com o amparo dos níveis de proteção atualmente vigentes no Brasil.” (Fajnzylber, 1971b:264-65, *grifo nosso*)

Nessa passagem Fajnzylber antecipa a discussão sobre a importância da eficiência, tema que será muito explorado nos anos posteriores, inclusive pelos neoclássicos e retomado pelo próprio Fajnzylber nos documentos da década de 1980. Também já é possível perceber ali as primeiras contribuições de Fajnzylber para a disseminação do conceito de competitividade sistêmica, tema que norteará as discussões sobre política industrial nos anos 1990, na medida em que em seus estudos de desenvolvimento industrial, com foco na inserção internacional, enfatiza a necessidade de desenvolvimento do sistema industrial como um todo.

O que se depreende do exposto é que, embora Fajnzylber tenha dito que se deveria estimular ao máximo as atividades exportadoras das empresas transnacionais, pois sua expansão desempenhava um papel decisivo na determinação da taxa de crescimento das indústrias brasileiras, e das latino-americanas em geral, ele também enfatizou a importância do

desenvolvimento das indústrias nacionais, pois assim como Prebisch, ele era um tanto reticencioso com relação aos resultados que se poderia esperar dessas empresas no futuro. Por isso, dentre as políticas para estimular a exportação das ETs, Fajnzylber também sugeriu medidas para estimular o desenvolvimento da tecnologia local, especialmente os setores com maior conteúdo tecnológico e onde prevalecesse o capital nacional, de modo a garantir o desenvolvimento de uma indústria nacional eficiente, capaz de atender as necessidades internas da nação e que contribuísse para a expansão do grau de autonomia dos países, diminuindo a dependência externa. Todavia, esta é uma questão que será melhor desenvolvida por Fajnzylber no início dos anos 1980, especialmente no trabalho *La Industrialización trunca de América Latina*.

2.4.2. Empresas transnacionais, liderança industrial e estilo de desenvolvimento

Nos primeiros anos da década de 1970 o que se observa é que as empresas transacionais, atraídas para dinamizar a economia, embora tenham desempenhado um papel importante nos setores mais dinâmicos da economia latino-americana, não corresponderam às expectativas iniciais e a estratégia de crescimento passou a ser apoiada pela dívida.⁴⁹

Esse cenário e o contexto de crise que se observava no período levou os economistas da CEPAL, assim como Fajnzylber, a pensarem que o problema da América Latina estava no estilo de desenvolvimento que se estava seguindo e a proporem uma outra alternativa de desenvolvimento.

Fajnzylber ao expandir suas pesquisas sobre o tema da liderança industrial nos países em desenvolvimento e seu impacto sobre seus estilos de desenvolvimento, reconheceu que a situação das transacionais na América Latina era problemática, que havia uma contradição entre os interesses dessas empresas e os interesses gerais das nações receptoras, que comprometia a estratégia almejada de um desenvolvimento econômico sustentável e autônomo. Seus estudos nesse período se orientaram no sentido de desvendar as deficiências do estilo de desenvolvimento seguido na América Latina e o papel que desempenhavam as

⁴⁹ Cf. Kerner, (2003:92-93)

ETs nesse processo⁵⁰.

Fajnzylber tomou como ponto de partida a constatação de que ao instalarem-se na América Latina, as filiais das ETs apresentavam a mesma estrutura industrial apresentada nos países de origem, se encontravam em setores de estrutura oligopolizada e no interior desta, desempenhavam um papel de “empresas líderes”⁵¹. Todavia, ao aprofundar as análises sobre a eficiência dessas filiais nas economias latino-americanas, Fajnzylber chamou a atenção para algumas diferenças essenciais do comportamento dessas empresas ao observado no país de origem, que fazia com que as ETs tivessem uma eficiência muito menor no país receptor.⁵²

Neste sentido, suas análises procuraram mostrar em que medida o comportamento dessas empresas na América Latina diferia do comportamento que apresentavam nos países de origem e como as características inerentes às próprias ETs e as condições econômicas dos países receptores contribuíram para definir o papel desempenhado pelas ETs sobre a estrutura industrial dos países da América Latina. A partir dessa verificação propôs novas alternativas para a mudança do estilo de desenvolvimento latino-americano.

a) A ineficiência das barreiras à entrada sobre as estruturas de mercado

Um primeiro elemento que condicionaria as diferenças nos níveis de eficiência das transnacionais nos países de origem e na América Latina, de acordo com Fajnzylber, se referia às barreiras à entrada⁵³ que surgiam nos setores oligopolizados liderados pelas ETs. Nas economias desenvolvidas as elevadas barreiras à entrada desempenhavam um papel importante no processo de desenvolvimento industrial, pois, conduziam:

⁵⁰ Seus textos mais importantes dessa fase são *Las Empresas Transnacionales. Expansión a Nivel Mundial y Proyección en la Industria Mexicana*, publicado em co-autoria com Trinidad M. Tarragó e os artigos “Oligopolio, Empresas Transnacionales y Estilos de Desarrollo” e “Las empresas transnacionales y el ‘Collective Self-Reliance’”, todos publicados em 1976 e “A empresa internacional na industrialização da América Latina” e “Sobre la restructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina”, ambos publicados em 1979, embora o primeiro tenha sido apresentado em seminário em 1971.

⁵¹ As análises que efetuou sobre a concentração industrial no Brasil e México servem como comprovação desta afirmação. Ver Fajnzylber (1971b:cap. III) e Fajnzylber e Tarragó (1976a: cap. II, parte 2).

⁵² Segundo Fajnzylber, uma vez estabelecidas as ETs, era possível analisar o seu efeito econômico sobre o meio em que atuavam, muito embora explicasse que as conclusões que podiam ser obtidas desta análise eram insuficientes para justificar um juízo global sobre a conveniência ou inconveniência da presença destas firmas. (Fajnzylber, 1971a:152-53)

⁵³ Como barreiras a entrada Fajnzylber (1976b:639) menciona: “a) las ventajas de las empresas establecidas en cuanto a la disponibilidad de ciertas tecnologías; b) control de ciertos factores de producción; c) marcas consolidadas en el mercado; d) redes de distribución; e) magnitud elevada de las inversiones iniciales, etc.”

“...por una parte, a la posibilidad de que las empresas que integran esa estructura [oligopolista] estén en condiciones de aprovechar plenamente las economías de escala tecnológicas, financieras y de investigación y desarrollo. Por otra, estas elevadas barreras crean condiciones favorables para la obtención de tasas de rentabilidad más altas que en los sectores competitivos, lo que favorece el proceso de concentración.” (Fajnzylber, 1976b:638).

Todavia, quando se tratava de filiais de ETs que desejavam penetrar no mercado da América Latina estas “barreiras” não tinham validade. Segundo Fajnzylber (1976b:638-640) uma série de fatores determinariam a facilidade para essas empresas penetrarem no mercado latino-americano. Em primeiro lugar, as possibilidades que as ETs tinham de recorrer a uma gama de opções de escala de produção que lhes permitia adequar o tamanho da planta ao tamanho do mercado. Em segundo, a possibilidade que dispunham de utilizar parcialmente a capacidade instalada sem afetar a capacidade de competição das empresas, uma vez que em mercados altamente protegidos como os da América Latina era possível transferir para o preço o custo associado à utilização parcial das instalações. Terceiro, as filiais que desejavam penetrar na região eram empresas que já competiam entre si nos mercados de origem e no mercado internacional, e tinham superado as barreiras à entrada em mercados mais competitivos e de mais difícil acesso que na América Latina. Em quarto lugar, o investimento necessário para estas empresas penetrarem no mercado dos países da região constituía uma proporção marginal dos recursos financeiros totais que dispunham as ETs. Em estudo comparando o tamanho das filiais de ETs instaladas no Brasil e o tamanho da respectiva firma internacional, Fajnzylber (1971b:33-34) mostrou que o investimento total efetuado pelas ETs no Brasil representava apenas 0,45% do total correspondente ao conjunto das firmas internacionais respectivas, ou seja, a filial média no Brasil representava menos de meio por cento da respectiva firma internacional. Situação que daria a essas filiais condições de enfrentar por vários anos uma guerra de preços com as filiais já estabelecidas. Isso, segundo Fajnzylber, “obviamente, limita a capacidade das filiais estabelecidas nesse mercado para impedir a entrada de novas filiais de outras ETs”. (Fajnzylber, 1976b:640)

Diante dessa situação, concluiu Fajnzylber:

“Ante la incapacidad de frenar la entrada de las nuevas filiales y al amparo de los elevados niveles de protección, el mercado, de por sí reducido, es abastecido por un número cada vez mayor de empresas que buscan una coexistencia que no implique

desarrollar una competencia costosa y, a largo plazo, estéril.”(Fajnzylber, 1976b:640)

Por outro lado, quando eram as empresas nacionais que desejavam penetrar nesses mercados, as barreiras tornavam-se quase intransponíveis. Fato que, segundo Fajnzylber, chamava a atenção para a necessidade de se reavaliar teoricamente o significado das barreiras à entrada como determinante das estruturas de mercado nos países subdesenvolvidos, mas também que passava a explicar o fato de que em determinados setores onde predominavam as ETs o grau de concentração poderia ser inferior aos dos países de origem. (Fajnzylber, 1976b:642)

Quais seriam as implicações deste fenômeno?

“Dada a modalidad de competencia en esos sectores, **esta menor concentración en lugar de manifestarse en una transferencia de ingresos al consumidor, se refleja en una proliferación de plantas ineficientes** en relación con los requerimientos del mercado internacional y que, no obstante, gracias a los niveles de protección, están en condiciones de obtener tasas de rentabilidad suficientemente atractivas como para motivar su entrada y favorecer su expansión.” (Fajnzylber, 1976b:642, *grifo nosso*).

Sendo assim, Fajnzylber conclui que:

“...una de las virtudes importantes que se asocian a las estructuras oligopólicas que es la de posibilitar el pleno aprovechamiento de las economías de escala en su acepción más amplia, y conducir por consiguiente a una estructura ‘eficiente’ de producción, aparece fuertemente debilitada en el caso de aquellos sectores en que la competencia se manifiesta a través de la diferenciación de productos” (Fajnzylber, 1976b:642).

b) Competição via diferenciação de produtos

Em grande parte dos setores dominados pelas ETs, a competição se dava preferencialmente via diferenciação de produtos. Essa modalidade de competição tinha, segundo Fajnzylber, uma conotação diferente quando aplicada aos países desenvolvidos e nas economias latino-americanas:

“En efecto, los bienes que producen las ET en América Latina han sido diseñados en función de los requerimientos del mercado de los países de origen, que se caracterizan por presentar niveles de ingreso elevados, y por el hecho de que las necesidades básicas de la mayor parte de los consumidores están satisfechas. En esos mercados, la ‘diferenciación de producto’ obedece a la necesidad de inducir una expansión del consumo a niveles que superan de lejos las necesidades básicas. La

fabricación de estos mismos bienes en mercados protegidos y reducidos, sin ‘barreras a la entrada’ de nuevas filiales, en que el nivel medio del ingreso es inferior y la concentración del mismo más acentuada, conduce, por una parte, al establecimiento de una estructura productiva altamente ineficiente e, por otra, a que estos bienes que en los países de origen son de consumo masivo, se transformen en el país receptor en artículo a los que tienen acceso una proporción relativamente reducida de la población.” (Fajnzylber, 1976b:642-43).

O principal problema desse tipo de estrutura produtiva, segundo Fajnzylber, estava no fato de que os bens produzidos por essas empresas atendiam especialmente ao consumo das classes de renda média e alta, sendo assim, a expansão da demanda por esses bens ficava condicionada pelo crescimento da renda dessa parcela da população. Isto significava que a concentração de renda a favor das classes médias e altas favorecia a expansão dos setores pertencentes a esse tipo de estrutura.

Essa característica de expansão privilegiava a incorporação de novos produtos para a satisfação dos consumidores tradicionais, aqueles cujo nível de renda supera o mínimo para se tornarem credores das diversas modalidades de financiamento do consumo, em detrimento da ampliação das escalas de produção para produtos massivos destinados a consumidores de baixa renda. Esta segunda opção, segundo Fajnzylber, além de corroborar contra os grupos de alta renda, no sentido de reproduzir o padrão de consumo dos países desenvolvidos, também afetaria a modalidade básica de competição por diferenciação de produtos, que é o que permitia a coexistência de um grande número de empresas em um mercado de tamanho reduzido (Fajnzylber, 1976b:643).

Logo, ressaltava Fajnzylber, esse tipo de competição baseada na diferenciação de produtos conduzia à expansão do aparato produtivo em uma direção que **não satisfazia as necessidades mais urgentes de parte importante da população**. Sendo assim, o caráter da modalidade de competição baseada na diferenciação de produtos tinha implicações sobre a estrutura de consumo, a distribuição de renda e, como será visto adiante, sobre o processo de inovação tecnológica e suas repercussões sobre a política de transferência de tecnologia, que diferia em muito do que ocorria nos países de origem (Fajnzylber, 1976b:646).

c) Implicações do “comércio cativo”

Fajnzylber chamou a atenção para o fato de que as ETs, ao inserirem-se no mercado

internacional “competitivo”, criavam um novo canal de comercialização, o comércio “intra-firma” ou “comércio cativo”, ou seja, dentro de uma estratégia global, as empresas transnacionais atuavam simultaneamente como comprador e vendedor, buscando maximizar os benefícios associados as operações globais de produção, comércio, financiamento, distribuição e, muitas vezes, operando de modo a mitigar os efeitos das restrições de remessas de lucros.

Segundo Fajnzylber e Tarragó (1976a:80), o comércio intra-firma se expandia muito mais rápido que o comércio mundial de manufaturas e se realizava através de: i) exportações da matriz para as filiais (equipamentos, componentes e materiais); ii) exportações das filiais para a matriz; e, iii) exportações entre filiais.

Trata-se de um canal que permitia redistribuir custos e benefícios das empresas entre os diferentes países, com vistas a minimizar os impactos dos regimes tributários e aduaneiros, de restrições quantitativas a remessas de lucros, das variações cambiais, etc. Assim, além de ser um excelente canal para a transferência de recursos financeiros, a comercialização de uma fração significativa das exportações ou importações através desse canal, “además de constituir una restricción importante para la formulación de la política comercial respectiva, puede traducirse en una disminución de la eficiencia económica de sus operaciones de comercio exterior” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:76).

Esta modalidade de “transferência cativa” tinha implicações importantes também na questão da transferência de tecnologia, como será visto a seguir.

d) O papel das ETs na transferência de tecnologia

Para Fajnzylber, um dos atributos principais concedidos às ETs, o fato de constituírem-se em um veículo poderoso e efetivo de transferência tecnológica, não se verificava inteiramente na América Latina, pois, o processo de “destruição criadora” descrito por Schumpeter não se completava plenamente na região, tendo em vista que, “con escasas excepciones, (...) la fase ‘creadora’ de estas actividades no se realizan localmente” (Fajnzylber, 1976b:644). Assim, enquanto nos países desenvolvidos as empresas líderes de estrutura oligopolizada conduziam o processo de inovação tecnológica, na América Latina as empresas líderes eram subsidiárias das primeiras, das quais absorviam a tecnologia necessária.

Neste sentido, Fajnzylber afirmou que:

“En la realidad lo que ocurre es que las estructuras oligopólicas efectivamente se transfieren a los países receptores, aunque, como se vio anteriormente, a un nivel inferior de eficiencia, las tasas elevadas de rentabilidad también se reproducen localmente, pero lo que no aparece es el proceso de innovación tecnológica generado localmente. Esta omisión no impide que parte de las utilidades generadas localmente se destine a la amortización de los gastos que se efectuaron en el país de origen, en las actividades de innovación tecnológica.” (Fajnzylber, 1976b:645).

Isso significa que:

“O indiscutível potencial de inovação tecnológica que existe nessas empresas se projeta apenas debilmente nas filiais da região, na medida em que tanto os produtos fabricados como os equipamentos e processos de produção utilizados na América Latina não pertencem, em geral, à ‘geração tecnológica’ mais recente.” (Fajnzylber, 1979a:187-188).

A tecnologia transferida pelas filiais era, em geral, a tecnologia de uso difundido, o que limitava a capacidade de competição internacional dessas empresas.

Fajnzylber e Tarragó lembram que essa prática tem origem na característica altamente concentrada do mercado de tecnologia. Além da maior parte das atividades de P&D estarem concentradas nas ETs, existia também uma concentração em nível regional dessas atividades. Dados de 1966, apresentados por Fajnzylber e Tarragó (1976a:94), mostram que 94% dos recursos destinados pelas ETs norte-americanas a P&D foram utilizados nos Estados Unidos e que 80% dos fundos investidos no exterior se concentraram em quatro países: Canadá, Inglaterra, Alemanha e França.

As transnacionais, de um modo geral, tentam manter o controle da tecnologia e limitar sua difusão principalmente para suas filiais estabelecidas no exterior, como uma forma de manter o monopólio tecnológico⁵⁴. Quando a transferência de tecnologia ocorre, ela

⁵⁴ Segundo Fajnzylber e Tarragó (1976a:95), esta política só seria modificada se ocorresse algumas das seguintes situações: “i) El mercado externo tiene un tamaño limitado que no justifica el establecimiento de una planta; ii) el licenciario es otra ET con la que existen acuerdos para intercambiarse determinadas licencias, con el fin de distribuirse mercados; iii) el país de las empresas que desean adquirir la tecnología restringe o prohíbe la presencia de inversiones extranjeras y existen proveedores alternativos de esa tecnología que podrían conquistar esos mercados; iv) el otorgamiento de la licencia permite explorar el mercado sin riesgo para la empresa licenciante, y facilita, si los resultados preliminares son satisfactorios, hacerse presente posteriormente en ese mercado vía participación o adquisición de la empresa receptora de la tecnología.”

preferencialmente flui para as filiais das ETs (transferência cativa)⁵⁵. A transferência de tecnologia para uma empresa independente (transferência independente ou efetiva) significaria para as ETs criarem uma competidora potencial, além do que, significaria abrir mão dos benefícios obtidos com o controle da inovação (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:98).

Esta preferência das ETs pela “transferência cativa”, tem implicações importantes para o país que recebe a tecnologia, principalmente quando este almeja integrar-se no mercado mundial de produtos industriais. Segundo Fajnzylber e Tarragó, o Japão desde logo percebeu a importância desse fenômeno e definiu sua política no sentido de favorecer e estimular a transferência de tecnologia para as empresas japonesas, procurando ainda estimular ao máximo uma participação minoritária do investimento estrangeiro na empresa usuária de tecnologia. De acordo com os autores, a política do Japão no sentido de:

“...favorecer la ‘transferencia efectiva’ e inhibir la ‘transferencia cautiva’ de tecnología, integrada en una política global orientada a la competencia en los mercados internacionales ha conducido a ese país a una situación aparentemente única. Es el país que tiene el mayor déficit en su balanza de pagos tecnológica (468 millones en 1971) y simultáneamente experimenta un superávit creciente en la balanza comercial de productos de tecnología intensiva, con el país que constituye su principal proveedor de tecnología y que además tiene el mayor superávit en la balanza de pagos tecnológica, Estados Unidos.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:99).

Quando se adquire “tecnologia cativa”, caso dos países da América Latina, os resultados não são tão satisfatórios do ponto de vista de uma política de inserção internacional, neste caso, Fajnzylber e Tarragó explicam:

“...la posibilidad de competir en el mercado internacional está determinada básicamente por la estrategia global de la ET y por las funciones específicas que las filiales de cada país desempeñan dentro de ella. (...) Además, la tecnología desplazada hacia las filiales de los países subdesarrollados es la que, de acuerdo a la teoría del ciclo de producto, corresponde, como ya se dijo, a la fase de productos estandarizados, es decir, a la fase final del ciclo iniciado con la innovación en el país de origen algunos años atrás.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:99-100).

Sendo assim, a tecnologia adquirida através das filiais permite que o país se insira no mercado internacional, porém, naqueles produtos que estão na fase final do ciclo do produto.

⁵⁵ Fajnzylber e Tarragó (1976a:96), ao analisarem os dados sobre pagamentos e recebimentos por tecnologia dos EUA de 1960 a 1971, observaram que “una proporción muy alta y creciente del superávit del ‘balance

O que se revela, obviamente, numa menor capacidade de competição e manutenção da sua inserção no mercado internacional.

“Se configura así un cuadro claro de nueva división internacional del trabajo en el comercio de manufacturas, aquella en que algunos países subdesarrollados receptores de ‘tecnología cautiva’ deben cumplir la misión de abastecer el mercado mundial de los productos industriales que aun siendo requeridos por el mercado ya no resulta económico producir en los países en que se origina la tecnología.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:100).

A alternativa que permitiria uma inserção e manutenção no mercado internacional seria, a exemplo do Japão, “la existencia de empresas locales capaces de seleccionar, adaptar y, si se desea competir en los mercado internacionales, perfeccionar la tecnología importada.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:100).

Neste sentido, Fajnzylber e Tarragó chamaram a atenção para o fato de que se as características do contexto econômico nacional não estimulassem um comportamento mais agressivo por parte das empresas receptoras de tecnologia e ao contrário favorecessem uma atitude meramente passiva, simplesmente incorporando a tecnologia importada, as vantagens que normalmente se espera obter com a presença das transnacionais não existirão.

“Si esa condición esencial no se lleva a cabo y las empresas que adquieren la tecnología tienen como objetivo central abastecer un mercado interno altamente protegido, que permite transferir integralmente al precio de los productos el costo de la tecnología importada, la que en este caso no requiere de ninguna adaptación, los méritos potenciales de este mecanismo de adquisición de conocimientos no se materializan. La ventaja principal reside en el hecho de que abre posibilidades para que, a partir de ella y sobre la base del desarrollo tecnológico nacional, ésta se adapte y perfeccione.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:101).

Não havendo esse processo de aperfeiçoamento da tecnologia importada, condição que predominava na América Latina, as empresas provedoras de tecnologia estariam em condições privilegiadas para impor regras e restrições que lhes garantisse a mitigação dos riscos de fomentar tecnologicamente as empresas potencialmente competidoras (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:101).

Sendo assim, Fajnzylber e Tarragó (1976a:101) chegaram a conclusão de que “no basta la presencia física de la tecnología que utilizan las filiales para que se desarrolle

tecnológico’ de Estados Unidos está asociado a las ‘transferências cautivas’ entre matrices y filiales (64% en

efectivamente el proceso de difusión hacia el resto del aparato productivo. Es fundamental que la política nacional que orienta y regula la acción de las filiales induzca el proceso.”

Isto sugeria que os benefícios reais que podiam ser obtidos da aquisição de tecnologia por parte das empresas locais ou através da presença das filiais, dependeria basicamente “de los objetivos y del contenido de la política industrial del país receptor y de las condiciones que ésta genere para el desarrollo y funcionamiento eficiente de las empresas nacionales.” (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:102)

e) Desnacionalização

Apesar das características apontadas nas seções anteriores sobre o processo de instalação das ETs na América Latina, que faziam com que elas tivessem uma eficiência relativamente menor na região do que nos países de origem, Fajnzylber (1976b:647) salientou que essas debilidades não inibiam a capacidade das filiais para influir sobre a orientação da expansão industrial.

Isto se evidenciou no maior crescimento que experimentaram os setores onde as ETs predominaram e, simultaneamente, no deslocamento das empresas nacionais no interior destes setores. Esse deslocamento se produziu tanto pelo crescimento relativo das filiais como pela intensificação do recurso de compra das empresas nacionais, o que gerou um processo de “desnacionalização”, que já preocupava Sunkel, e que, em última análise, provocou o deslocamento do poder dos agentes econômicos nacionais para os agentes cuja propriedade e direção estavam no exterior (Fajnzylber, 1976b:647).

Segundo Fajnzylber, a medida em que as filiais iam se instalando e exercendo o domínio nos diversos setores dos países latino-americanos, davam início a um processo de concentração similar ao que ocorria nos países de origem, denominado de “transnacionalização”. Todavia, os efeitos desse processo sobre os países receptores eram fundamentalmente diferentes do que para os países de origem, pois, “en los países receptores, este proceso de concentración implica simultáneamente el de ‘desnacionalización’ de la actividad productiva, lo que evidentemente no ocurre en el país de origen” (Fajnzylber, 1976a:647).

Além dos efeitos econômicos desse processo de “transnacionalização” com

“desnacionalização”, outro efeito perverso apontado por Fajnzylber é o **efeito político**. Nos países de origem a modificação da estrutura produtiva e no padrão de consumo, gerado pelo processo de “transnacionalização”, além de ser endógena, modifica a posição relativa dos distintos agentes econômicos nacionais, enquanto nos países receptores “provoca un desplazamiento de poder desde agentes económicos nacionales hacia agentes económicos, cuya propiedad y dirección están en el exterior y que además aparecen con algún grado de articulación con sus respectivos gobiernos” (Fajnzylber, 1976b:647).

Nesse processo de expansão as ETs passavam a desempenhar uma importância crescente nos países receptores, se convertendo em muitas áreas “em agentes centrais de decisão” o que contribuía, no entender de Fajnzylber, para deteriorar a função hegemônica dos Estados nacionais de condutor do processo de desenvolvimento (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:61).

Neste aspecto, parece que Fajnzylber está dando sustentação às afirmações dependentistas ao reafirmar o caráter subordinados dos países periféricos que se reproduz na fase de industrialização.

f) Dinamismo das transnacionais e articulações com o setor público

Segundo Fajnzylber, a medida que as ETs ganhavam dinamismo e passavam a determinar o crescimento industrial do país, cabia ao Estado canalizar os recursos necessários em infra-estrutura e serviços para um crescimento sustentável da atividade econômica, de modo a reduzir os estrangulamentos da economia e possíveis surtos inflacionários. A grande imbricação entre a dinâmica de desenvolvimento industrial liderado pelas ETs e o Estado revela que, em última instância, os escassos investimentos públicos eram definidos em função do “estilo de crescimento” liderado pelas ETs. Noutros termos, isso significa que ao definir a dinâmica dos investimentos privados e dos investimentos públicos, as ETs determinavam o “estilo de desenvolvimento” do país (Fajnzylber, 1976b:653).

Este estilo de desenvolvimento tinha, segundo Fajnzylber, implicações importantes sobre o setor externo, na medida em que contribuía para a geração de um déficit comercial crescente, bem como a necessidade de recorrer ao endividamento externo. Além disso, é muito provável que neste estilo de desenvolvimento vigente o setor agrícola ficasse relegado a um

segundo plano, dadas as limitações financeiras do Estado que tinha que concentrar seus recursos para a tender as necessidades de infra-estrutura dos setores urbanos. Nesse caso, a consequência seria diminuição da oferta agrícola, que poderia, por um lado, exercer pressões inflacionárias e, por outro, diminuir as exportações e estimular a importação de produtos agrícolas, provocando um efeito negativo sobre a balança comercial (Fajnzylber, 1976b:653).

Esta situação, somada ao alto coeficiente de importações apresentado pelas ETs, às transferências crescentes de dividendos e lucros para os países de origem e ao baixo nível de exportações dessas empresas, orientadas para atender ao mercado interno, foram ampliando progressivamente os problemas do balanço de pagamentos dos países receptores, que sem saídas recorreram ao endividamento externo e ao investimento direto do exterior.

Neste cenário, o Estado ficava numa encruzilhada: se estimulava o reinvestimento dos lucros por parte das ETs para amenizar os problemas do balanço de pagamentos, intensificava o processo de desnacionalização e no final das contas não resolvia o problema da remessa de capitais, somente postergava-o. Se, ao contrário, para conter o processo de desnacionalização limitava o reinvestimento dos capitais, agudizava o problema do balanço de pagamentos, em virtude do aumento das remessas para o exterior e ainda poderia ter suas relações com o sistema financeiro internacional limitadas, tendo em vista que as ETs eram um importante e eficaz veículo de acesso aos recursos internacionais (Fajnzylber, 1976b:653).

2.5. Protecionismo

Um aspecto observado nos textos de Fajnzylber dos anos 1970 é seu tom crítico em relação à política protecionista vigente na América Latina, que em muitos casos, segundo ele, pode ter levado “a exagerar os efeitos desfavoráveis associados à presença das empresas estrangeiras e a minimizar aquelas qualidades potenciais que poderiam ter justificado seu estabelecimento na região” (Fajnzylber, 1979a:187). Essas advertências em relação aos efeitos maléficos das medidas protecionistas podem dar a impressão de que Fajnzylber cultivava uma espécie de censura ao protecionismo periférico, podendo ser, portanto, situado lado a lado dos defensores do liberalismo econômico. Entretanto, essa seria uma interpretação equivocada, especialmente porque Fajnzylber não via a política de proteção às empresas ou setores como um mecanismo condutor de falhas de mercado, como poderia sugerir um economista liberal.

Suas críticas referiam-se ao protecionismo excessivamente alto, genérico, não-seletivo e sem prazo para terminar, que prevalecia na maioria dos países latino-americanos.

Esse tom crítico de Fajnzylber em relação ao protecionismo periférico tinha razão de ser, pois ao longo do processo de industrialização por substituição de importações a política protecionista improvisada por vários países para amenizar suas situações adversas do balanço de pagamentos, adquiriu um contorno indesejável. A falta de planejamento e de critérios seletivos propiciou que “a excessiva proteção no interior de um país se generalizasse por todo o aparelho produtivo em concomitância a uma atitude passiva do Estado em geral disposto a atender demandas de grupos privados de toda espécie”⁵⁶. No caso do Brasil, o forte sistema de proteção cambial, tarifária e não tarifária, configurado a partir de meados dos anos 1950 evoluiu até fins dos anos 1970, tomando a proteção cada vez mais discricionária (Suzigan, 1996:10).

Essa estrutura “irracional” de proteção, como bem descreve Macario, contribui para:

“... ineficiência da indústria, desperdício da escassa poupança com indústria de menor importância e menos eficiente, excessiva diversificação do aparelho produtivo em prejuízo do comércio inter-regional e do melhor aproveitamento de economias de escala, criação de obstáculos às exportações em geral, e desequilíbrios externos”. (Macario, 1999:81-85).

Nos artigos “A empresa internacional na industrialização da América Latina” e “Sobre la restructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina”, Fajnzylber discute como os “efeitos negativos” da proteção estão diretamente vinculados ao “estilo de desenvolvimento” adotado pelos países da região latino-americana e demonstra, com base em exemplos de outros países, como a política protecionista pode ser eficientemente aplicada, favorecendo do desenvolvimento econômico de um país. O que de certa forma esclarece sua postura crítica ao protecionismo excessivo naquele momento, que nos anos 1980 chamará de “protecionismo frívolo”.

O principal exemplo de uma política protecionista bem sucedida apresentado por Fajnzylber foi o caso do Japão que, segundo ele, é o caso mais evidente no pós-guerra de uma política industrializadora fortemente protegida, que além da forte restrição frente às importações manteve uma política restritiva no que se refere ao investimento estrangeiro, que

⁵⁶ Cf. Macario (1999:66-68)

se traduziu numa escassa participação das empresas transnacionais na produção industrial. Segundo Fajnzylber, esse protecionismo “unido a un conjunto de factores sociales y políticos conocidos, generó una estructura industrial cuyo dinamismo tecnológico y comercial ha llegado a producir tensiones de magnitud importante con las potencias industriales más avanzadas del mundo.” (Fajnzylber, 1979b:898-99).

A partir do exemplo japonês Fajnzylber mostra quão distinto tem sido o caráter e as conseqüências da proteção que serviu de amparo à industrialização da América Latina.

Uma primeira diferença substancial apontada entre as duas regiões está no fato de os países da América Latina terem imposto uma elevada proteção sobre a importação de bens, porém, mantendo as portas “generosamente” abertas para o investimento estrangeiro que, como já se disse, passou a exercer a liderança e a definir o caráter da expansão industrial “destinada fundamentalmente a satisfacer la demanda de sectores de ingresos medios y altos”. Acrescenta-se a isso o fato de que enquanto no Japão as empresas favorecidas pela proteção eram fundamentalmente japonesas, na América Latina esta política protegia tanto as empresas nacionais como as internacionais, que dominavam os setores mais dinâmicos da economia.

Outro aspecto ainda mais importante é que na América Latina a proteção afetava principalmente produtos finais, enquanto que parte dos produtos intermediários e os bens de capital, que são os bens que incorporam a maior parte das inovações, eram adquiridos no exterior. O Japão, por sua vez, disse Fajnzylber (1979a:173): “caracterizou-se por fazer um uso intensivo das inovações tecnológicas surgidas no exterior, embora com uma diferença essencial em relação à América Latina: a tecnologia importada era incorporada às empresas japonesas, onde era ‘processada’, adaptada e aperfeiçoada.”

Segundo Fajnzylber, as deficiências e fragilidades do padrão de industrialização latino-americano conduziram os distintos setores a procurarem no Estado uma margem de proteção que era proporcional à força política e econômica que os distintos grupos detinham. Fajnzylber chamou esse fenômeno de a “clientalización de la democracia”, pois deixava à margem uma parte significativa da população e gerava um “Estado benfeitor” que favorecia nitidamente as classes de renda mais elevada da sociedade (Fajnzylber, 1979b:899).

Esse contraste entre os casos do Japão e da América Latina, de acordo com Fajnzylber (1979b:899-900), “dejan en evidencia que el esquema de protección tiene efectos que dependen básicamente de los sectores sociales que la impulsan del propósito que con ella

se persigue y de las modalidades y condiciones estructurales en que se aplica". Assim, para analisar a industrialização da América Latina fazia-se necessário integrar o protecionismo a um conjunto de elementos que definem o modo de funcionamento desse sistema industrial.

"La protección es sin duda un aspecto relevante, pero es necesario interrogarse respecto al tipo de producción que se buscaba proteger, la naturaleza de las empresas que efectuaron esa sustitución indiscriminada de importaciones, el papel desempeñado por el Estado, los sectores de la sociedad para quienes esta industrialización resultaba funcional, la coherencia entre el carácter del progreso técnico incorporado y las necesidades y potencialidades humanas y de recursos naturales que poseía la región." (Fajnzylber, 1979b:900).

No caso do Japão, as medidas protecionistas tinham como objetivo fortalecer as indústrias "nacionais" e a medida em que elas foram fortalecendo sua competitividade essas medidas foram se reduzindo. Já no caso da América Latina a situação foi diferente, tendo em vista que,

"...sem nenhum desenvolvimento tecnológico autônomo, carecendo de empresas nacionais capazes de enfrentar a concorrência internacional e sendo seus setores mais dinâmicos ocupados predominantemente pelas empresas internacionais, dificilmente se consegue fazer cair as barreiras protecionistas, inclusive com relação a produtos provenientes da própria região" (Fajnzylber, 1979a:173-174).

Para Fajnzylber (1979a:174), a manutenção e consolidação das altas barreiras protecionistas vigentes na América Latina constituiriam uma manifestação da menor predominância que teriam os "centros nacionais de decisão". Em contraposição, os baixos níveis de proteção alcançados por outros países de "estratégia para fora" refletiam a existência desses "centros internos de decisão capazes de propor objetivos nacionais de longo prazo, de provocar um processo de integração dos diversos setores em torno a esses objetivos e de mobilizar os recursos necessários para avançar até sua execução". Assim conclui-se, os efeitos negativos da proteção estariam diretamente vinculados ao "estilo de desenvolvimento" adotado.

Após uma rigorosa análise crítica do que havia sido o padrão de desenvolvimento da América Latina, Fajnzylber (1979b:900-901) asseverou que "es preciso emprender la búsqueda de un estilo de industrialización funcional tanto de las necesidades como de la disponibilidad del potencial humano y los recursos naturales con que cuenta Latinoamérica". No seu ponto de vista, o estilo de desenvolvimento empreendido pela América Latina até

então havia sido estritamente conveniente aos interesses dos países avançados, sendo assim, tornava-se necessário:

“...la búsqueda creadora de estilos de desarrollo que respondan a su realidad, caracterizada por una proporción elevada de su población que no tiene satisfechas necesidades fundamentales, que está parcialmente desempleada y que dispone de abundante dotación de recursos naturales, superando así el comportamiento pasivo e imitativo que caracteriza la industrialización de las últimas décadas. Se trata, por consiguiente, de un desafío que trasciende en mucho la propuesta simple de reducir la protección arancelaria y minimizar la acción pública.” (Fajnzylber, 1979b:903).

2.6. Transição para um novo estilo de desenvolvimento

Fajnzylber deixou claro que as ETs desempenhavam um papel relevante na configuração do estilo de desenvolvimento dos países da América latina. Mostrou como sua influência ultrapassava os limites da participação quantitativa no aparato produtivo e se projetava sobre a orientação geral do sistema, contribuindo decisivamente para reforçar a concentração de renda e intensificar os problemas do balanço de pagamentos. Como sua atuação contribuía para deteriorar a função hegemônica dos Estados ao se converterem em agentes centrais de decisão e alocação de recursos a nível nacional e internacional e como contribuíam para reforçar a condição de dependência econômica e política em relação aos países desenvolvidos. Além disso, mostrou em que medida o contexto político e as forças sociais davam legitimidade ao sistema.

Entretanto, sua inquietude levou-o ao seguinte questionamento: “en qué medida es condición necesaria para la presencia de las ETs el que el sistema funcione de acuerdo con el patrón descrito?”

No artigo “Las Empresas Transnacionales y el *Collective Self-Reliance*” (1976) Fajnzylber procura responder a esta questão, formulando algumas hipóteses sobre as relações entre o Estado e as ETs num quadro de transição para um novo estilo de desenvolvimento. Neste trabalho ele mostra como é possível, a partir do estilo de desenvolvimento então vigente na América Latina, promover um reordenamento do aparato industrial para integrá-lo a um “novo estilo de desenvolvimento”.

A transição para este “novo estilo de desenvolvimento”, que ele denominou de *Collective self-reliance*, se daria como consequência “de uma modificação na posição relativa

dos distintos grupos sociais e de suas expressões políticas”. Este novo estilo, em contraposição ao estilo anterior, teria como objetivos essenciais: “la satisfacción de las necesidades básicas de la mayor parte de la población, la independencia económica y política respecto a los países desarrollados, la movilización de los recursos y las potencialidades internas y la solidaridad con otros países subdesarrollados” (Fajnzylber, 1976c:901).

Embora não discorra sobre como se processaria esta modificação da estrutura social que daria margem a consolidação de um novo estilo de desenvolvimento, Fajnzylber é cuidadoso ao analisar como se relacionariam as ETs e o Estado num processo de transição para este novo estilo, levando em consideração as características da situação inicial que, em certa medida, determinariam o comportamento dos agentes econômicos que desempenham um papel relevante neste processo⁵⁷.

Fajnzylber partiu do suposto de que esse processo de transição para um estilo diferente de desenvolvimento não podia produzir uma modificação drástica e instantânea na estrutura econômica e social. Ainda mais porque os principais problemas a serem enfrentados pelos países que iniciassem esse processo eram as restrições de índole econômica e política que não podiam ser subestimadas pelas forças que dirigiam e orientavam a mudança social. O estilo então vigente, afirmava Fajnzylber, proporcionava um “estilo de vida” com o qual as classes de rendas médias e altas estavam comprometidas e que não desejavam substituir. Por seu turno, o setor proletariado urbano, que para Fajnzylber constituía um agente central da mudança social, dependia do dinamismo do setor industrial para sustentar-se. Esse dinamismo, por sua vez, dependia do nível de consumo das classes de rendas médias e altas, ou seja, “en la fase inicial la capacidad de generación de empleos para el proletariado urbano aparece vinculada al funcionamiento de una estructura cuya orientación se desea modificar, pero cuyo dinamismo reside en el ingreso de sectores que en una proporción importante tenderán a oponerse a la materialización del nuevo ‘estilo de desarrollo’” (Fajnzylber, 1976c:902).

Esta situação de conflito poderia gerar uma situação de crise econômica interna que repercutiria diretamente “na posição política de setores da classe média”, gerando incertezas que dificultariam o processo de transição satisfatório. Nesse sentido, caberia ao Estado adotar

⁵⁷ Para efeito de análise Fajnzylber tomou como referência somente aquelas situações iniciais nas quais já existia um grau de desenvolvimento industrial relativamente avançado e no qual as ETs desempenhavam uma função de liderança, característica que prevalecia nos países médios e grandes da América Latina. Os casos das economias agrícolas com grau relativamente baixo de industrialização foram abordados somente tangencialmente.

medidas para reordenar o aparato produtivo de forma que permitisse alcançar simultaneamente:

“i) una reorientación del mismo, modificando la estructura de producción con vistas a satisfacer las necesidades básicas del grueso de la población, ii) mantenerse su funcionamiento para sostener e incluso incrementar la ocupación y iii) disminuir progresivamente su dependencia respecto a los insumos, los equipos y la tecnología del exterior.” (Fajnzylber, 1976c:903).

Para avançar na consecução desses objetivos, Fajnzylber explorou distintos instrumentos aos quais o Estado poderia recorrer. Entretanto, salientou que a capacidade do Estado para empregar esses instrumentos e a intensidade com que poderia aplicá-los dependeria fundamentalmente do “poder político” de que disponha e das “características do contexto nacional e internacional em que atua”. Como considerava praticamente impossível precisar esses elementos, ele se limitava a apresentar as distintas alternativas disponíveis, comentando o seu alcance e suas implicações. Além disso, as medidas específicas que propunha, estariam inseridas num quadro geral de política econômica que daria condições para o desenvolvimento do processo de transição (reformas estruturais na propriedade de certas atividades, redistribuição de renda, readequação do aparato do Estado, etc.). Nesse contexto, as principais medidas destacadas por Fajnzylber foram:

Seletividade setorial. Sobre essa medida Fajnzylber reafirma o que já havia dito em 1971, da impossibilidade de desenvolver simultaneamente o conjunto do aparato produtivo. Ele propôs que fosse dada maior atenção àqueles setores que apresentavam maiores distorções e irracionalidades, em geral setores de bens de consumo duráveis e não duráveis, e aqueles cuja competição se dava via diferenciação de produtos. Eram esses setores que permitiam a coexistência de grande número de empresas ineficientes e onde predominavam as ETs. Para atingir o objetivo de atender as necessidades básicas da população ressaltou a necessidade de modificar o tipo de bem produzido e diminuir o custo de produção. O que conduziria à necessidade de racionalizar os setores diminuindo o número de empresas e a variedade de bens produzidos.

Racionalização da estrutura produtiva ao nível de setores. O objetivo dessa medida era: “i) adecuar la producción a los requerimientos prioritarios, ii) elevar la eficiencia productiva, iii) elevar la capacidad de regulación por parte del estado y iv) disminuir el grado

de subordinación respecto al exterior” (Fajnzylber, 1976c:904).

A reorganização setorial poderia efetuar-se por diversos mecanismos:

“...establecimiento de un porcentaje de integración nacional que sólo podrán cumplir algunas plantas, establecimientos de requisitos en cuanto al balance de divisas, que también conducirá a reducir el número de empresas, caducidad de los permisos existentes y llamado a una licitación internacional para la cual se establece un conjunto de requisitos, condicionamiento de la permanencia a la asociación con el estado, etcétera.” (Fajnzylber, 1976c:905).

Participação do Estado. Fajnzylber sugeriu a necessidade de reconsiderar o papel do Estado nas empresas públicas, nos setores estratégicos e naqueles dirigidos pelas ETs. As modalidades sugeridas para aumentar a *ingerência* do Estado na regulação destes setores eram variadas e incluíam desde o controle administrativo externo às empresas até a presença majoritária das empresas públicas. O que parecia ser essencial neste aspecto não era o mecanismo de participação do Estado, mas “a capacidade de definição de orientações estratégicas e a desagregação ao nível de setores e empresas” (Fajnzylber, 1976c:906).

Setor externo. De acordo com Fajnzylber, considerando que um dos objetivos do modelo para o qual se desejava orientar a economia consistia em debilitar seus vínculos de dependência, um dos aspectos sobre o qual o Estado deveria atuar era a situação crescentemente deficitária com o exterior, para o qual, como já havia demonstrado, as ETs desempenhavam um papel importante. Os instrumentos de que se dispunha eram múltiplos e incluíam: incremento das exportações, diminuição do coeficiente de importação e restrição ao pagamento de benefícios (regalias) e da remessa de utilidades e interesses (Fajnzylber, 1976c:906).

Um dos principais problemas enfrentados nesse aspecto era o fato das ETs disporem com muita flexibilidade de distintos canais para o fluxo de recursos financeiros para o exterior. Fajnzylber sugeriu que os critérios de regulação se orientassem para a evolução do balanço líquido dos fluxos de divisas (exportações menos importações, pagamentos de benefícios e utilidades).

Acesso ao financiamento interno. Como as ETs constituíam o núcleo que liderava e orientava a expansão do sistema, era natural que o setor privado local manifestasse preferência por investir seus recursos nessas empresas, assim como, os recursos públicos se destinassem a criar as condições adequadas para viabilizar a expansão dos setores estratégicos nos quais as

ETs exerciam liderança. Noutros termos, o destino setorial da alocação de recursos públicos ou privados refletia o estilo de desenvolvimento vigente. Se se desejava modificar o sistema de alocação de recursos nacionais, de modo que esses recursos fossem destinados prioritariamente para fortalecer as empresas nacionais e não aquelas que tinham acesso ao mercado internacional, não bastava, de acordo com Fajnzylber, estabelecer regras sobre a liberação de financiamentos.

O problema de acesso aos recursos locais deveria ser analisado numa perspectiva mais ampla, que incluía o processo global de alocação de recursos e sua vinculação com o estilo de desenvolvimento a que se aspirava. As instituições bancárias privadas, explicava Fajnzylber, destinavam seus recursos sobre a base de racionalidade microeconômica. Enquanto fossem as ETs as empresas mais rentáveis e dinâmicas seria difícil evitar que os recursos se canalizassem direta ou indiretamente para elas. Por outro lado, “si el estado tiene éxito en su propósito de reorientar el proceso de desarrollo y la asignación de los recursos públicos es coherente con esa nueva dirección, es altamente probable que esto de alguna manera se refleje en la asignación de los recursos privados externos e interno” (Fajnzylber, 1976c:909).

O que parecia essencial era que o destino setorial da alocação de recursos públicos e privados refletisse as modificações que se desejava introduzir no modelo de desenvolvimento.

“Si se adopta la opinión de que determinadas ET ubicada en ciertos sectores tienen una función positiva que desempeñar en el periodo de transición, debe aceptarse que tengan acceso a las fuentes de financiamiento. Si éstas deben ser externas o internas dependerá fundamentalmente de la disponibilidad y del costo relativo de los recursos financieros y de la importancia que se asigne al otorgamiento de crédito como mecanismo de regulación interna.” (Fajnzylber, 1976c: 909).

Todavia, no caso das ETs serem financiadas pelo capital externo, a capacidade do Estado de induzir modificações importantes no seu comportamento se reduzia de forma significativa.

Esse conjunto de medidas representa algumas alternativas de ação por parte do Estado num período de transição para um novo estilo de desenvolvimento. Supondo que este novo estilo se consolidasse, suas principais características seriam as seguintes: a atividade produtiva estaria orientada a satisfazer as necessidades básicas da população, e o Estado passaria a representar uma fração majoritária da população, contando com um sólido respaldo

político interno; o desenvolvimento estaria apoiado no aproveitamento dos recursos e das potencialidades internas, a partir de instituições e empresas capazes de absorver e processar conhecimento científico e tecnológico proveniente do exterior; desenvolveria-se a capacidade de colaboração e articulação com os países similares e o estabelecimento de normas comuns com relação as ETs e que definiriam-se programas setoriais e regionais comuns o que favoreceria o aumento do poder de negociação dos Estados; configuraria-se o debilitamento da condição de subordinação com relação aos países desenvolvidos. Com o desenvolvimento das potencialidades internas e a nova situação das relações comerciais e tecnológicas com os países de origem das ETs, menor seria a capacidade desses países exercerem pressões para interferir nos assuntos internos do país;

Nesse novo estilo desenvolvimento,

“Se supone la existencia de empresas nacionales con capacidad de adaptación e innovación, con vinculaciones externas diversificadas y con posibilidades de recurrir libremente y en forma efectiva al sistema científico nacional y internacional. Esto garantiza que estas vinculaciones comerciales y tecnológicas, en lugar de consolidar una relación de subordinación, creen condiciones para elevar la eficiencia en el funcionamiento interno y también para asimilar técnicas y productos que contribuyan a mejorar la posición relativa a nivel internacional.” (Fajnzylber, 1976c:919).

Os elementos assinalados deixam em evidência que nesse novo estilo de desenvolvimento a capacidade dos Estados para estabelecer vinculações com as ETs seriam mais favoráveis aos interesses internos do que no estilo vigente na América latina, pois permitiria impedir que a condição de liderança que essas empresas exercem em seus países de origem se projetasse sobre o modelo nacional, distorcendo-o. A presença das ETs se transformaria, como disse Fajnzylber, em um “elemento marginal e irrelevante” para efeito de orientação do modelo. Neste sentido, salienta que quanto maior for a coesão interna nos países e a colaboração e coordenação entre eles, mais difícil será para as ETs enfrentarem os governos que optem pelo novo estilo de desenvolvimento.

2.7. Considerações finais

Fajnzylber começa a integrar os quadros da CEPAL em 1969, data também de suas primeiras publicações de que se tem referência. Seus primeiros trabalhos, que envolveram uma

ampla pesquisa empírica, discutiam sobre estratégias industriais e empresas transnacionais, temas sobre os quais revelou dispor de um grande conhecimento, certamente proveniente da junção de sua formação acadêmica em engenharia industrial e planejamento econômico, aliados aos conhecimentos adquiridos enquanto professor de microeconomia na ESCOLATINA e a ampla leitura de que dispunha sobre estrutura industrial.

Esse período coincide com o período de internacionalização da *produção capitalista*, com a expansão das empresas transnacionais. Um período marcado pelo acirramento das críticas, cada vez mais contundentes, ao processo de desenvolvimento em curso, em virtude do cenário de crescentes desequilíbrios apresentados pela maioria dos países latino-americanos. Nesse período, surgem as teorias estagnacionistas e as dependentistas, com críticas ao processo de desnacionalização e à forma como os interesses de classes se solidarizavam com a internacionalização dos mercados, provocando uma novas formas de dependência.

Os resultados dos trabalhos de Fajnzylber **parecem dar sustentação à argumentação de Sunkel** ao mostrar as limitações das empresas transnacionais para o dinamismo do processo industrial latino-americano. Seus dois primeiros trabalhos do início dos anos 1970, considerados uma investigação pioneira sobre o papel desempenhado pelas empresas transnacionais em relação ao desenvolvimento industrial da América Latina e do Brasil, demonstraram que as empresas transnacionais não haviam cumprido seu papel enquanto empresas dinâmicas, dotadas de capacidade tecnológica e de exportação. Elas apresentavam uma limitada vocação exportadora, concentrando sua atuação no mercado interno e, além disso, influíram negativamente sobre o balanço de pagamentos, o padrão de consumo, a distribuição de renda e a hegemonia dos Estados nacionais, enfim, sobre o padrão de industrialização dos países latino-americanos.

A solução pensada por Fajnzylber era a adoção de uma política industrial capaz de influir na política comercial das ETs, objetivando o aumento do volume das exportações e a elevação do conteúdo tecnológico dos produtos exportados.

Nos primeiros anos da década de 1970 Fajnzylber assume uma postura mais crítica em relação às ETs. O avanço de suas pesquisas sobre a trajetória dessas empresas e do sistema industrial latino-americano, os acontecimentos econômicos vividos nos primeiros anos da década e o acirramento do debate teórico em torno do tema, certamente condicionaram as novas posturas de Fajnzylber.

Envolvido no debate sobre “estilos de desenvolvimento” que ganhava amplitude entre os teóricos cepalinos, Fajnzylber passou a investigar o papel das ETs na configuração do estilo de desenvolvimento da maioria dos países da América Latina. Os resultados dessas pesquisas corroboravam com as teses discutidas pela Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto. Fajnzylber observou que o espraiamento das transnacionais por diversos países não se restringia ao plano econômico *stricto sensu*, mas apresentava uma forte conotação política, que se constituía num elemento fundamental para a consolidação da hegemonia econômica americana no mercado global. Segundo Fajnzylber, nesse processo as ETs passavam a desempenhar uma importância crescente nos países receptores, se convertendo em muitas áreas “en agentes centrales de decisión” o que contribuía, para deteriorar a função hegemônica dos Estados nacionais de condutor do processo de desenvolvimento (Fajnzylber e Tarragó, 1976a:61).

Para Cardoso e Faletto, no entanto, esse processo não obstruía o desenvolvimento, mas criava um desenvolvimento dependente-associado. Para eles essa relação de dependência entre as economias periféricas e a empresa transnacional era interpretada como um fator estrutural que não precisava ser superado, pois não inviabilizaria a industrialização e a consolidação do capitalismo na região, portanto, não havia a necessidade de uma regulação rígida para as ETs. Não havia contradição entre o capital estrangeiro e o capital nacional.

Nesse sentido, Fajnzylber se afastava da teoria da dependência, pois para ele ainda persistia o pensamento de que era preciso adotar uma política decisiva de controle sobre a atuação das ETs. Para Fajnzylber, embora as ETs tivessem desempenhado um papel importante nos setores mais dinâmicos da economia, não foram suficientes para liderar um processo de inserção competitiva no mercado mundial e promover o desenvolvimento econômico sustentável na região. A ausência de políticas destinadas a orientar a atuação das ETs na América Latina, a ineficiência das barreiras à entrada, os níveis elevados de proteção, a inexistência de concorrência interna, a competição via diferenciação de produtos e a possibilidade das ETs adquirirem tecnologia transferida da matriz contribuíam para que as transnacionais desenvolvessem na região empresas menos eficientes que nos países de origem. As estruturas oligopólicas dessas empresas efetivamente se transferiram para a América Latina, mas com o agravante de que o potencial de inovação tecnológico se projetava apenas debilmente nas filiais da região e a tecnologia transferida, em geral, não pertencia à “geração

de tecnologia mais recente”, o que, conseqüentemente, determinou uma menor capacidade de competição e manutenção da sua inserção no mercado internacional.

Assim, as maiores virtudes atribuídas às ETs quanto à possibilidade de aproveitamento de economias de escala, de gestão, de distribuição e desenvolvimento com intenso processo de inovação tecnológica, capaz de conduzir a uma estrutura eficiente de produção, praticamente não se verificava na América Latina. O que, obviamente, comprometia a estratégia almejada de um desenvolvimento econômico sustentável e autônomo.

Por outro lado, Fajnzylber salientou que as limitações apresentadas pelas ETs para promover o desenvolvimento da região não inibiam a sua capacidade para influir decisivamente sobre a orientação geral do sistema, sobre o “estilo de desenvolvimento” dos países da região, em geral, altamente excludente e dependente do exterior. Enfim, trazendo conseqüências deletérias para o processo de desenvolvimento, assim como para a equidade, a competitividade e a governabilidade institucional.

Para reverter este quadro, a solução estava no desenvolvimento da tecnologia local, processada por empresas nacionais ou transnacionais, devidamente orientadas e estimuladas pelo Estado. O que implicaria no desenvolvimento de um centro industrial nacional capaz de adaptar e aperfeiçoar a tecnologia importada e ainda desenvolver novas tecnologias com o apoio estatal na área de pesquisa e desenvolvimento. O desenvolvimento de uma **indústria nacional tecnologicamente avançada era, para Fajnzylber**, a alternativa que permitiria uma inserção e manutenção no mercado internacional e um desenvolvimento econômico sustentável e menos dependente em relação ao centro.

Isso mostra que naquele momento, Fajnzylber já tinha bastante claro a necessidade de **concentrar esforços no desenvolvimento tecnológico endógeno** e dispor de firmas com tamanho suficiente para desenvolver atividades orientadas para a exportação, como alternativa mais eficiente para alcançar a competitividade internacional. Dentro dessa lógica sugeriu, para o caso do Brasil, que fossem adotadas algumas medidas no sentido de apoiar de forma intensa e contínua o desenvolvimento tecnológico de setores predominantemente nacionais de bens mais sofisticados, que fossem possuidores de “*núcleos de pesquisa tecnológica*”, ou seja, que já desenvolviam algum tipo de tecnologia própria e que, portanto, poderiam servir de ponto de partida para projetos de maior envergadura que visassem o desenvolvimento de tecnologia particularmente adaptadas às condições dos países menos desenvolvidos. Nos anos 1980,

Fajnzylber vai aprofundar seus estudos sobre política industrial e revelar que a carência sistemática nos países latino-americanos desses núcleos endógenos de melhoramento e inovação tecnológica constituiu uma das debilidades do processo de industrialização e internacionalização das economias da região.

Ao mesmo tempo em que sugeria a concentração de esforços para o desenvolvimento de *setores portadores de progresso técnico*, Fajnzylber manifestou a preocupação de que no médio e longo prazo a eficiência dos setores definidos como prioritários se irradiasse para os demais setores, de modo a promover o desenvolvimento do setor produtivo como um todo. Essa inquietação em elevar a eficiência da indústria na totalidade dos setores pode ser considerada como o embrião de um conceito que desenvolverá nos anos 1980 e que será amplamente divulgado nos anos 1990, o conceito de competitividade sistêmica. O pensamento de Fajnzylber nesse momento foi influenciado pela experiência de sucesso da reestruturação produtiva do Japão no pós-guerra.

A partir dessa análise comparativa Fajnzylber conclui que era preciso empreender a busca de um novo estilo de desenvolvimento para a América Latina, que fosse funcional à sua realidade e superasse o comportamento passivo e imitativo que caracterizou sua industrialização nas últimas décadas. Neste sentido, retomava as proposições de Raúl Prebisch sobre o caráter "imitativo" do capitalismo periférico, e as conseqüências desse processo para industrialização das economias latino-americanas. Este novo estilo de desenvolvimento deveria garantir: "la satisfacción de las necesidades básicas de la mayor parte de la población, la independencia económica y política respecto a los países desarrollados, la movilización de los recursos y las potencialidades internas y la solidaridad con otros países subdesarrollados" (Fajnzylber, 1976c:901).

As diversas medidas sugeridas por Fajnzylber nesse período baseavam-se na experiência do modelo de desenvolvimento japonês e requeriam a participação do Estado no reordenamento do aparato produtivo e redução paulatina dos níveis de proteção, à medida que a competitividade da indústria nacional fosse se fortalecendo.

Com isso Fajnzylber deu os primeiros passos para a construção de um modelo de desenvolvimento para a América Latina menos dependente em relação ao centro e menos excludente, que conciliasse crescimento com equidade. Identificou na inserção internacional competitiva a melhor estratégia para os países latino-americanos superarem a condição de

subdesenvolvidos e indicou o caminho para o alcance do objetivo almejado. Contribuiu positivamente ao mostrar a necessidade de melhorar a vocação exportadora das ETs e avançou no debate sobre inserção periférica dos países da América Latina ao propor uma série de medidas visando o desenvolvimento de uma indústria nacional tecnologicamente avançada e articulada com o conjunto do aparato produtivo.

Entretanto, como já foi sugerido ao longo do capítulo, é no contexto da década de 1980 que Fajnzylber intensificará seus estudos comparativos com as economias japonesas e os NICs asiáticos e aprofundará seus conhecimentos sobre política industrial. É ao longo dessa década que a discussão sobre política industrial e criação de um “núcleo tecnológico endógeno” será claramente explicitada por Fajnzylber, em especial no seu livro *La Industrialización trunca de América Latina*, quando propõe uma “nova industrialização”, cuja base estaria atrelada a um núcleo endógeno de progresso técnico, tecnologicamente avançado e articulado com o conjunto do aparato produtivo, com o fim de dinamizar e alcançar excelência produtiva (Fajnzylber, 1983).

CAPÍTULO 3

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NOS PAÍSES AVANÇADOS E NOS NICs ASIÁTICOS

3.1. Introdução

Em 1983 Fajnzylber publica uma obra que se tornaria um clássico da literatura latino-americana, tratava-se do livro: *A industrialización trunca de América Latina*, que além de incorporar os resultados de suas pesquisas anteriores, dá origem a vários outros artigos publicados posteriormente. Nesse período (de 1980 a 1986), Fajnzylber desempenhava o cargo de chefe da representação da ONU para o desenvolvimento industrial, ONUDI que, em parceria com a CEPAL e sediada na cidade do México, desenvolvía pesquisas sobre a reestruturação industrial da América Latina para a promoção do desenvolvimento. A partir de 1985 são publicados os primeiros informes desse projeto com informações detalhadas das políticas industriais dos países avançados e da América Latina, onde Fajnzylber antecipa muito dos aportes teóricos que irão compor seu segundo livro de maior importância *Industrialización de América Latina de la “caja negra” al “casillero vacío”* (primeira versão de 1988).

Nesse período, a América Latina passa a enfrentar, além das recorrentes crises advindas das deficiências do modelo de industrialização vigente e as crescentes críticas ao modelo de substituição de importações, o acirramento dos problemas macroeconômicos causados pela intensificação da grande crise internacional que fora desencadeada pelo primeiro choque do petróleo de 1973; pelo rompimento do acordo de Bretton Woods; e intensificada pela decadência do padrão fordista de produção - que dá origem à transição para

um novo padrão tecnológico. A elevação das taxas de juros nos países centrais e o corte abrupto de fluxo de capitais para as economias latino-americanas agravaram as dificuldades cambiais e de financiamento dos países da região. Neste período, ganharam expressão as agências multilaterais, em particular o Fundo Monetário Internacional (FMI), que participou ativamente da renegociação da dívida externa latino-americana com os credores internacionais, e o Banco Mundial; a proeminência dessas agências reforçou a ascensão de uma ortodoxia neoliberal, traduzida na afirmação do “Consenso de Washington”.

É exatamente esse contexto de reestruturação produtiva internacional, transição para um novo padrão tecnológico, em um momento que a doutrina liberal ganha novo fôlego se disseminando na América Latina, e intensificando as críticas à industrialização vigente, que motiva Fajnzylber a desenvolver novos estudos para tentar colocar a América Latina novamente no caminho do desenvolvimento econômico sustentável e duradouro.

A análise completa de todas as suas publicações do período nos revela como Fajnzylber constrói seu arcabouço teórico. Algumas preocupações essenciais parecem guiar o instinto investigativo de Fajnzylber naquele momento e estão relacionados aos fatores externos, ligados aos acontecimentos internacionais, e aos fatores que são gerados internamente, que em conjunto determinam as especificidades da realidade econômica da América Latina.

Quanto aos **fatores exógenos**, a preocupação central se liga aos grandes desafios a serem enfrentados pela América Latina numa perspectiva futura. O **primeiro** diz respeito ao contexto de uma economia mundial que passa por uma fase de lenta expansão e fortes desequilíbrios e em que as correntes de capital têm mudado de curso, submetendo os países da região às implicações da escassez de recursos externos e a perspectiva de que o financiamento externo se transforme, no curto prazo, num obstáculo ao dinamismo econômico interno. O **segundo**, tem a ver com a magnitude e intensidade das transformações estruturais que estavam experimentando os países avançados. A rapidez e a efetividade com que os países industrializados se adaptavam às novas condições energéticas e desenvolviam novas tecnologias de ponta, num cenário de transição tecnológico-industrial sem precedentes. Esse contexto adquire relevância particular, pois segundo Fajnzylber, as tendências de transformação tecnológica produtiva desses países e a conseqüente expansão do comércio internacional, exerciam múltiplas implicações para as economias subdesenvolvidas.

Dentre estas múltiplas implicações que esse contexto poderia ter sobre os países da América Latina, o que mais preocupava a Fajnzylber era que o processo de transição para um novo padrão tecnológico-industrial, ao mesmo tempo em que poderia levar os países industrializados a um novo ciclo de crescimento e dinamismo, ao permitir engendrar uma nova estrutura produtiva em escala internacional, poderia tornar obsoleta as estruturas produtivas dos países que não acompanhassem tal transformação, reduzindo drasticamente, em alguns setores, a possibilidade de competição internacional. Daí sua preocupação para que os países latino-americanos se esforçassem para desenvolver as áreas tecnológicas de ponta, para a qual o esforço de cooperação regional poderia ser muito valioso (Fajnzylber, 1986c:9).

O **terceiro** desafio se relaciona à crise do pensamento econômico. No final dos anos 1960 e início dos 1970, quando o dinamismo e a taxa de rentabilidade do setor produtivo se esgotam e cresce a insatisfação com os resultados do processo de industrialização substitutiva de importações na América latina, tem início o acirramento das críticas ao paradigma que emergiu e se consolidou com a crise de 1930 e a Segunda Guerra Mundial - cujos componentes principais eram a democracia representativa, a industrialização e as políticas Keynesianas, com o Estado orientador e regulador da atividade econômica. Passa-se a vincular a crise do sistema econômico aos sistemas democráticos “ingovernáveis”. Afirma-se que os serviços e a intermediação financeira substituem a indústria como motor do crescimento e o mercado unido ao monetarismo emergem como substitutos do Estado e das políticas keynesianas, que revelavam-se impotentes para explicar e superar a coexistência da estagnação e da inflação dos anos 1970. “Finalmente, o espaço nacional em que se originara o crescimento econômico do pós-guerra começa a ser considerado pejorativamente, como simples reflexo dos obsoletos ‘nacionalismos paroquiais’.” (Fajnzylber, 1986c:10).

Para entender as transformações que as nações avançadas estavam experimentando e conhecer as conseqüências que o novo padrão de desenvolvimento internacional teria para os países da América Latina, Fajnzylber partiu para uma reflexão crítica do contexto econômico internacional, observando as características do processo de desenvolvimento industrial pelo qual estavam passando os países desenvolvidos e outros países de industrialização tardia, concentrando atenção nas perspectivas gerais do contexto econômico internacional, nas tendências de transformação tecnológico-industrial dos países avançados, na reestruturação produtiva desses países, especialmente do Japão e dos NICs asiáticos frente à gestação de um

novo padrão industrial, na ascensão das propostas da ortodoxia neoliberal e nas implicações desse processo para os países latino-americanos.

As preocupações com os desafios econômicos internacionais conduziram as investigações de Fajnzylber para uma reflexão introspectiva sobre o padrão de desenvolvimento da América Latina. Grande parte dos seus trabalhos no período se concentra na análise dos **fatores endógenos**, ou seja, numa análise mais criteriosa sobre as especificidades do processo de industrialização da América Latina, nas semelhanças e disfunções do seu padrão industrial com a dinâmica do crescimento industrial dos países avançados, nos fatores estruturais de longo prazo, no processo de redemocratização e nas implicações da aplicação das propostas neoliberais em países da região. Foi neste contexto que Fajnzylber revelou seu método analítico ao propor, a partir da experiência dos países avançados, uma nova estratégia de desenvolvimento industrial para a América Latina que fosse compatível com as potencialidades internas dos países da região e que garantisse competitividade desses países no mercado internacional.

A partir dessa análise comparativa é que Fajnzylber começa a desvendar os mecanismos e as políticas implementadas pelos países avançados e, com base nas suas experiências, passa a refletir e propor medidas alternativas para a América Latina que fossem capazes de promover um desenvolvimento industrial autônomo e dinâmico, capaz de inseri-la competitivamente no mercado internacional, sobretudo, em setores ou produtos mais dinâmicos.

Estes estudos demonstram um notável amadurecimento do pensamento de Fernando Fajnzylber em relação aos seus estudos dos anos setenta (abordado no capítulo 2), no sentido que revela uma visão mais ampla do processo de desenvolvimento da América Latina. À preocupação com uma inserção internacional competitiva e duradoura incorpora novos elementos de análise, que visam caracterizar esquematicamente os desafios econômicos enfrentados para a consecução desse objetivo.

Com esse trabalho Fajnzylber adquiriu uma visão mais ampla e abrangente da realidade econômica internacional e das potencialidades econômicas nacionais, que o capacitou para a definição de uma nova agenda de desenvolvimento através da proposta de um novo padrão industrial para a América Latina, tecnologicamente fortalecido e articulado com o

aparato produtivo para sustentar a competitividade internacional autêntica, simultaneamente com a aplicação de medidas para alcançar padrões mais elevados de equidade.

A análise das obras de Fajnzylber, dentre as mais importante é o livro *A industrialización trunca de América Latina*, foi dividida em duas partes que serão tratadas aqui em dois capítulos. No presente capítulo, seguindo o método analítico de Fajnzylber, o objetivo é recuperar as análises do autor sobre a dinâmica industrial dos países avançados. Em primeiro lugar, recuperamos suas reflexões acerca do processo de desenvolvimento industrial dos países avançados no pós-guerra, buscando avançar na compreensão dos fatores que explicariam o dinamismo sem precedente. Neste sentido, se destaca o papel da indústria como centro motor do crescimento econômico do pós-guerra, liderado pelos setores metal-mecânico e petroquímica; o papel estratégico do setor de bens de capital, a vinculação entre crescimento, produtividade, progresso técnico e comércio internacional. Em segundo lugar, se aprofunda na análise do processo de esgotamento do padrão industrial precedente e no processo de reestruturação industrial desencadeado pelos países avançados frente à crise dos anos 1970. Sobre o processo de reestruturação industrial Fajnzylber escreveu e publicou alguns trabalhos a partir de 1986, nos Informes da Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de indústria e Tecnologia, da qual era diretor.

Esta análise nos permitirá compreender como a investigação que Fajnzylber empreende sobre o contexto internacional servirá de base para a análise comparativa que realiza sobre a América Latina e, ainda, nos permitirá recuperar um pouco do contexto histórico no qual está inserida a discussão sobre o desenvolvimento industrial latino-americano. A análise das obras do período se completa no capítulo 4, que tem por objetivo recuperar a análise comparativa que Fajnzylber faz do processo de industrialização da América Latina com relação ao desenvolvimento industrial dos países avançados e a proposta de “nova industrialização”, que ele elabora a partir dessas análises.

Este capítulo trás inicialmente, na seção 3.2, uma breve apresentação dos desafios econômicos internacionais que se colocavam naquele momento histórico. Na seção 3.3 recuperamos a análise que Fajnzylber faz sobre o processo de desenvolvimento industrial dos países avançados a partir do pós-guerra, para na seção 3.4 apresentar a visão de Fajnzylber sobre o esgotamento do padrão industrial do pós-guerra e sua análise sobre o processo de

reestruturação produtiva nos países avançados. Algumas considerações finais são apresentadas na seção 3.5.

3.2. Os desafios econômicos internacionais

Procurando respostas e referências para as insuficiências acumuladas pela industrialização da América Latina, Fajnzylber se aprofunda na análise da experiência industrializante dos países avançados. Para ele a análise sobre a dinâmica industrial desses países era relevante por duas razões específicas.

A primeira, porque os sistemas industriais dos países latino-americanos, especialmente os médios e grandes, compartilhavam características estruturais fundamentais com os sistemas industriais dos países avançados e, portanto, estavam sujeitos a uma dinâmica comum. Entretanto, longe de ser uma imagem fiel, porém deformada desses sistemas, o sistema industrial dos países latino-americanos apresentava certas especificidades e deficiências que faziam com que essa dinâmica adquirisse modalidades e temporalidades diferentes na América Latina. Reproduzia-se aqui o padrão de industrialização dos países avançados, que era estritamente funcional à transformação produtiva desses países, pois atendia suas condições internas, que eram radicalmente distintas das condições e necessidades dos países subdesenvolvidos. Não obstante, esta disfunção levava ao surgimento de desequilíbrios que não se apresentavam nos países avançados.

A segunda razão era a sua convicção de que a compreensão da dinâmica industrial dos países avançados poderia proporcionar elementos de juízo importantes para se pensar o processo de industrialização dos países latino-americanos. Para Fajnzylber, a dinâmica do crescimento industrial dos países avançados e a forma como se gestavam as transformações industriais poderia fornecer subsídios para indicar o caminho a ser seguido pelos países da América Latina na busca de uma inserção internacional mais competitiva.

A importância do setor de bens de capital no dinamismo industrial, no aumento da produtividade e na geração de empregos nas economias avançadas também ganha a atenção de Fajnzylber, precisamente devido ao atraso que esse setor apresentava na América Latina, tanto em magnitude como em conteúdo tecnológico.

Assim, para entendermos a lógica do pensamento de Fajnzylber vamos retomar suas análises sobre o processo histórico de desenvolvimento industrial no pós-guerra e sobre o processo de reestruturação produtiva colocado em prática pelos países avançados frente à crise da década de 1970.

3.3. O desenvolvimento industrial dos países avançados no pós-guerra na ótica de Fernando Fajnzylber

O ritmo de crescimento econômico dos países avançados, desde o pós-guerra foi tão espetacular que ficou conhecido como os “trinta gloriosos” do capitalismo (1945-1975). Na vanguarda desse crescimento marchou o setor industrial (liderado pelos complexos metal-mecânico e químico) que cresceu a uma taxa média anual de 6,1% no período de 1950-1975, enquanto o setor agrícola cresceu no mesmo período à taxa de 1,8% a.a. e o comércio a 5,4% a.a.; sendo que no período de 1900-1950 o ritmo de crescimento industrial foi de apenas 2,8% a.a.⁵⁸.

Tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos o setor industrial cresceu significativamente mais rápido que o crescimento global, no período de 1950-1977, com exceção do caso dos Estados Unidos e Canadá, onde o ritmo de crescimento industrial foi igual ao ritmo de crescimento global. O destaque foi o caso do Japão que no período apresentou um dinamismo industrial de 12,7% anuais, elevando a participação da indústria no produto total de 12% para 32%. Já na Europa o crescimento industrial do período foi de 5,2% a.a., superando o crescimento do PIB de 4,3%, o que propiciou um aumento do grau de industrialização de 27% para 34% no período. (ver Tabela 1)

A primeira preocupação de Fajnzylber ao analisar esse padrão de industrialização dos países avançados é identificar a “especificidade” ou o conteúdo específico do padrão industrial que liderou o crescimento acelerado do período. Essa é uma questão importante para Fajnzylber, pois é através dela que procura mostrar que a expansão do setor industrial nos países avançados foi estritamente funcional às suas carências e potencialidades e que foram exatamente as suas necessidades internas que determinaram o crescimento endógeno no

⁵⁸ Fonte: “Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano”, CEPAL, ST/conf. 69/1.2, agosto de 1979. (apud: Fajnzylber, 1983:14)

sentido que respondesse aos seus próprios desafios e interesses. Depois, como veremos no próximo capítulo, este aspecto servirá de contraponto para Fajnzylber mostrar como a reprodução desse padrão industrial nos países latino-americanos produziu uma industrialização truncada, que não atendia às suas necessidades internas, pois se tratava de um padrão funcional às necessidades dos países avançados que eram radicalmente distintas das necessidades dos países subdesenvolvidos.

**TABELA 1 – PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO NO MUNDO SEGUNDO
REGIÕES (1950-1977)**

Região	Crescimento do produto interno bruto acumulativo por ano				Processo de industriali- zação	Grau de industrialização*	
	Total		Por habitante			1950	1977
	Global	Industrial	Global	Industrial			
Mundo	4,9	5,9	2,9	3,9	1,2	23	30
América do Norte (EUA e Canadá)	3,6	3,6	2,1	2,2	1,0	25	25
Europa Ocidental	4,3	5,2	3,6	4,4	1,2	27	34
Europa Oriental e União Soviética	7,3	10,2	6,1	8,9	1,4	19	39
Japão	8,6	12,7	7,5	11,4	1,5	12	32
Outros países desenvolvidos	4,5	5,2	2,5	3,2	1,2	20	24
América Latina	5,5	6,7	2,6	3,8	1,2	18	24
África (excluída África do Sul)	4,8	6,8	2,3	4,1	1,4	8	12
Ásia (excluídos Israel e Japão)	5,3	7,8	2,7	5,1	1,5	9	17

Fonte: "Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano", CEPAL, ST/conf. 69/1.2, agost/ 1979.

* Grau de industrialização corresponde à participação da indústria no produto em Fajnzylber.

Com efeito, o carro-chefe dessa expansão industrial ficou por conta de dois grandes setores industriais que concentraram os recursos de investimento, o **setor metal-mecânico**, onde estão incorporados os **bens de capital**, bens de consumo duráveis domésticos e automóveis, e o **setor químico**. Os dois setores em conjunto representavam em 1901, 21% da produção industrial; em 1937 já somavam 38% e em 1970 alcançaram 53%. Em 1979 esses setores recebiam não menos de 80% dos gastos com P&D.

O setor de produtos **químicos** e derivados representava em 1955 algo em torno de 10% da produção industrial mundial, em 1977 essa proporção passa para 14%. Sua expansão estava vinculada à escassez de recursos naturais e ao baixo custo do petróleo, que no curso dessas duas décadas diminui seu preço relativo em 50% (Fajnzylber, 1983:23-24 e 1986b:41).

A indústria **metal-mecânica** elevou sua participação na produção industrial mundial de 34% para 43% no mesmo período. A diminuição compensatória correspondeu aos bens de

consumo não duráveis, cuja participação diminuiu de 30% para 22%. No caso do Japão, analisando o mesmo período, a proporção de bens de consumo não duráveis sobre o produto industrial caiu de 35% para 19%, o setor metal-mecânico aumentou sua participação de 18% para 46% e o químico de 13% para 15%. Na América Latina a variação nesses setores foi a seguinte: a participação dos bens de consumo não duráveis caiu de 56% para 34%, o química aumentou de 13% para 20% e o setor metal-mecânica aumentou sua participação no produto industrial de 12% para 26%. Apesar desse aumento substancial da participação do setor metal-mecânico latino-americano na produção industrial mundial, tratava-se ainda de um montante proporcionalmente muito inferior ao observado nos países avançados (Fajnzylber, 1983:22).

Ao retomar a discussão sobre o progresso técnico e manufatura no final dos anos 1980, Fajnzylber enfatizou que eram esses setores (metal-mecânico e químico) os que mais concentravam os esforços de inovação e desenvolvimento tecnológicos, os quais apresentavam pelo menos três características adicionais importantes: primeiro, foram os ramos que experimentaram maior crescimento no pós-guerra em distintos países com os mais variados níveis de desenvolvimento; segundo, foram aqueles ramos que apresentaram maior dinamismo no comércio internacional, ou seja, absorveram uma proporção crescente da produção industrial e do comércio internacional; terceiro, corresponderam àqueles ramos que foram os mais dinâmicos no processo de internacionalização da produção (Fajnzylber, 1990a:39-42).

Revisando a evolução do comércio mundial no período de 1962-1985, Fajnzylber observou o seguinte dinamismo nos diferentes bens comercializados: enquanto os produtos primários cresceram a uma taxa de 1,6% cumulativos, as manufaturas baseadas em recursos naturais cresceram 3,7% (principalmente alimentos processados, produtos elaborados de madeira e produtos minerais e energéticos processados); as manufaturas não baseadas em recursos naturais e tecnologicamente “maduras” cresceram 6,8% (têxteis, vestuários, produtos siderúrgicos) e as manufaturas não baseadas em recursos naturais e tecnologicamente “novas” cresceram 8,1% (principalmente metal-mecânica e química). (Fajnzylber, 1989b:27).

Para Fajnzylber essa evolução revelava que o dinamismo de longo prazo da inserção internacional de distintos países estaria determinado pelo peso relativo que cada país atribuísse a cada grupo de produtos e a rapidez com que conseguísse modificar sua pauta de produção em direção aos produtos mais dinâmicos. À medida que os países se inserem na produção de produtos com maior conteúdo tecnológico, maior seria sua produtividade e crescimento, e

quanto maior o crescimento maior a capacidade de inovar tecnologicamente para melhorar a produtividade. Cria-se, desse modo, um “círculo virtuoso acumulativo” entre crescimento, produtividade e progresso técnico.

“En efecto, mientras mayor es el ritmo de crecimiento, más rápida es la incorporación de generaciones sucesivas de equipo, portadores de un progreso técnico que transforma la organización industrial aprovechando las economías de escala que genera el propio ritmo de crecimiento e intensificando la dotación de capital por hombre. El incremento de productividad, a su vez, permite incrementar el mercado a través de la elevación de remuneraciones; intensificar, como se verá más adelante, los recursos destinados a investigación y desarrollo; financiar la expansión requerida de los servicios públicos de infraestructura sin, por lo tanto, afectar la capacidad financiera de las empresas para sostener la expansión. Aparece entonces un ‘**círculo virtuoso acumulativo**’ que vincula y retroalimenta crecimiento con productividad. Se observa así una clara relación entre el crecimiento industrial y el incremento de la productividad en los distintos países avanzados. En ambas variables, el liderazgo lo ejerce, en forma muy marcada, Japón, y cierran la ordenación los Estados Unidos y el Reino Unido. Inmediatamente después del Japón se ubica un grupo de países encabezados por Alemania Federal, Italia y Francia.” (Fajnzylber, 1983:27, *grifo nosso*).

De acordo com Fajnzylber, a direção que o progresso técnico incorporado a esse conjunto dos ramos pivôs do crescimento industrial assume representa um esforço do setor produtivo em responder aos desafios que as economias industriais avançadas enfrentavam do ponto de vista da demanda, da disponibilidade de recursos e da crescente competitividade internacional.

Com relação à **demanda**, Fajnzylber lembra que as economias avançadas caracterizavam-se pelo alto nível de renda, com baixo nível de crescimento populacional, com cada vez mais limitadas possibilidades de transferência da população do campo para a cidade e com suas necessidades básicas de bens de consumo não duradouro plenamente satisfeitas, assim, “el crecimiento de la demanda estaba necesariamente vinculado a la aparición de nuevos productos que presentasen características tales como ahorro de tiempo o de esfuerzos o que permitiesen emplear el tiempo liberado por otros productos.” (Fajnzylber, 1983:33).

Isso explica a expansão da produção de novos bens de consumo - os de consumo duradouro -, e sua crescente diversificação, com o incremento da dotação de capital por pessoa ocupada. Uma implicação importante desse processo foi o crescimento da competição via

diferenciação de produtos, descrito no capítulo anterior. Os Estados Unidos foram os primeiros a desenvolver esse padrão e se tornaram referência para o resto do mundo.

Pelo lado dos **recursos**, Fajnzylber aponta o crescente custo de “rigidez” introduzido pela força sindical e pela legislação trabalhista como um dos desafios a ser enfrentado pelas economias industriais. O desenvolvimento da classe trabalhadora que se organizou politicamente, através dos sindicatos e partidos, passou a representar custos crescentes que deveriam ser compensados com a incorporação do progresso técnico aos bens de capital. Outro desafio enfrentado pelas economias avançadas era a escassez de recursos naturais, que estimulou a produção de produtos sintéticos, viabilizado pelo baixo custo do petróleo (Fajnzylber, 1983:27).

O “**círculo virtuoso acumulativo**” entre crescimento, produtividade e progresso técnico gerou, por seu turno, uma intensificação do comércio internacional e, por conseguinte, da competição entre os países desenvolvidos, que se projetou sobre a internacionalização da produção industrial. Uma das vias desse processo foi a expansão do comércio internacional de manufaturas que cresceu a uma taxa de 8,8% a.a. no período de 1950 a 1975, enquanto que a produção industrial se expandiu a 6,1% a.a., no mesmo período. Na primeira metade do século XX o comércio de manufaturas havia crescido a taxa de 1,7% e a produção industrial a 2,8% anual (Fajnzylber, 1983:35-36).

Este fenômeno de internacionalização, segundo Fajnzylber, se explica pelo fato de que:

“Mientras mayor sea el ritmo de crecimiento de la demanda interna, mayores serán las posibilidades y menores las barreras a la entrada para la importación de productos adquiridos do exterior. Por otro lado, mientras mayor sea el crecimiento de la productividad y el ritmo de innovación tecnológica, mayores serán las posibilidades de competir en el mercado internacional, con el estímulo adicional de las correspondientes economías de escala, que a su vez intensifican crecimiento, productividad y progreso técnico.” (Fajnzylber, 1983:36).

Fajnzylber chamou este processo de “**novo círculo virtuoso acumulativo**” de crescimento/progresso técnico/comércio internacional, ou seja, um fenômeno que se expressa na vinculação entre o ritmo de crescimento industrial dos distintos países, a correspondente elevação da produtividade e a participação no mercado internacional. Em 1950 as exportações dos Estados Unidos representavam 24% das exportações mundiais, mas essa participação foi

diminuindo e em 1975 chegou a 17%. Enquanto de outro lado, o Japão exercia liderança quanto ao grau de penetração no exterior, suas exportações que representavam 4,2% das exportações totais em 1955, mais que duplicou esses números passando para 10,4% em 1975 (Fajnzylber, 1983:36).

O comércio internacional é só uma via desse processo de internacionalização, de acordo com Fajnzylber, a outra via desse processo que acompanhou o acelerado crescimento da produção industrial do período foi o intenso processo de produção industrial fora das fronteiras, que se caracterizou precisamente pela construção de plataformas de exportação em países de mão-de-obra barata e disciplinada e com grande mercado consumidor. Esse processo de internacionalização das empresas foi liderado pelos EUA nas décadas de 1950 e 1960, e foi acompanhado, posteriormente, pelas empresas européias e japonesas. Esse processo de internacionalização via expansão da produção industrial fora das fronteiras, por meio das empresas transnacionais, e as implicações e conseqüências desse processo para o desenvolvimento dos países receptores, especialmente os subdesenvolvidos, foi amplamente discutido por Fajnzylber nos textos dos anos 1970, conforme apresentado no capítulo 2, e suas conclusões foram incorporadas nos trabalhos posteriores, onde continuou a enfatizar a necessidade de avaliar o papel estratégico das empresas transnacionais no crescimento e na transformação do setor industrial do pós-guerra, bem como seu papel na formação do estilo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

3.3.1. O papel estratégico da indústria de bens de capital

Outra característica importante do processo de desenvolvimento industrial do pós-guerra e que tem sido muito enfatizado por Fajnzylber é o papel estratégico desempenhado pelo setor de bens de capital para o desenvolvimento industrial dos países avançados.

Para Fajnzylber, a especificidade desse setor, que lhe garante um papel primordial no desenvolvimento dos países desenvolvidos, é o fato de ser um setor portador de alto conteúdo de inovação tecnológica e que tem como característica essencial o fato de induzir o desenvolvimento do conjunto da economia. Para ele, o dinamismo apresentado pelo setor de bens de capital foi o eixo fundamental do processo de industrialização das economias avançadas. Seria exatamente a magnitude da presença e do comportamento desse setor os

responsáveis pelas diferenças fundamentais que se observa entre as economias avançadas e as semi-industrializadas, especialmente as da América Latina (Fajnzylber, 1983:39).

Conforme dados apresentados por Fajnzylber (1983:38-42), em 1974 a participação da indústria de bens de capital no produto manufatureiro dos países⁵⁹ avançados alcançou, em média, 40%, sendo que a maior participação foi a do Japão, 48,5%, enquanto no Brasil, país da América Latina onde esta indústria estava mais avançada essa proporção era de apenas 14,5%. A participação da indústria de bens de capital nas exportações totais dos países avançados aumentou de 35,5% em 1965 para 41,33% em 1975. No Japão, por exemplo, passou de 31,3% para 49,2%. Além disso, os países desenvolvidos apresentavam um elevado grau de concentração das exportações mundiais de bens de capital, o que expressa a sua elevada capacidade tecnológica. Em 1977 os países desenvolvidos geravam 87,5% das exportações mundiais de bens de capital; os países de economias planificadas geravam cerca de 10%, e os países subdesenvolvidos apenas 2,5%. “Es decir, el sector de bienes de capital constituye el núcleo central de la capacidad de competencia de las economías industriales avanzadas respecto al resto del mundo y esta situación se verifica para Europa, los Estados Unidos y el Japón.” (Fajnzylber, 1983:42).

O dinamismo experimentado por essa indústria foi o que permitiu, segundo Fajnzylber, aos países avançados alcançarem simultaneamente, um crescimento elevado da produtividade da mão-de-obra e das inversões e, conseqüentemente, da competitividade internacional. Baseado em dados das Nações Unidas, Fajnzylber afirma que no setor de bens de capital tanto a produtividade como o emprego experimentaram um ritmo de crescimento mais elevado que o conjunto da atividade industrial, e isto se devia:

“...por una parte a la tendencia aparentemente estructural de crecimiento de la inversión a un ritmo más elevado que el crecimiento del conjunto de la actividad económica e, en segundo lugar, al hecho de que el interior de la inversión la componente de bienes de capital crece más rápido que la inversión total. Estas dos tendencias están ligadas tanto al rápido crecimiento como a la intensidad del proceso de innovación tecnológica que han experimentado las economías de estos países en las últimas décadas.” (Fajnzylber, 1981b:115-116).

Para Fajnzylber o efeito dinamizador que esse setor tem sobre o emprego é particularmente relevante pela exigência de mão-de-obra qualificada e especializada, que

⁵⁹ Utilizou dados dos Estados Unidos, Japão, Alemanha Ocidental, França, Reino Unido e Itália.

posteriormente tende a difundir-se para o conjunto da atividade econômica. Além disso, o processo de inovação tecnológica que caracteriza a indústria de bens de capital, que se expressa tanto na elevação da produtividade para produzir bens de capital como na inovação tecnológica incorporada aos bens de capital, tem sido um importante fator explicativo da elevação da produtividade para os demais setores usuários. Neste sentido, Fajnzylber afirma:

“El progreso técnico que se incorpora en el diseño y funcionamiento de los bienes de capital, unido al proceso de calificación de la mano de obra que este sector induce y al mismo tiempo viabiliza, constituye entonces un mecanismo de difusión de innovación que contribuye en grado importante a la elevación de la productividad del resto de los sectores industriales y, por esa vía, a la determinación, en algún grado, de la competitividad internacional, tanto en la propia rama productora de bienes de capital como en el resto de las ramas industriales y muy especialmente en aquellas en las que la maquinaria e equipo especializado constituyen un factor determinante de la productividad.” (Fajnzylber, 1983:41).

Entretanto, Fajnzylber enfatiza que a direção que este progresso técnico incorporado na indústria dos países avançados assume tem sido funcional à peculiaridade das condições em que se produzia este processo de inovação tecnológica. Isto quer dizer que a direção que o progresso técnico assumiu nos países avançados esteve associada em parte à escassez relativa de mão-de-obra nos países avançados, bem como, ao encarecimento dessa mão-de-obra e, por outra parte, à carência de recursos naturais que somados ao baixo custo do petróleo, acentuaram a inovação na área de materiais sintéticos. Esses fatores em conjunto são apontados como os fatores fundamentais de incentivo para a incorporação de progresso técnico na indústria de bens de capital. Segundo Fajnzylber:

“Este proceso de innovación tecnológica funcional a la escasez y encarecimiento de la mano de obra, a la escasez de recursos naturales y, en ciertos casos, a la escasez de espacio, ha tenido como factor de estímulo la utilización, hasta 1973, de energía barata. Es decir, el contenido y dirección del progreso técnico que ha sido incorporado a los bienes de capital ha respondido no sólo a factores endógenos sino también a condiciones externas al proceso de la industrialización que han ejercido influencia decisiva sobre éste.” (Fajnzylber, 1981b:117).

O desenvolvimento desta indústria de bens de capital teve um papel importante para o comércio internacional dos países desenvolvidos, pois tornou-se, precisamente, um meio para financiar a aquisição de recursos naturais.

“Se observa que el superávit que estos países tienen en relación con el resto del mundo en el rubro de bienes de capital alcanza un nivel comparable al déficit en que incurren por las necesidades de adquirir recursos naturales. Es decir, este acervo tecnológico incorporado en la capacidad de producir bienes de capital se constituye en un factor decisivo para neutralizar las carencias en el ámbito de los recursos naturales.” (Fajnzylber, 1981b:117).

Neste sentido, o mercado dos países subdesenvolvidos adquire uma importância significativa para a balança comercial dos países provedores, ou seja, o superávit que os países desenvolvidos obtêm com o comércio de bens de capital com os países subdesenvolvidos é equivalente ao déficit que incorrem em suas transações com outros bens e especialmente com as matérias-primas e combustíveis.

Todavia, segundo Fajnzylber, este processo tinha uma implicação importante para os países subdesenvolvidos no que diz respeito ao conteúdo tecnológico dos bens de capital. Ao adquirir a tecnologia importada dos países desenvolvidos, os países subdesenvolvidos enfrentavam um grave problema, “la inadecuación que existe entre las características de la tecnología generada en los países desarrollados y las condiciones económicas en que éstas se aplica a los países subdesarrollados” (Fajnzylber, 1983:47).

Fajnzylber argumentava que as características dos bens de capital produzidos pelos países desenvolvidos atendiam às suas condições técnico-econômicas, e não existia motivação para esses países provedores realizarem as adaptações das características dos bens exportados para as condições dos países subdesenvolvidos. Essa adaptação da tecnologia dos bens de capital de acordo com a “proporção de fatores” dos países subdesenvolvidos era uma condição necessária e mencionada com frequência nos documentos globais de política dos países subdesenvolvidos, mas geralmente não era realizada. Em geral, as empresas preferiam as técnicas mais avançadas disponíveis no mercado, que eram as que os provedores de bens de capital dos países desenvolvidos estavam em condições e tinham interesse em ofertar.

Para Fajnzylber seria fundamental modificar o comportamento naqueles setores em que a adaptação tecnológica se fazia necessária, o que implicava na necessidade da formulação de uma “política integral” combinada com um esforço orgânico local, que orientasse o funcionamento do mercado em que atuavam as empresas privadas e redefinisse os critérios de controle e evolução das empresas e organismos públicos e o fortalecimento da infra-estrutura tecnológica local. Nesse sentido, o fator chave era a identificação daqueles setores em que a

adaptação tecnológica era não só tecnicamente viável como, o mais importante, econômica e socialmente desejável. E, segundo Fajnzylber (1983:48), “en esta materia, las definiciones de política y los esfuerzos orgánicos locales no pueden sustituirse por la iniciativa de los proveedores ni por el funcionamiento espontáneo del ‘mercado’”.⁶⁰

3.4. O esgotamento do padrão industrial e a reestruturação produtiva

O ciclo de crescimento industrial do pós-guerra durou até início da década de 1970, quando pelo debilitamento dos fatores que impulsionavam esse crescimento ou pelo surgimento de obstáculos ou barreiras, esse crescimento se estancou, como um sinal do esgotamento do padrão fordista de produção. O dinamismo de alguns setores como o químico e o metal-mecânico, pivôs do crescimento anterior, começou a perder intensidade a partir de 1969, antes mesmo da crise do petróleo.

Para Fajnzylber dentre os fatores que seriam responsáveis por essa perda de dinamismo esteve: i) o ritmo de crescimento das remunerações, decorrente da escassez de mão-de-obra e fortalecimento das organizações sindicais, ii) o incremento da carga fiscal, associada à expansão do setor público durante o período de crescimento e, pelo lado da demanda, iii) a ‘saturação’ do consumo dos setores que arrastavam o conjunto da indústria (bens duráveis e automóveis); fatores que em conjunto começaram a pressionar sobre a taxa de rentabilidade⁶¹ (Fajnzylber, 1983:65).

A partir do momento que o dinamismo perdeu intensidade, na maioria dos países isso já era evidente a partir de 1969, o círculo virtuoso se reverteu, dando início a uma queda do ritmo de crescimento da produtividade. O menor ritmo de crescimento, a queda na produtividade e o aumento da capacidade produtiva não utilizada desestimulam o processo de inovação, com o qual a tendência se consolidou. Tudo isso unido às perspectivas precárias de crescimento, estimularam o surgimento de pressões protecionistas, com as quais o efeito dinamizador do comércio internacional também se reduziu, o mesmo acontecendo com o

⁶⁰ A análise de Fajnzylber sobre a dimensão e o papel da indústria de bens de capital na América Latina está apresentada no próximo capítulo desta tese.

⁶¹ Fajnzylber já discutia este tema no artigo “Sobre la restructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina”, publicado em 1979, mas esta discussão foi retomada no livro *Industrialización Trunca*, de 1983, capítulo 1.

efeito retroalimentador do crescimento. Em 8 de julho de 1978 o Banco Mundial publicou no *World Development Report* a seguinte afirmação: “Se ha incrementado en forma significativa el proteccionismo en los países industrializados y las presiones para reforzar esta tendencia son poderosas” (Fajnzylber, 1983:70).

O crescimento industrial do período anterior foi acompanhado, no âmbito financeiro, por um processo de rápido endividamento por parte das famílias, das empresas e dos governos. Esse fenômeno geral de endividamento, que se iniciou em fins da década de 1960, motivou e ao mesmo tempo favoreceu o rápido processo de internacionalização dos bancos privados, liderado pelos norte-americanos e seguido de perto pelos europeus e japoneses. A enorme massa de recursos gerada no mercado do eurodólar, sem os rígidos controles governamentais, além das conhecidas implicações sobre o grau de autonomia e efetividade das políticas monetárias e fiscais dos distintos governos, constituiu um fator de estímulo aos processos especulativos, do tipo que se desenvolveram com as matérias-primas entre 1971 e 1973 e que, posteriormente, se acentuaram com a intensificação do processo inflacionário. Para Fajnzylber, na verdade a crise do petróleo de 1971 e 1973 veio reforçar e intensificar as pressões que se haviam gestado anteriormente (Fajnzylber, 1983:72).

Essa crise que marcou a economia mundial entre os anos de 1973 e 1983 constituiu um evento fértil para as análises de Fajnzylber, pois obrigou os países industrializados a promoverem ajustes na estrutura do setor produtivo como parte de uma estratégia de superação da crise internacional e retomada do crescimento econômico.

Segundo Suzigan (1989), a partir de 1977/78 as economias avançadas iniciaram a transição para um novo padrão de crescimento e, sobretudo, para uma nova trajetória tecnológica, com o desenvolvimento de novas tecnologias e sua difusão não só no interior da própria indústria como também na economia e na sociedade como um todo. Além disso, foram desenvolvidas novas técnicas gerenciais, novas formas de organização industrial e novas estratégias de mercado. Em sua essência, a reestruturação produtiva nos países avançados constituiu uma das estratégias no sentido de recuperar ou manter o dinamismo industrial e a participação no comércio internacional (Suzigan, 1989:8).

Um dos fatores que chama a atenção nesse processo de reestruturação é o espetacular aumento da competitividade internacional do **Japão** e dos novos países industrializados (**NICs**) da **Ásia**, com relação ao resto do mundo. Esses países protagonizaram um cenário de

impressionante ritmo de crescimento e transformação da estrutura produtiva em curto lapso de tempo, que os credenciou como modelo para inspirar o crescimento industrial de outros países. Ao mesmo tempo assiste-se a perda de dinamismo da economia dos Estados Unidos no mercado mundial, em virtude dos fortes desequilíbrios macroeconômicos que a economia sofria desde o final dos anos 1960.

Um dos pontos essenciais da obra de Fajnzylber foi justamente analisar em profundidade o processo de reestruturação produtiva dessas economias avançadas frente à crise, levando em consideração suas características econômicas, político-ideológicas e culturais, com o objetivo de avançar no conhecimento e na análise das políticas industriais que têm sido seguidas por esses países para enfrentar a perda de dinamismo do setor industrial e conhecer os esforços através dos quais os levou a iniciar um novo ciclo expansivo no setor industrial. Para Fajnzylber, era importante dispor de um quadro de referência bastante amplo com relação ao que ocorria no mundo, para a partir disso refletir sobre o tema da reestruturação industrial para a América Latina, e propor alternativas de política industrial que levasse em conta não apenas as características econômica, política e social da região, mas também as tendências e os desafios associados à transição para o novo padrão industrial gestado pelas economias avançadas.

Fajnzylber, na verdade, queria fugir àquele pensamento simplista, daquele momento histórico, que tendia a elevar as estratégias de sucesso do Japão e especialmente dos países do sudeste asiático à categoria de paradigma a ser imitado pelos países da América Latina para se obter melhores níveis de desenvolvimento econômico. Fajnzylber criticava a precariedade desses “paradigmas” que, em geral, não levavam em conta os fatores culturais, institucionais e sociais característicos de cada região. Para ele, **a experiência desses países constituía um modelo que poderia e deveria inspirar o crescimento industrial da América Latina, mas não se tratava de um modelo a ser copiado.** O caminho mais adequado seria partir para uma análise mais criteriosa das diferenças entre os “estilos de desenvolvimento” da América Latina e dos NICs Asiáticos, levando também em consideração as características de desenvolvimento dos países avançados, especialmente os Estados Unidos e o Japão, que inspiraram, em diferentes graus, o modelo desenvolvimento de ambas as regiões.

Em um de seus trabalhos originalmente escrito no início de 1986, *Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el Sudeste Asiático y sus referentes en el mundo*

industrializado (mimeo)⁶², Fajnzylber afirmou o pressuposto de que “uno de los factores a considerar para explicar las marcadas diferencias que se constatan en los ‘estilos’ de desarrollo de ambas regiones, es el hecho de que mientras las fuentes fundamentales de inspiración del modelo coreano son, en un sentido, Estados Unidos y, en otro, Japón, en el caso de América Latina, la referencia básica actual es Estados Unidos, que se superpone con el referente europeo”. Esse pressuposto sugeria que o sucesso do “estilo de desenvolvimento” dos países asiáticos estaria condicionado à sua estratégia de inspirar-se e adaptar às suas condições modelos de desenvolvimento bastante distintos, Estados Unidos e Japão, enquanto o subdesenvolvimento da América Latina estaria relacionado a aplicação imitativa de padrões de consumo americano.

Tendo certamente este pressuposto como base, os trabalhos de Fajnzylber desde o início da década de 1980 tiveram essa preocupação de avançar na análise dos contrastes entre os “estilos de desenvolvimento” tanto dos países avançados, especialmente dos Estados Unidos e do Japão, como dos NICs e da América Latina, tentando ressaltar aspectos do desenvolvimento desses distintos países e regiões que mostrassem a complexidade, riqueza e heterogeneidade que os caracterizava, bem como, ressaltar que o ensinamento que se podia extrair dessas experiências eram mais ricas e mais valiosas do que se poderia extrair da versão “vulgar” difundida na América Latina, e que permitia apenas uma imitação passiva dos modelos avançados.

No livro *La industrialización trunca de América Latina*, Fajnzylber desenvolveu uma ampla análise sobre as políticas industriais que estavam seguindo os países avançados e NICs asiáticos, desde o pós-guerra, avançando na análise do processo de reestruturação desses países durante a década de 1980. Antes desse estudo Fajnzylber já havia publicado alguns artigos sobre a industrialização exportadora dos NICs asiáticos e depois foi avançando numa análise mais criteriosa sobre o tema da reestruturação produtiva em outros trabalhos publicados ao longo da década.

Ele observou inicialmente como se deu o processo de reestruturação em três países industrializados: Estados Unidos, Japão e Alemanha Ocidental. Países que compartilhavam a preocupação de reestruturar sua produção, com o objetivo de recuperar ou consolidar sua

⁶² Uma versão desse trabalho foi publicado em 1990 sob o título de “The United States and Japan as Models of Industrialization”.

posição internacional, mas que apresentavam trajetórias distintas de inserção internacional desde os anos 1970.

A partir da análise dessas economias é que Fajnzylber começa a desvendar os mecanismos e as políticas implementadas por esses países, com o intuito de alcançar uma inserção internacional mais ampla e, sobretudo, em setores ou produtos mais dinâmicos, dando as primeiras contribuições para a disseminação do conceito de competitividade sistêmica.

Os itens seguintes deste capítulo resumem o conteúdo das reflexões de Fajnzylber acerca dessas economias, procurando evidenciar as características de maior relevância, apontadas pelo autor, acerca do desenvolvimento industrial desses países que podem servir de exemplo para inspirar as políticas industriais dos países latino-americanos. Posteriormente, discute-se o desenvolvimento dos NICs asiático.

3.4.1. Contraste entre os estilos de desenvolvimento dos Estados Unidos, da Alemanha Ocidental e do Japão

A princípio Fajnzylber selecionou um grupo de três países desenvolvidos – Estados Unidos, Japão e Alemanha Ocidental – países que impunham o perfil e os traços principais do sistema industrial mundial e que, em conjunto, geravam quase 40% da atividade econômica industrial do mundo, por volta de 1980. Portanto, compreender a dinâmica industrial desses três países significava, para Fajnzylber, entender a dinâmica industrial mundial e dispor dos elementos de juízo necessários para definir uma estratégia de inserção internacional para os demais países, especialmente a América Latina.

A análise da taxa média de crescimento anual do PNB do Japão, dos Estados Unidos e da Alemanha, conforme dados da Tabela 2, permite verificar que no período entre 1953 e 1973 o Japão apresentou uma taxa média de crescimento do produto de 9,4% a.a., enquanto que os Estados Unidos e a Alemanha apresentaram um crescimento médio anual de 3,6% e 5,8%, respectivamente. Com a crescente instabilidade econômica no início da década de 1970, devido ao rompimento do Acordo do Bretton Woods e do primeiro choque do petróleo, ocorre uma desaceleração do crescimento econômico japonês, porém ainda apresenta um dinamismo maior do que a Alemanha e os Estados Unidos, que tiveram um crescimento médio anual semelhante no período entre 1974 e 1991.

TABELA 2 - TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PRODUTO NACIONAL BRUTO (Estados Unidos, Japão e Alemanha)

PAÍSES	Em percentagem			
	PERÍODOS SELECIONADOS			
	1953-1973	1974-1982	1983-1991	1992-1999
ESTADOS UNIDOS	3,6	1,5	3,0	3,6
ALEMANHA ⁽¹⁾	5,8	1,6	3,1	1,4
JAPÃO	9,4	4,0	4,4	1,0

Fonte: Relatórios do FMI

(1) dados relativos à Alemanha Ocidental

Nestes três países os setores de maior dinamismo nas últimas décadas foram os de maior inovação tecnológica, aqueles que tendiam a substituir os produtos naturais por sintéticos e a automatização crescente com o desenvolvimento da indústria eletrônica na indústria de bens de capital.

Estes países tinham em comum o fato de compartilhavam a preocupação de reestruturar sua produção, com o objetivo de recuperar ou consolidar sua posição internacional, mas que apresentavam trajetórias distintas de inserção internacional desde os anos setenta, fato este que determinou o distinto dinamismo dessas economias no comércio internacional. Enquanto o Japão e a Alemanha vinham aumentando sistematicamente sua participação no mercado internacional, através do setor manufatureiro, os Estados Unidos perdiam em dinamismo e competitividade, tendo sido superados em produção manufatureira em quase 20% pelos dois países em conjunto⁶³. Os Estados Unidos, que geravam 60% da produção industrial no pós-guerra, em meados de 1980 passaram a registrar o maior déficit no setor industrial, perdendo em dinamismo para o Japão e a Alemanha. Não existia naquela época consenso sobre a perda de dinamismo dos Estados Unidos em relação ao Japão e à Alemanha e nem sobre quais as medidas necessárias para reverter essa tendência.

⁶³ O resultado deste estudo foi publicado no artigo: *Competitividad internacional: evolución y lecciones*, e incorporado ao estudo sobre crescimento e equidade publicado no livro *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*. Análises sobre o desenvolvimento dos Estados Unidos e do Japão também são apresentadas no trabalho *Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el sudeste asiático...* (1986a mimeo). Todavia, utilizaremos como referência neste item o livro *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, pois apresenta uma descrição mais atualizada do desenvolvimento desses países.

Para Fajnzylber, algumas diferenças básicas entre os “estilos” de desenvolvimento dos três países revelavam algumas pistas das causas da distinta evolução desses países no comércio internacional de manufaturas.

Os gastos com pesquisa e desenvolvimento para fins civis foram maiores no Japão e na Alemanha que nos Estados Unidos. A taxa média anual de crescimento das exportações industriais do Japão, entre 1963 e 1983, chegou ao dobro da dos outros dois países (ver Tabela 3). Neste mesmo período, as exportações de bens de capital do Japão em relação às exportações mundiais de bens de capital passaram a ser quase cinco vezes maior do que as da Alemanha e dos Estados Unidos. Enquanto na Alemanha as exportações de bens de capital se mantiveram constante, nos Estados Unidos passaram a representar em 1983 apenas 74% do que representavam em 1963. As exportações de bens de capital dos Estados Unidos em 1963 representavam quase o quádruplo das importações desses bens, e em 1983 essa relação se reduziu a um quarto. Enquanto no Japão, em 1963, as exportações representavam o dobro das importações, em nível inferior aos dos Estados Unidos e da Alemanha, e em 1983, entretanto, suas exportações de bens de capital equivaliam a dez vezes as importações correspondentes.

TABELA 3 - DIFERENTES INDICADORES DA COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL (em porcentagem)

		Estados Unidos	Japão	Repúb. Federal de Alemanha
Gastos com pesquisa e desenvolvimento/PIB 1983-1984		1,8	2,5	2,4
Taxa de crescimento exportação de manufaturas 1963-83		7,9	18,4	9,3
Exportação bens de capital/ exportação total manufaturas 1983		44	58	46
Exportação bens de capital/exportação mundial de bens de capital 1983-63		74	475	100
Exportação bens de capital/ importação de bens de capital	1983	100	950	267
	1963	383	200	380
Produtividade-crescimento de manufaturas 1975-81	1975-1981	1,7	8,7	3,2
	1965-1973	2,8	11,0	4,2
Exportação de manufaturas/ importação de manufaturas 1979-81		1,0	5,0	1,8

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e tecnologia, apud Fajnzylber, 1990a.:88

Também no indicador de melhoramento da produtividade o Japão passou à frente, no período de 1965-1973 ele já apresentava a produtividade mais elevada em relação aos outros

dois países. Depois de um processo de queda no nível de produtividade nos três países, de forma mais radical nos Estados Unidos, entre 1975 e 1981 o ritmo de produtividade da Alemanha era quase duas vezes maior que o dos Estados Unidos e o do Japão era mais que o dobro do ritmo de produtividade da Alemanha. No que se refere a relação entre a exportação e importação de manufaturas, no período de 1979 a 1981, o Japão quintuplicou suas exportações desses bens em relação às importações, enquanto a Alemanha apenas duplicou e os Estados Unidos mantiveram a relação constante.

Analisando a evolução de alguns indicadores num período mais amplo (1965-1984) Fajnzylber chamou a atenção para a tendência ascendente da participação do Japão no mercado mundial de bens de capital, enquanto a Alemanha apresentou uma estabilidade relativa com leve queda a partir de 1980 e os Estados Unidos apresentara uma contínua queda da participação, atenuada a partir de 1980 mesmo diante da valorização do dólar frente às moedas das principais economias. Nesse período o Japão, e em menor medida a Alemanha, aumentaram rapidamente tanto suas exportações como importações, absorvendo rapidamente a tecnologia incorporada aos bens de capital de outros países e a difundindo aos setores de bens e serviços. Esta característica permitiu aos dois países, de acordo com Fajnzylber, enfrentar a crise do petróleo da década de 1970, com o incremento das exportações líquidas de bens de capital, “fator determinante do aumento do superávit no setor manufatureiro”. Em contraposição, os Estados Unidos vinham acumulando uma deterioração de sua competitividade entre 1965 e 1970, portanto, antes mesmo da crise do petróleo (Fajnzylber, 1990a:89-90).

Para Fajnzylber a importância muito maior que adquiriu a indústria do Japão comparada com a dos Estados Unidos (31% e 23% do PIB, respectivamente) se devia à conjunção de uma série de fatores de caráter sistêmico, o que significa que esse sucesso não foi resultado apenas da aplicação de políticas macroeconômicas, pois tanto os Estados Unidos como a Alemanha aplicaram políticas macroeconômicas de variada intensidade e diferentes instrumentos e em distintos contextos internacionais e, essas políticas, segundo Fajnzylber, não resultaram no mesmo efeito:

“Esas diferencias no parecen haber ejercido una influencia decisiva sobre la evolución de la competitividad, ya que sobre ésta influyen no sólo las políticas macroeconómicas, sino las sectoriales, los aspectos microeconómicos de gestión, los factores institucionales como el sistema educativo, la disponibilidad de recursos

naturales, el tamaño del mercado interno y muchos otros factores. Es así perfectamente comprensible que las tendencias a la baja de la competitividad coexistan con la alternancia y falta de coherencia de las políticas macroeconómicas.” (Fajnzylber, 1990a:92).

Para Fajnzylber (1990a:82), o fato de não possuir **recursos naturais** em abundância seria um dos primeiros fatores que teriam impulsionado o Japão e a Alemanha a melhorar sua capacidade de competição internacional no setor industrial. Ambos países não teriam outra alternativa como fonte de renda para comprar os recursos naturais de que careciam senão buscar uma sólida posição no comércio de manufaturas. De outro lado, os Estados Unidos com sua riqueza natural e seu tamanho continental colocavam o comércio internacional como elemento complementar e marginal. A partir da década de 1980 os EUA mantêm sua participação no mercado internacional com produtos agrícolas, enquanto cresce o déficit no setor manufatureiro.

Os dados da Tabela 4, apresentados por Fajnzylber em 1986 mostra que, enquanto no Japão é o setor manufatureiro o carro-chefe da economia que sustenta o déficit em todos os setores de recursos naturais, nos Estados Unidos o único setor superavitário é a agricultura.

TABELA 4 - ESTADOS UNIDOS-JAPÃO: Saldos comerciais por setores de atividade econômica (milhões de dólares)

		1970	1975	1981	1982	1983
Agricultura	EUA	631	12.069	25.344	19.728	16.518
	Japão	-5.292	-13.931	-24.929	-23.508	-23.301
Manufatura	EUA	41.541	21.196	13.369	-3.942	-28.925
	Japão	13.180	42.393	119.152	107.197	113.403
Energia	EUA	-1.480	-21.922	-73.974	-54.665	-50.349
	Japão	-3.858	-25.432	-72.091	-65.306	-58.636
Mineração	EUA	-863	-1.295	-5.183	-3.426	-5.298
	Japão	-3.698	-5.734	-11.223	-10.388	-10.055
Outros setores	EUA	196	640	758	-280	-1.268
	Japão	105	594	-2.168	-1.095	-877

Fonte: Nações Unidas, International Trade Statistics y Yearbook, 1970-71, 1977 e 1983 (apud: Fajnzylber, 1986a: 06)

Outro fator para o qual Fajnzylber chamou a atenção diz respeito ao **padrão de consumo e ao investimento**. Fajnzylber reuniu uma série de indicadores que mostravam uma marcada diferença entre consumo e investimentos nestes três países, apesar de disporem de um nível de renda equiparável. Estes indicadores mostraram que apesar do Japão adotar o padrão

de consumo dos EUA, o fez com o objetivo de reproduzir os bens passíveis de serem exportados para aquele país, “se imita la modernidad, pero se controla su ritmo de absorción, de modo a armonizarlo con el objetivo interno estratégico de crecimiento y por consiguiente con la competitividad”, assim se comprime o consumo para estimular a poupança (Fajnzylber, 1990a:106).

Em contraposição, os EUA apresentavam uma maior propensão a consumir, seu consumo representava 84% do PIB em 1984, enquanto na Alemanha representava 77% e no Japão 69%. Com relação à renda disponível das famílias destinadas à poupança os indicadores levantados por Fajnzylber mostravam uma diferença mais notória: 22,5% para o Japão, 13% para a Alemanha e 5,2% para os EUA (ver Tabela 5). À maior disponibilidade de poupança no Japão se agregavam os mecanismos destinados a canalizar essa poupança para o investimento, o Banco do Japão e o Ministério das Finanças estabeleciam as normas nesse sentido e fixavam as prioridades. A taxa de investimento no Japão era de 28%, na Alemanha 21% e nos EUA 19%. Soma-se a isso, o fato dos Estados Unidos destinarem, proporcionalmente aos outros dois países, um volume muito maior de recursos para fins bélicos (Fajnzylber, 1990a:99).

TABELA 5 - ESTADOS UNIDOS, JAPÃO E REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANHA: Padrão de Consumo – Diferentes Indicadores

	Estados Unidos	Japão	República Federal da Alemanha
Consumo/PIB 1984 (%)	84	69	77
Poupança interna bruta/PIB (%)	16	31	23
Poupança interna bruta/Renda disponível 1984	5,2	22,5	12,8
Formação bruta de capital fixo/PIB (%) 1984	19	28	21
Automóveis/1000 pessoas – 1981	526	185	346
Pessoas/espaco habitável - 1980	0,5	1,0	0,7
Habitação com banho/ducha – Percentagem 1979	95,2	65,6	81,8
Consumo de energia per capita – 1980 (Kg equivalente em petróleo)	7,302	3,135	4,238
Consumo diário de calorias per capita/necessidades – 1983	137	113	130
Proteínas animais: grama por habitante diário – 1984	73	46	69
Telefones: número/1000 habitantes	760	555	621

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia, apud: Fajnzylber (1990a:100)

“En el lento crecimiento de los Estados Unidos inciden, la muy baja tasa de ahorro familiar, los elevados déficit fiscales, el costo relativamente más alto del capital

indispensable para el sector productivo y el nítida tendencia del sistema tributario a favor del consumo y contrario a la inversión. Lo anterior se traduce en una tasa de formación capital notablemente inferior a la de Japón.” (Fajnzylber, 1986a:5).

Além dessas características, Fajnzylber destacou uma série de outras medidas que o Japão adotou e que contribuíram para o seu sucesso, dentre os quais: i) um conjunto de disposições tendentes a favorecer a aquisição de tecnologia no exterior para conhecer e reproduzir no Japão; ii) políticas restritivas em relação ao investimento estrangeiro no setor industrial; iii) política de controle de importações; iv) políticas fiscais para garantir o equilíbrio macroeconômico e destinadas a favorecer determinados setores considerados estratégicos ou prioritários (Fajnzylber, 1990a:108).

3.4.2. Alguns aspectos da política industrial do Japão

No período entre 1953 e 1973, que ficou conhecido como o “milagre econômico japonês”, a taxa média de crescimento anual do Produto Nacional Bruto foi de aproximadamente 10%, o que possibilitou ao país se transformar, a partir de 1968, na segunda maior economia do mundo capitalista. Nesse período a expansão de sua economia foi maior que a das outras economias industrializadas, ficando atrás somente dos Estados Unidos, em termos de produto. Entretanto, o Japão não saiu ileso à crise financeira internacional, desencadeada pelo rompimento do Acordo de Bretton Woods, pela elevação do preço do petróleo e pela competição dos novos concorrentes asiáticos. No período de 1974-82, conforme dados da Tabela 2, a expansão do seu produto experimentou uma marcada desaceleração chegando a 4% ao ano, menos da metade da taxa de 9,4% a.a. verificada no período de 1953-73, exatamente porque alguns setores-chaves foram paulatinamente sendo atingidos pela crise mundial.

O que interessava a Fajnzylber ao analisar o caso do Japão era exatamente investigar a política industrial adotada por este país com relação aos ramos que foram afetados pela recessão de 1970 e verificar os ramos em que se estaria concentrando esforços para década de 1980.

Com relação ao primeiro ponto, Fajnzylber observou que uma das ações mais importantes do governo japonês foi a aprovação, em 1978, de uma lei⁶⁴ destinada a apoiar as denominadas “indústrias estruturalmente deprimidas”. Incluíam-se nessa categoria os seguintes ramos industriais: produção de aço com forno elétrico, produção de ferro e silício, fundições de alumínio, produção de fibra sintética, fiação, produção de amoníaco e uréia, produção de ácido fosfático, papelão e indústria naval. Para inserirem-se nessa categoria os setores deveriam estar enfrentando algum problema, como queda da demanda ou capacidade ociosa (Fajnzylber, 1983:245).

O conteúdo deste programa de apoio a esses setores industriais incluía:

“i) un programa básico de estabilización preparado por el MITI para cada una de las ramas, en consulta con un consejo asesor, en el cual había representantes del sector industrial. Estos programas tenían como propósito lograr un equilibrio entre la demanda y la oferta en un período de tres a cinco años, y regular las nuevas capacidades; ii) considerándose insuficientes los ajustes autónomos que podía realizar el sector privado, el MITI promovió la cartelización de los sectores afectados con el objetivo de eliminar el exceso de capacidad instalada y restringir las nuevas instalaciones. Es interesante destacar el hecho de que la ley ‘antitrust’ vigente el Japón prohíbe la formación de cárteles, pero considerando que se trataba de una situación especial, el propio gobierno, a través del MITI, favoreció esta medida; iii) el porcentaje de la eliminación de la capacidad ociosa y la diversificación de las empresas hacia otras actividades fui financiado por el Bando de Desarrollo con tasas preferenciales de interés. Adicionalmente, el gobierno propuso un subsidio para el desplazamiento de los trabajadores dentro de las empresas y a nivel de los gobiernos y autoridades locales.” (Fajnzylber, 1983:248).

Isso significava que: “La adaptación tecnológica a las nuevas condiciones energéticas, exportación de servicios de ingeniería y desplazamiento hacia los rubros de mayor complejidad tecnológica, constituyen lineamientos centrales de esa política de reestructuración industrial.” (Fajnzylber, 1983:249).

O setor automotivo foi um dos primeiros setores a passar por uma adaptação. No início dos anos 1970 esse setor tinha uma demanda que crescia a 12% ao ano, mas essa demanda já estava ficando saturada, a previsão para a década de 1980 eram taxas de 2 a 3%. Para adaptar-se a essa saturação da demanda e as crescentes pressões protecionistas observadas na Europa e nos Estados Unidos, o governo japonês adota a política de

⁶⁴ “The Law for Professional Measures for Stabilizing Designated Depressed Industries”.

internacionalização com inovação tecnológica. O resultado dessa política é que já em 1979 o Japão havia se convertido no principal exportador de veículos a nível mundial, destinando metade de sua produção ao mercado internacional. No que se refere à veículos de passageiros, o Japão representava, no mesmo ano, 20% da produção mundial, superando a Alemanha e a França e alcançando os Estados Unidos, o qual superaria em 1980 (Fajnzylber, 1983:249).

Todavia, Fajnzylber salienta que o núcleo central de interesse para a expansão da indústria do Japão na década de 1980 eram os setores altamente intensivos em tecnologia. Segundo Fajnzylber essa é uma opção estratégica, tendo em vista não apenas as condições do Japão em matéria de recursos naturais, pois tratava-se de um país que importava 88% de suas necessidades de energia, mais de 60% dos grãos que consumia e praticamente 100% de minerais vitais como o ferro, o ouro, a bauxita e o cobre, como também uma estratégia frente a crescente ameaça competitiva dos países asiáticos.

Entre esses setores de alta tecnologia se destacavam a produção de equipamentos para informática (semicondutores) e aplicação de engenharia genética aos setores farmacêutico e alimentar.

“En el área de computación, la estrategia del MITI ha sido favorecer los esfuerzos cooperativos entre las empresas japonesas en el área de investigación y desarrollo, estimulando el consumo interno a través de sistemas públicos de computadores y centralizando compras de equipo informático para el sector público, todo esto con la perspectiva de favorecer la expansión de un mercado interno para sus fabricantes nacionales.” (Fajnzylber, 1983:251).

Graças a esse tipo de incentivo, Fajnzylber previa para o setor produtor de computadores um desempenho extraordinário para os anos seguintes, a exemplo do que já ocorrera com o setor automotivo, “puede preverse que el avance japonés en el mercado internacional de este tipo de equipo puede ser significativo...” (Fajnzylber, 1983:252).

Além do intenso apoio governamental à inovação tecnológica no setor de microeletrônica, outros fatores contribuíam, segundo Fajnzylber, para o sucesso da indústria no Japão:

“El carácter integrado y autosuficiente de la industria del Japón permite una más rápida difusión de la innovación tecnológica en el sector de la microelectrónica a la industria de bienes de capital y, a través de éstas, al conjunto de la actividad

productiva, ha constituido un apoyo significativo a los altos niveles de incremento de la productividad industrial en el Japón.” (Fajnzylber, 1983:253).

No setor farmacêutico o governo japonês também havia aplicado uma política de inovação tecnológica em áreas críticas a partir de 1975. Como resultado desse projeto de apoio pela primeira vez, em 1979, as exportações de produtos farmacêuticos superaram as importações. Como ocorreu em outros setores, a trajetória de desenvolvimento desse setor passou pela consolidação interna e aumento da competitividade internacional, para iniciar um processo de internacionalização da produção (Fajnzylber, 1983:253).

Enfim, sobre a política industrial japonesa Fajnzylber conclui:

“Se observa entonces que, independientemente de la modalidad que asuma la estrategia industrial del Japón para los distintos sectores, aparecen como elementos comunes a las distintas políticas por rama el desplazamiento hacia la franja de productos de tecnología intensiva, la exportación de servicios de ingeniería y la búsqueda de un esquema de internacionalización, donde la colaboración con firmas de otros países puede actuar como un factor de apertura de mercados y apoyo tecnológico.” (Fajnzylber, 1983:254).

3.4.3. A industrialização exportadora do sudeste asiático

Os fatores que motivaram Fajnzylber a estudar o Japão, a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura podem ser resumidos em dois: 1) pelo impressionante ritmo de crescimento e transformação da estrutura produtiva desses países e, 2) porque eles têm sido freqüentemente utilizados como modelo para inspirar o crescimento industrial da América Latina.

Segundo Fajnzylber, a experiência de êxito dos países do sudeste asiático tem sido elevada em muitos círculos à categoria de “paradigma”, e se tem sustentado que a América Latina deveria seguir a mesma estratégia. Segundo estas versões o êxito desses países está baseado: a) na total abertura da economia internacional, b) na reduzida intervenção pública e, c) na presença massiva de investimento estrangeiro (Fajnzylber, 1983:80).

Neste sentido, bastaria aos países da América Latina eliminar seu esquema de proteção, reduzir ao mínimo a intervenção pública e acentuar a presença do investimento

estrangeiro, para que se pudessem desenvolver modelos exportadores de sucesso como os do sudeste asiático.

Essa interpretação do processo de desenvolvimento dos “tigres asiáticos” se constitui uma visão reducionista e vulgar, no sentido de simplificar demasiadamente processos complexos e de grande heterogeneidade que são as experiências de desenvolvimento dos países do sudeste asiático. Para Fajnzylber a mitificação implícita nesta versão é extremamente grave em dois sentidos: 1) porque inibe o avanço na compreensão dos fatores que realmente explicam esse ritmo de crescimento e transformação e, 2) porque se formulam recomendações que não apenas correspondem a um grau muito parcial das experiências das quais esta provém, como são altamente discutíveis.

É por esta razão que Fajnzylber tenta analisar alguns dos aspectos específicos dessas experiências que mostram enorme complexidade e heterogeneidade, deixando em evidência que as lições que se podem extrair delas são, sem dúvida, mais ricas e valiosas do que se depreende da versão “vulgar”.

Fajnzylber analisou dados da economia de quatro países: **Hong Kong** (população: 4,5 milhões) e **Cingapura** (população: 2,3 milhões), países que possuíam uma superfície de aproximadamente 1.000 km², uma renda per capita superior a 2.000 dólares, carentes de agricultura (2% do PIB), e com os setores serviços, comércio e finanças acentuados. A relação entre o comércio internacional e o produto alcançava nesses países 183% e 252%, respectivamente, o que outorgava a estas cidades o mérito de centro de comercialização internacional. Os outros países foram a **Coréia do Sul** (população: 36 milhões) e **Taiwan** (população: 16 milhões), países com característica mais aproximada com a dos países subdesenvolvidos da América Latina. Suas dimensões geográficas são 99.000 Km² e 36.000 Km², respectivamente. A proporção de produtos agrícolas gerados por esses países era superior a do México e a do Brasil (na Coréia 27%, em Taiwan 12%, no Brasil 8% e no México 10%). O que há de comum entre esses quatro países é, sem dúvida, o rápido crescimento do produto, da produção e das exportações industriais⁶⁵.

Em termos de renda per capita os quatro países apresentaram um incremento significativo, diminuindo a distância relativa com os Estados Unidos. Em 1963 Cingapura e Hong Kong representavam, respectivamente, 23% e 20% da renda per capita dos Estados

⁶⁵ Fajnzylber utilizou dados de 1976 divulgados pela OCDE.

Unidos, em 1976 essa proporção equivalia a 42% no caso de Cingapura e 35% no caso de Hong Kong. Coréia do Sul e Taiwan também apresentam um incremento da renda per capita, porém, partindo de níveis mais baixos. A Coréia tinha em 1963 uma renda per capita que equivalia a 9% da renda dos Estados Unidos, alcançando em 1976 cerca de 20%. Em Taiwan o crescimento parte de 14% em 1963 e atinge 24% em 1976. Em ambos os casos os níveis de renda per capita era inferior ao do Brasil e do México (Fajnzylber, 1983:82).

A produção industrial desses quatro países em relação à produção industrial das economias de mercado se elevou de 0,35% em 1963, para 1,35% em 1976. No mesmo período a participação do Brasil e México se elevou de 2,6% em 1963 para 3,9% em 1976. Esse incremento da produção industrial é acompanhado por uma impressionante expansão das exportações de manufaturados. A participação das exportações desses quatro países com relação ao total mundial se eleva de 1,35% em 1963 para 4,0% em 1976. No caso do Brasil e México houve um aumento de 0,22% em 1963 para 0,92% em 1976.

Todavia, para Fajnzylber a diferença mais notável entre a evolução desses países com relação ao Brasil e o México é o peso relativo das exportações na produção industrial. Enquanto na América Latina as exportações industriais representavam apenas 4% da produção total em 1973, sendo 5% no Brasil e no México, nos NICs asiáticos alcançavam níveis muito superiores: 28% em Taiwan, 37% na Coréia do Sul, 78% em Hong Kong e 77% em Cingapura (Fajnzylber, 1983:82-83).

Estratégias de industrialização e de exportações

Para Fajnzylber era importante deixar muito claro o elemento básico das estratégias seguidas pelos NICs e frequentemente omitida: “su opción fundamental en favor de la industrialización”. Uma industrialização orientada para o mercado internacional, mas o elemento fundamental era a “industrialização”. O efeito de arraste dessa estratégia – geração de empregos, qualificação da mão-de-obra, elevação da produtividade, crescimento dos salários e indução ao consenso sobre a importância do progresso técnico – estavam intrinsecamente vinculados ao fato básico de que o que se exportava eram produtos industriais. Para Fajnzylber os mesmos resultados não teriam sido alcançados se o que se tivesse exportando fossem produtos naturais.

“Por consiguiente, no es la orientación a la exportación *per-se* que genera estos efectos dinamizadores, sino el hecho de que la producción exportada, aun cuando presente un contenido elevado de insumos importados, es objeto de procesamiento local, con lo cual se incorpora y difunde la ‘lógica industrial’ al patrimonio local.” (Fajnzylber, 1983:83).

Dados apresentados por Fajnzylber sobre a estrutura setorial da atividade produtiva dos NICs asiáticos revelavam um notável dinamismo. Através destes dados pode-se observar que a participação do setor industrial no PIB teve um crescimento espetacular: na **Coréia do Sul** o setor industrial representava 5,3% do PIB em 1954, mas em 1979 essa proporção se elevou para 31,6%; em **Taiwan** a produção industrial em relação ao PIB passou de 10% em 1952 para 42% em 1979; em **Cingapura** o setor industrial representava 13% do PIB em 1960 e aumentou essa proporção para 24% em 1979 (Fajnzylber, 1983:83-90).

Diante desse quadro expressivo, Fajnzylber considerou pertinente estudar as especificidades dessa industrialização, cujo traço central era a concentração nas exportações de bens de consumo com conteúdo elevado das importações e uso intensivo da mão-de-obra, com o objetivo de extrair algumas lições para a América Latina.

Tomando como exemplo o caso coreano, Fajnzylber (1983:88) mostrou que a estratégia de exportação de bens de consumo com elevado conteúdo de importações, unida ao crescimento do mercado interno – que no período de 1960 a 1973 contribuía com 73% do crescimento global do setor industrial –, explicavam o déficit sistemático da balança comercial coreana no período de 1960 a 1979. Suas exportações penetravam com êxito nos mercados dos Estados Unidos e da Europa, com os quais obtinha um superávit comercial, mas com o Japão mantinha um déficit comercial significativo, que chegou a representar 6% do PIB em 1978. Para Fajnzylber este era um aspecto importante, pois determinava uma das especificidades do processo de industrialização coreano. Ao analisar a relação comercial entre esses dois países, Fajnzylber observou que o Japão apresentava uma balança comercial favorável nos ramos de alta tecnologia: maquinaria, equipamentos elétricos e eletrônica, equipamentos de transporte, metálicos básicos e produtos químicos, enquanto a Coréia do Sul tinha uma balança favorável nos ramos têxteis, alimentos e fiação. Além disso, a Coréia do Sul exportava para o Japão alguns produtos do ramo de maquinaria elétrica e eletrônica (como eletrodomésticos e baterias e circuitos integrados, para os quais a tecnologia de produção já estava padronizada).

Segundo Fajnzylber, a especialização coreana no setor de equipamentos elétricos e eletrônicos refletia o fato de que “las empresas coreanas en este sector se desarrollaron a iniciativa de empresas japonesas o norteamericanas que buscaban, a través de la fórmula de la subcontratación, aprovechar las ventajas comparativas del costo de la mano de obra” (Fajnzylber, 1983:88).

Essa vinculação dos NICs com o Japão adquire particular relevância para o Japão, pois a perda relativa do mercado dos Estados Unidos para as exportações desses países com abundante mão-de-obra barata, se vê compensada pela exportação indireta de bens de capital e produtos intermediários de origem japonesa incorporados às exportações de outros países.

Política seletiva de importações

Para Fajnzylber, ao contrário do que diziam as versões “vulgares”, a política comercial seguida pelos NICs tinha um componente nada desprezível de substituição de importações, com um caráter extremamente seletivo a nível setorial, que identificava não apenas setores, mas inclusive empresas, ao contrário do que ocorria na América Latina.

“Esta cuidadosa y selectiva política proteccionista utilizaba tanto mecanismos arancelarios como no arancelarios, reforzando ambos con disposiciones relativas al acceso al mercado de divisas. La selectividad se refería no sólo a la identificación de sectores, sino inclusive a empresas, vinculándose las divisas autorizadas para importaciones con las exportaciones generadas, en las cuales se utilizaban esas importaciones, todo lo cual implicaba la existencia de mecanismos institucionales que permitían una comunicación permanente entre las autoridades gubernamentales y las empresas respectivas.” (Fajnzylber, 1983:90-91).

Esta dimensão institucional estava presente, com diferentes graus de modalidade e intensidade, nos quatro países analisados, deixando a evidência de “un Estado ‘intervencionista’ en la más ortodoxa tradición japonesa”.

Entretanto, Fajnzylber chamou a atenção para um aspecto importante da política protecionista da Coreia do Sul, que era o fato de que as restrições quantitativas sobre as importações terem sido um mecanismo muito mais utilizado dos que as tarifas como medida para proteger a substituição de importações, o que induzia muitas reflexões equivocadas sobre a política comercial desse país.

Para ilustrar este fato Fajnzylber lembrou que no curso da denominada “liberalização das importações” de 1967, se introduziu a chamada “lista negativa”. Uma lista onde o Governo anunciava quais produtos não podiam ser importados, sendo que, duas vezes por ano a lista era atualizada com importações restringidas. Os critérios para definir os itens que entrariam na listas se relacionavam, fundamentalmente, com a situação do balanço de pagamentos e os requerimentos de proteção para as indústrias domésticas. As restrições eram aplicadas principalmente sobre importações competitivas e as importações chamadas não essenciais ou de luxo (Fajnzylber, 1983:91).

Quando a lista negativa foi aprovada, em 1967, dos 1.312 itens básicos de importação no país, 60% não estavam incluídos na lista. Entre 1967 e 1977, o total de itens com aprovação automática foi diminuindo até chegar a 52.7%. Segundo Fajnzylber:

“En términos generales, esto muestra que, al menos desde el punto de vista del número de ítems de importación permitida o restringida, no se habían observado modificaciones sustanciales en el decenio posterior a lo que se denominó ‘el proceso de liberalización de importaciones’.” (Fajnzylber, 1983:91)

Outras características da política de proteção da Coréia do Sul chamaram a atenção de Fajnzylber: 1) no período de 1968 a 1978 a média ponderada da taxa de proteção nominal na Coréia aumentou de 14% para 18%, enquanto a taxa ponderada de proteção tarifária diminuiu de 54% para 38%, no mesmo período; 2) observa-se uma política de promoção setorial com caráter discriminatório, sendo que a proteção tanto nominal como efetiva tende a ser menor para bens intermediários e maiores para bens de capital e de consumo duráveis; 3) a proteção tem amparado o setor agrícola de forma crescente.

Diante desse quadro Fajnzylber concluiu: “Es evidente que esta realidad está muy lejos de los esquemas de liberalización drástica e instantánea que se recomiendan actualmente en América Latina y que se han puesto en práctica en algunos países y, además, de la política comercial de Corea.” (Fajnzylber, 1983:93).

No caso de Taiwan Fajnzylber mostrou que o processo de liberalização das importações havia sido mais acentuado que na Coréia do Sul, porém, no período em que se instrumenta a política de industrialização, a proteção à fabricação local estava plenamente presente.

O papel do Estado

Segundo Fajnzylber, nos quatro países analisados “...existen claras indicaciones de que la estrategia de industrialización de la posguerra no sólo ha sido el resultado de la acción de las fuerzas del mercado internacional, sino de la adopción de una decisión estratégica por parte de articulados núcleos internos de los Estados respectivos”. Em Cingapura o governo desempenhou um papel importante no desenvolvimento econômico, identificando problemas, formulando políticas e estabelecendo incentivos. No caso de Hong Kong, a presença da ação do Estado se reflete na existência de núcleos empresariais internos que têm um componente histórico muito forte associado ao longo período de intermediação comercial na Ásia. Segundo Fajnzylber, um conjunto de fatores históricos e culturais contribuiu para o sucesso da industrialização de Hong Kong. A infra-estrutura herdada historicamente, com anos de atividades de intermediação comercial, possibilitou a Hong Kong condições apropriadas para o desenvolvimento de um comércio exportador de manufaturas que constituiu a base fundamental de seu crescimento. A industrialização para exportação foi estimulada pela afluência de mão-de-obra, capital e empresários precedentes da China, durante os últimos anos da década de 1940 e primeiros da de 1950. Para Fajnzylber esses fatores evidenciam que:

“...la exitosa industrialización de estas dos ciudades-Estados, Hong Kong y Singapur, trascienden en mucho lo que serían los milagrosos resultados obtenidos por la aplicación del *laissez-faire* y confirman la idea de que para comprender estos procesos es preciso ponderar adecuadamente la responsabilidad que en ellos adquieren grupos endógenos en una organización social gestada en determinadas condiciones históricas, respecto a las cuales no debería hacerse abstracción.” (Fajnzylber, 1983:98).

No caso de Taiwan, assim como em outros países, a estratégia industrial, segundo Fajnzylber, “responde en un grado significativo a la decisión política de agentes económicos y sociales internos que convergían en la definición de la estrategia formulada por el Estado”. Para ele é esta ação governamental que permitiu a diversificação relativa que experimentam a produção e a exportação desse país. Logo, seria difícil esperar uma diversificação para setores intensivos em capital (como a petroquímica) e intensivos em mão-de-obra qualificada e tecnologia (como a indústria naval), como reflexo mecânico do esquema de vantagens comparativas estáticas e do exercício de pressões por parte dos países avançados que se vêem afetados por essa diversificação industrial (Fajnzylber, 1983: 98-99).

Há um fato anterior a esse movimento de industrialização, mas muito relevante para o processo, que se refere à reforma agrária, que foi levada a cabo pelo general Chiang Kai-Chek, após ser expulso da China. O modelo de reforma agrária implementado por Kai-Chek em Taiwan, embora inspirado no modelo japonês, apresentava uma inovação importante, pois a indenização aos “latifundiários” foi parcialmente paga em ações, tornando-os sócios da industrialização do país. Em 1952 o Governo havia transferido o equivalente a 13% do PIB aos agricultores, criando dessa forma uma nova classe de consumidores.

O caso da Coreia do Sul era especial para Fajnzylber, pois sua experiência era com maior frequência exibida na América Latina como exemplo de um novo paradigma baseado na abertura ao mercado internacional e na minimização do papel do Estado.

Entretanto, os entusiastas do “modelo coreano” raramente mencionavam alguns problemas fundamentais do processo de desenvolvimento desse país. Até meados da década de 1950 a Coreia do Sul apresentava elevado grau de concentração da posse da terra e uma guerra devastadora (1950-1953) com a Coreia do Norte. A **reforma agrária** colocada em prática após a guerra promoveu uma mudança considerável na estrutura de propriedade da terra e o impacto na distribuição de renda foi superior aos obtidos pela reforma agrária no Japão e em Taiwan, o que garantiu alimentos baratos, a mitigação da pobreza e avanços no processo de crescimento do país. Portanto, quando algumas versões tentam colocar a Coreia como um “paradigma” de crescimento econômica baseado na abertura comercial e mínima presença estatal, se esquecem de informar que ela enfrentou a problemática agrária através da forte atuação do Estado.

Desse modo, para tentar refutar as análises simplistas que focalizam estritamente a abertura comercial e financeira e a redução do papel do Estado na economia para explicar o sucesso do “modelo coreano”, Fajnzylber recorreu aos esquemas de planejamento colocados em prática pelo governo coreano em 1962, 1967 e 1972, onde fica evidente a participação ativa do setor público na elaboração das estratégias industriais aplicadas na Coreia do Sul. Estes planejamentos, segundo Fajnzylber, mostram que os objetivos centrais da política governamental era favorecer a expansão de indústrias estratégicas, reforçar a infra-estrutura econômica nacional, favorecer o crescimento da produtividade do setor agrícola e estimular as exportações industriais (Fajnzylber, 1983:100-103).

O papel desempenhado pelos agentes externos na industrialização coreana era, de acordo com Fajnzylber, outro bom indicador do caráter eminentemente seletivo da estratégia industrial do país. Embora não dispusesse de dados suficientes para analisar o papel real das empresas estrangeiras no setor industrial dos países asiáticos, Fajnzylber tinha informações suficientes para afirmar que a participação dessas empresas na indústria da Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong era menos acentuada que na América Latina.

“Esta apreciación, que difiere de la imagen ‘vulgar’ que se han divulgado en América Latina, estaría señalando tal vez una de las especificidades de los modelos asiáticos que, por lo demás, reafirman la inspiración ‘japonesa’ de su estrategia industrial: la gravitación central y el liderazgo del sector industrial nacional e su vocación y competencia para definir opciones estratégicas de penetración en los mercados internacionales, creando, con el esfuerzo interno, las ‘ventajas comparativas’ del futuro. Se estaría entonces muy lejos de aquel modelo en que los países se convierten en objetos pasivos de las fuerzas del mercado internacional, abdicando de la creatividad interna y de las potencialidades de transformación que proporciona el sector industrial.” (Fajnzylber, 1983:105).

Dentre as políticas de incentivo à exportação utilizada pelo Estado coreano destacam-se: a) financiamento subsidiado para aquisição de insumos, investimento fixo e exportação, b) exceção de impostos diretos para os produtos intermediários e vendas ao estrangeiro, c) exceção de tarifas em importações para bens de capital destinado à exportação, d) redução de impostos diretos para as rendas geradas nas atividades de exportação, e) autorização para importar bens não permitidos, na medida em que se vinculem a atividade de exportação e, d) tarifas especiais de energia e transporte (Fajnzylber, 1983:105-106).

Esses instrumentos eram mais uma expressão do caráter ativo do Estado coreano e sua estreita articulação como o setor empresarial.

Contexto internacional

Fajnzylber considerava importante salientar que além dos fatores interno até aqui mencionados, outros fatores de caráter externo contribuíram no sentido de reforçar o crescimento industrial dos NICs asiáticos.

No âmbito econômico os efeitos do “círculo virtuoso acumulativo” crescimento/progresso técnico/comércio internacional que caracterizou o período pós-guerra se refletiram também os NICs asiáticos.

“La intensificación de la competencia entre países desarrollados, el encarecimiento de la mano de obra en esos países y la generación de las modalidades de comercialización a través de grandes cadenas de supermercados, encuentran en la vocación industrializadora y exportadora de los países asiáticos y en su concentración en los bienes de consumo, una respuesta estrictamente funcional (Fajnzylber, 1983:110).

Num momento em que os países avançados se especializavam na produção de bens intensivos em tecnologia, os NICs se tornaram importantes fornecedores de bens de consumo, o que para esses países significava um amplo mercado para expansão de suas exportações. Os bens de capital requeridos pelos NICs para seu crescimento industrial eram obtidos do Japão, que depois da profunda transformação industrial pela qual passou, deslocando a produção de produtos intensivos em mão-de-obra para a de produtos intensivos em tecnologia, encontra na expansão dos NICs uma forma de compensar a perda de sua competitividade nos produtos intensivos em mão-de-obra, canalizando para esses países os bens de capital que eles necessitavam. Desta forma, não se pode deixar de observar que o contexto econômico internacional foi altamente favorável à industrialização exportadora dessas economias asiáticas. Além das condições econômicas, também as condições geopolíticas contribuíram de forma significativa para a expansão econômica dos NICs. Por razões geográficas e históricas conhecidas esses países desempenharam uma função relevante na confrontação ideológica-militar “Leste-Oeste”, no pós-guerra. Posição que lhes garantiu algumas condições favoráveis, como ajuda financeira e afrouxamento das regulamentações comerciais (Fajnzylber, 1983:109-112).

Para Fajnzylber, a relevância deste contexto internacional na explicação do “milagre asiático” ficou em evidência quando se modificou o contexto internacional na década de 70. Nesse momento, diz Fajnzylber, a recessão do mundo desenvolvido se projetou sobre o comércio internacional provocando o surgimento de tendências protecionistas e modificações no conteúdo das negociações no âmbito do GATT. Em consequência, os NICs asiáticos se viram seriamente afetados pelo crescente número de medidas restritivas. Soma-se a isso o crescimento das pressões sindicais e políticas e mudanças nas relações geopolíticas, que levaram esses países a enfrentarem dificuldades político-econômicas que exigiram um intenso processo de reestruturação industrial.

Diante dessas considerações, fica evidente para Fajnzylber, a precariedade das formulações teóricas que vêem o caso asiático como um “paradigma” a ser seguido pela América Latina, apoiando-se fundamentalmente em indicadores econômicos e fazendo completa abstração tanto de fatores culturais, institucionais e sociais, bem como da vinculação entre os fatores endógenos e o marco internacional. Por outro lado, Fajnzylber salienta:

“Esto de ningún modo excluye o minimiza a importancia de las enseñanzas que es posible extraer en el ámbito específico de la política económica y la estrategia industrial de los casos considerados, pero pone de relieve la fragilidad ‘científica’ de aquellas recomendaciones que proponen la transferencia mecánica a otros países de experiencias que, por otra parte, no han sido siquiera interpretadas cuidadosamente” (Fajnzylber, 1983:116).

Desta forma, a título de conclusão, Fajnzylber afirma que no caso dos países asiáticos não se pode deixar de destacar:

- i. A existência de um conjunto de fatores endógenos, que contribuem para explicar as especificidades da industrialização na América Latina;
- ii. A existência de um núcleo empresarial nacional dotado de vocação industrializadora;
- iii. A tradicional competição de grupos nacionais nas atividades de comercialização e financiamento internacional e o papel desempenhado pela burguesia industrial chinesa, particularmente em Hong Kong e Cingapura;
- iv. A presença de um setor público capaz de conceber e instrumentar uma estratégia industrial de longo prazo;
- v. A cuidadosa, seletiva e lúcida política de proteção à ‘aprendizagem da indústria nacional’;
- vi. A subordinação da dimensão financeira ao objetivo estratégico da industrialização;
- vii. A particular atenção e proteção prestada ao setor agrícola;
- viii. A presença moderada, inferior à que se observa na América Latina, das empresas estrangeira (com exceção de Cingapura) e, o que talvez seja mais importante, a subordinação de seu comportamento aos objetivos industriais estratégicos, internamente definidos;
- ix. O caráter politicamente autoritário, particularmente na Coreia e Taiwan; e
- x. A especificidade do marco internacional no qual se desenvolveram estas experiências. (Fajnzylber, 1983:116-117).

3.5. Considerações finais

Os traços negativos do desempenho econômico da América Latina, agravados pela crise econômica no início da década de 1980, e a agenda de desenvolvimento cunhada pela ortodoxia liberal que priorizava questões conjunturais em detrimento de questões estruturais, levaram Fernando Fajnzylber, assim como outros intelectuais cepalinos a retomar o debate sobre o crescimento a longo prazo.

Para pensar uma estratégia de desenvolvimento econômico de longo prazo para a América Latina, Fajnzylber concentrou sua atenção no contexto econômico internacional, no processo de desenvolvimento industrial dos países avançados e dos NICs asiáticos, nas tendências de transformação tecnológica produtiva desses países e na expansão do comércio internacional. Através dessa investigação Fajnzylber procurou mostrar que o motor que movia o desenvolvimento econômico dos países avançados era a indústria, e que a competitividade internacional desses países estava indissolúvelmente associada à competitividade do setor industrial portador de progresso técnico, que ao desenvolver-se levava consigo o resto da atividade econômica.

Todavia, a experiência desses países revelava que não bastava copiar o modelo industrial dos países avançados para se alcançar o mesmo nível de desenvolvimento, como havia feito a América Latina até então, pois o padrão industrial dos países avançados foi desenvolvido dentro de um contexto internacional específico e para atender as suas carências e potencialidades. Por outro lado, a experiência desses países poderia servir perfeitamente como parâmetro de comparação, da qual se poderia extrair importantes lições para a América Latina.

Assim, é com base nas experiências dos países avançados e NICs asiáticos que Fajnzylber vai criticar, nos anos oitenta, o padrão industrial vigente na América Latina e propor uma “nova industrialização” para a região, que fosse capaz de inserir competitivamente os países latino-americanos no mercado internacional, mas esse assunto, sobre o qual se fez referência na introdução deste capítulo, é tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

A INDUSTRIALIZAÇÃO “TRUNCA” NA AMÉRICA LATINA

4.1. Introdução

A principal obra de Fajnzylber publicada no início da década de 1980, *A industrialización trunca de América Latina*, surge num período de reestruturação produtiva desencadeado pela crise do padrão fordista de produção, que dá origem à transição para um novo padrão tecnológico, em um momento em que a doutrina liberal ganha novo fôlego e quando as críticas à industrialização latino-americana estão mais acirradas em decorrência dos problemas enfrentados nos anos setenta. Soma-se a tudo isso, o cenário de profunda e prolongada crise pela qual atravessavam os países da região.

Depois de analisar o processo de industrialização dos países avançados e o processo de reestruturação produtiva levada a cabo por esses países e pelos NICs asiáticos durante a década de 1970, conforme apresentado no capítulo 3 desta tese, Fajnzylber empreende uma análise comparativa e essencialmente crítica da industrialização da América Latina, contrastando-a com o padrão de industrialização seguido nos países avançados e nos novos países industrializados do sudeste asiático, procurando identificar os aspectos em que aparece um grau elevado de similitude com a dinâmica industrial desses países e aqueles que evidenciam a profunda desfuncionalidade com as carências e potencialidades da região. Com isso, Fajnzylber desejava avançar nas especificidades da industrialização latino-americana, que nas décadas de 1940, 1950 e 1960 constituía o centro de gravidade das propostas de estratégia de desenvolvimento, mas que na década de 1970 passa por um processo de questionamento e frustração. Especificidades estas que, no seu entender, poderiam contribuir para explicar o relativo atraso da América Latina frente ao desenvolvimento dos NICs asiáticos na década de 1980.

Com base nessas análises, Fajnzylber apontou quais seriam as alternativas viáveis para o desenvolvimento industrial sustentável da região, capaz de garantir uma melhor inserção internacional e um desenvolvimento econômico com melhores aproveitamentos das potencialidades internas e socialmente mais eqüitativo. No livro *A industrialización Trunca de América Latina*, Fajnzylber apresentou sua proposta para uma “nova industrialização” baseada em um conceito de eficiência que sintetiza os objetivos de “crescimento e criatividade”, tema recorrente em suas publicações posteriores.

Tendo em vista que a análise que Fajnzylber fez do processo de reestruturação industrial dos países avançados já foi abordada no capítulo anterior, este capítulo, por conseguinte, tem por objetivo resgatar a reflexão crítica de Fajnzylber sobre o padrão de industrialização latino-americano, apresentada na seção 4.2, bem como, sua proposta de “nova industrialização” e reestruturação industrial, abordada na seção 4.3, cuja essência era desenvolver plenamente as potencialidades criadoras do país e promover um desenvolvimento sustentável e mais eqüitativo. A seção 4.4 traz ainda uma discussão de Fajnzylber sobre o desafio da competitividade internacional “autêntica” para o desenvolvimento da região e, finalmente, na seção 4.5 apresentam-se algumas considerações finais.

4.2. A crítica ao padrão de industrialização da América Latina

A profunda e prolongada crise pela qual atravessavam os países da América Latina apresentava o múltiplo desafio de recuperar níveis de atividade e bem-estar, fortemente deteriorados e restabelecer o dinamismo global e industrial, realizando mudanças estruturais que possibilitariam o desenvolvimento auto-sustentado. A superação desses desafios dependia, evidentemente, do ambiente internacional e, nesse sentido, das perspectivas comerciais e financeiras que este pudesse oferecer. Por outro lado, dependia também, conforme Fajnzylber, das mudanças estruturais que colocassem em marcha um “novo estilo de desenvolvimento”, auto-sustentado e internamente congruente, o que dependeria, por sua vez, tanto da eficiência e criatividade dos agentes econômicos, como da capacidade de investimento - condicionada pelas transferências de recursos externos e pela escassez de financiamento.

Para formular uma proposta de reestruturação industrial para os países da América Latina e colocar em marcha um novo “estilo de desenvolvimento”, Fajnzylber examinou com

rigor o padrão de industrialização seguido na região à luz do cenário econômico mundial e das experiências tanto dos países avançados como dos países do sudeste asiático. Nesses estudos Fajnzylber identificou algumas falhas e distorções no padrão industrial latino-americano, que lhe conferiam o caráter truncado e distorcido e sugeriu uma nova proposta de desenvolvimento, que chamou de “nova industrialização”, sustentada no progresso técnico e na competitividade internacional, com o objetivo de gerar um desenvolvimento sustentável e uma distribuição mais eqüitativa da renda e das oportunidades.

Ao analisar o processo de industrialização da América Latina Fajnzylber partiu da premissa de que a estratégia de substituição de importações, enquanto instrumento de industrialização, não era exclusividade nem especificidade da América Latina. Na verdade foi um instrumento básico utilizado pelas economias maduras para construir seu parque industrial (com exceção da Inglaterra) e pelas economias de industrialização tardia, como o Japão e alguns países do sudeste asiático. Porém, o que era específico do processo de substituição de importações da América Latina, segundo Fajnzylber, **era a ausência de criatividade** e a existência de alguns traços que tornaram a industrialização na região bastante distinta da industrialização das economias maduras ou do sudeste asiático. Dentre esses traços específicos da industrialização latino-americana Fajnzylber destaca: a desfuncionalidade do padrão de industrialização e ausência de um “núcleo endógeno tecnológico”; a precária vocação empresarial e a presença indiscriminada de empresas transnacionais; o nível elevado de proteção que, conjuntamente com políticas cambiais, favoreceu as taxas mais altas de rentabilidade no mercado interno em relação ao mercado internacional; o atraso relativo do setor de bens de capital; a assimetria entre o desenvolvimento industrial e o agrícola, o que favoreceu a heterogeneidade estrutural; a reprodução do padrão de consumo dos países avançados; a atomização da estrutura produtiva; a base energética não funcional e a deformação parcial da intermediação financeira para o curto prazo.

Enfim, a enumeração de alguns dos traços característicos da industrialização latino-americana é uma forma que Fajnzylber encontrou para mostrar que para se avaliar o processo de industrialização faz-se necessário avaliar uma série de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais, que em conjunto explicam a especificidade do desenvolvimento industrial da região. Segundo Fajnzylber, o relativo sucesso da industrialização das economias avançadas e também do Sudeste Asiático “reside menos en la utilización de determinados instrumentos de

política (...) que en el carácter ‘articulado’ de esas sociedades, resultado de procesos históricos que se caracterizan en el ámbito político por un liderazgo claro, aceptado y reconocido por el resto de la sociedad”. (CEPAL/ONUDI, 1986b:58)

As seções a seguir sintetizam as análises críticas de Fajnzylber sobre esse processo de desenvolvimento industrial da América Latina. Na primeira seção (4.2.1) descrevemos a avaliação de Fajnzylber sobre a evolução do desenvolvimento industrial na América Latina até meados da década de 1980. Na seção 4.2.2 apresentamos o que Fajnzylber chama de especificidades da América Latina, ou seja, onde estão descritas suas principais críticas ao “estilo de desenvolvimento” da região, que o distingue dos países avançados e do NICs asiáticos. Na seção 4.2.3 discutimos algumas considerações de Fajnzylber sobre a adesão de alguns países da América do Sul ao modelo neoliberal, para na seção 4.2.4, apresentar algumas considerações finais sobre a especificidade da industrialização da América Latina e a alternativa apresentada por Fajnzylber.

4.2.1. O processo de desenvolvimento industrial na América Latina

Dinamismo

Concomitantemente ao desenvolvimento observado nos países avançados, durante o período compreendido entre a Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1980, a economia e a sociedade latino-americanas também experimentaram profundas transformações, como o rápido crescimento industrial e o acelerado processo de urbanização.

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DO VALOR AGREGADO INDUSTRIAL MUNDIAL^a - Segundo áreas econômicas e regiões em desenvolvimento

Países	Anos selecionados				
	1963	1970	1980	1983	1985
Países desenvolvidos de economia de mercado	77,3	77,3	63,1	61,1	...
Países centralmente planejados	14,6	17,8	22,9	24,2	...
China	...	...	3,7	4,4	...
Países em vias de desenvolvimento	8,1	8,8	10,3	10,3	...
África	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0
Ásia	2,6	2,7	3,8	4,4	4,8
América Latina	4,4	4,8	5,9	5,3	5,3

Fonte: CEPAL sobre a base de informações ONUDI, *World Industry: A statistical Review, 1985*, in: CEPAL/ONUDI, Informe n° 4, p. 20.

a: A preços constante de 1975

Em 1963 a indústria latino-americana representava 4,4% do produto manufatureiro mundial (Tabela 1). Essa participação foi paulatinamente aumentando até 1980, quando chegou a 5,9% do produto industrial mundial e partir daí começou a declinar em virtude da crise que atingiu a América Latina a década de oitenta.

Entre 1950 e 1980 a taxa média de crescimento da indústria na América Latina esteve entre 6% e 7% anual, superior ao ritmo de crescimento da indústria dos Estados Unidos, que no período de 1955/1975 cresceu à taxa de 3,6% a.a., enquanto a Europa Ocidental cresceu, no mesmo período, a 5,2% a.a., tendo sido inferior apenas ao dinamismo que caracterizou os líderes do crescimento industrial do pós-guerra, os países socialistas, que cresceram a taxa anual de 10,2% e o Japão a 12,7% a.a. (Fajnzylber, 1983:119). O carro-chefe desse crescimento na América Latina foi o Brasil que no período de 1950 a 1980 cresceu a uma taxa média de 8,5%, seguido de perto pelo México com crescimento médio na ordem de 7,5%, enquanto a Argentina cresceu a uma taxa inferior devido a desaceleração de sua economia a partir da década de 1970. O conjunto de países médios cresceu a um ritmo menor que o conjunto de países pequenos, que cresceram a um ritmo ligeiramente inferior ao dos países grande da América Latina (ver Tabela 2).

TABELA 2 - AMÉRICA LATINA: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB MANUFATUREIRO A PREÇOS DE MERCADO

	1950- 1960	1960- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1950- 1980	1980- 1983	1983- 1984
Países Grandes	6,5	7,2	7,2	4,8	6,6	-3,1	5,0
Argentina	4,1	5,6	3,4	-0,2	3,8	-3,9	4,3
Brasil	9,1	6,9	11,0	7,4	8,4	-4,2	6,0
México	6,2	9,1	7,1	7,2	7,5	-1,2	4,7
Países Medianos	6,5	5,1	3,1	4,6	5,1	-4,7	5,1
Colômbia	6,5	6,0	7,8	3,4	6,0	-0,7	6,3
Chile	4,7	5,3	-4,9	7,6	3,7	-5,8	9,8
Peru	8,0	5,8	5,7	1,1	5,7	-6,5	3,9
Uruguai	3,5	1,6	1,9	5,7	3,0	-11,2	2,8
Venezuela	10,0	6,7	5,2	5,1	7,3	0,6	2,8
Países Pequenos*	4,8	7,5	7,3	6,1	6,3	0,2	-1,0
América Latina (19 países)	6,4	6,9	7,0	7,0	9,5	-2,9	4,9

Fonte: Fajnzylber, F. *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe nº 1, CEPAL/ONUDI, Septiembre, 1985, p. 7.

* Inclui: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Bolívia, Equador, Haiti, Paraguai e República Dominicana.

Para Fajnzylber, no entanto, era importante chamar a atenção para o fato de que muitas vezes ao se comparar as taxas de crescimento da região com a dos países avançados não se levava em conta que a Europa partiu de uma situação de destruição total e um alto potencial de industrialização, enquanto que a América Latina partiu de um baixo nível de potencial industrial e com uma taxa de crescimento populacional muito elevada. Além disso, quando se associa a variável crescimento com a variável população, nesse mesmo período, a situação da região se altera, o crescimento industrial por habitante passa a ser mais lento que a taxa registrada nos países europeus. Portanto, embora o ritmo de crescimento fosse expressivo, os resultados em termos absolutos ainda eram pouco significativos, se comparados aos dos países do sudeste asiático (Fajnzylber, 1986b:45).⁶⁶

Outro aspecto salientado por Fajnzylber na análise das dimensões relativas dos setores industriais dos países da América Latina, eram as situações bastante heterogêneas, tanto no que se refere à distribuição da produção industrial entre os distintos países, quanto ao grau de industrialização (medido pela participação do setor industrial na geração do produto). Ao se analisar a relação entre a produção industrial de cada país e o PIB da região (Tabela 3), observa-se que dentro de cada grupo de países existem aqueles países que aumentaram a participação da produção industrial em relação ao PIB latino-americano e outros que diminuíram ou mantiveram a produção constante.

TABELA 3 - AMÉRICA LATINA: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO PIB MANUFATUREIRO

	1950	1960	1970	1975	1980	1983	1980
Países Grandes	69,9	70,6	73,1	76,1	77,1	76,7	77,0
Argentina	26,7	21,5	19,1	16,2	12,2	11,8	11,8
Brasil	21,9	28,2	28,3	34,0	37,0	35,5	35,9
México	21,3	20,9	25,7	25,9	27,9	29,4	29,3
Países Medianos	24,0	24,1	21,4	18,3	17,1	17,0	17,1
Colômbia	6,0	6,0	5,6	5,8	5,2	5,6	5,7
Chile	6,8	5,8	5,0	2,8	3,1	2,8	2,9
Peru	4,2	4,9	4,5	4,2	3,4	3,0	3,0
Uruguai	3,7	2,8	1,7	1,3	1,3	1,0	1,0
Venezuela	3,3	4,6	4,6	4,2	4,1	4,6	4,5
Países Pequenos*	6,0	5,2	5,5	5,6	5,7	6,3	6,0
América Latina (19 países)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fajnzylber, F. *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe nº 1, CEPAL/ONUDI, Sept/1985, p. 5.

* Inclui: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Bolívia, Equador, Haiti, Paraguai e República Dominicana.

⁶⁶ Esta situação pode ser observada na tabela 1 do capítulo 3.

Neste cenário, o destaque mais uma vez se dá no caso do Brasil e do México que vão aumentando paulatinamente sua participação no PIB regional. Em 1984 suas respectivas produções industriais correspondiam a 35,9% e 29,3% do PIB da América Latina. O contraste mais significativo, ao qual Fajnzylber faz questão de chamar a atenção, são os casos da Argentina, do Chile e do Uruguai. Em 1950 esses países em conjunto geravam 37% do produto manufatureiro da América Latina, essa proporção foi diminuindo e em 1984 o conjunto de suas produções não alcançou 16% do produto regional.

A análise do **grau de industrialização**⁶⁷ da América Latina (Tabela 4) demonstra que a participação do setor manufatureiro na geração do produto total manteve-se crescente na maioria dos países, em proporção maior nos países grandes, até a década de 1980, quando tem início a queda da taxa de crescimento com a crise econômica que afeta toda a região. O grau de industrialização dos países grandes e médios em 1983 retrocedeu ao nível da década de 1960. No caso do Chile e do Uruguai retrocederam ainda mais, ao nível de 1950; a exceção ficou por conta da Venezuela, onde o produto manufatureiro e o grau de industrialização superaram ao de todos os anos anteriores, graças ao petróleo.

TABELA 4 - AMÉRICA LATINA: GRAU DE INDUSTRIALIZAÇÃO*

	1950	1960	1970	1975	1980	1983	1980
Países Grandes	21,0	23,5	26,2	27,0	27,7	25,6	26,0
Argentina	23,1	25,5	27,5	28,3	29,1	26,6	27,0
Brasil	20,6	25,5	27,5	28,3	29,1	26,6	27,0
México	19,4	19,5	23,7	24,3	24,9	23,6	23,9
Países Medianos	17,8	20,8	22,2	22,4	22,4	20,5	21,0
Colômbia	16,1	19,2	20,7	22,8	20,8	19,5	20,1
Chile	21,5	23,0	25,5	22,2	22,2	20,6	21,4
Peru	17,4	22,0	23,7	25,0	24,1	21,8	21,0
Uruguai	21,9	25,0	25,3	25,7	27,3	21,8	22,8
Venezuela	12,0	14,9	16,0	16,2	17,6	18,8	19,6
Países Pequenos**	13,0	14,0	16,9	17,3	18,0	18,3	17,9
América Latina (19 países)	19,4	21,8	24,4	25,1	25,2	23,7	24,0

Fonte: Fajnzylber, F. *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe nº 1, CEPAL/ONUDI, Septiembre, 1985, p. 6.

* Grau de industrialização: medido pela participação do setor industrial na geração do PIB

** Inclui: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Bolívia, Equador, Haiti, Paraguai e Republica Dominicana.

⁶⁷ Grau de industrialização: medido pela participação do setor industrial na geração do PIB.

A partir da análise dos dados apresentados, Fajnzylber chegou a seguinte conclusão: a drástica erosão da posição relativa do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) em relação ao Brasil. Do grupo de países grandes, a Argentina foi a que apresentou menor dinamismo, manteve o aumento do grau de industrialização até a década de 1980, mas a sua taxa de crescimento do PIB manufatureiro foi a menor dos três países do grupo desde a década de 1950, com declínio a partir da década de 1970. No período de 1950 a 1984, foi perdendo significativamente participação no PIB industrial da América Latina e em 1984 sua participação se reduziu a apenas um terço da participação do Brasil. No grupo de países médios Fajnzylber chamou a atenção para os casos do Chile e do Uruguai. Esses países foram os que apresentaram uma sistemática queda da participação da produção industrial no PIB latino-americano desde a década de 1960. No caso do Uruguai o grau de industrialização cresceu até a década de 1980 e em 1984 retornou ao nível da década de 1960. Sua taxa de crescimento do PIB manufatureiro oscilou entre as menores do grupo. No caso do Chile a participação no PIB da região cai desde a década de 1960, acentuando-se a partir de 1975. Seu grau de industrialização começa a declinar a partir de 1975 e o ritmo de crescimento oscila com taxas negativas no período de 1970/1975, passando por uma recuperação e nova queda a partir de 1980.

Fajnzylber destacou o caso desses três países, Argentina, Chile e Uruguai, que tiveram uma industrialização inicialmente avançada e posteriormente frustrada, pois no seu entender, a explicação para esse fenômeno residia no fato de que eram justamente esses países que estiveram sob o domínio do modelo autoritário liberal. O Chile foi o primeiro a aderir às reformas neoliberais com o golpe de Estado de 1973, a Argentina foi vítima do golpe militar em 1976 e o Uruguai em 1973. Assim, como será visto mais à frente, sua análise sobre estes países direciona-se no sentido de tentar mostrar a ineficiência do modelo neoliberal para dinamizar as economias dos países subdesenvolvidos.

Fajnzylber também destacou o dinamismo que caracterizou o grupo dos pequenos países latino-americanos, cuja taxa média de crescimento do PIB manufatureiro no período de 1950/1980 foi de 6,3%, superior ao dos países médios (5,3%). O grau de industrialização daquela região aumentou de 13% em 1950 para 18,3% em 1983 (CEPAL/ONUDI, 1986:6 e Fajnzylber, 1983:123 e 125).

Modificações setoriais

Esse crescimento relativamente rápido da industrialização da América Latina até a década de 1980 foi acompanhado por modificações setoriais na indústria manufatureira aparentemente similares aos observados nos países desenvolvidos, no que se refere ao incremento de bens de consumo duráveis e ao peso crescente dos produtos químicos e da metal-mecânica, setores de rápido crescimento e elevada produtividade. Neste sentido, os países latino-americanos compartilhavam características estruturais fundamentais com os países avançados e estavam sujeitos a uma dinâmica comum, porém, apresentavam algumas especificidades que se traduziram no surgimento de desequilíbrios que não se apresentavam nos países industrialmente avançados. Estes desequilíbrios se deviam fundamentalmente a reprodução do padrão de industrialização dos países avançados, que era estritamente funcional à transformação produtiva desses países, pois atendia às suas condições internas, que eram radicalmente distintas das condições e necessidades dos países subdesenvolvidos. Nos países avançados a satisfação plena das necessidades básicas da população induziu o desenvolvimento de bens de consumo duradouros e a crescente diversificação dos mesmos. A escassez de recursos naturais e o preço barato do petróleo estimularam a substituição de produtos naturais por sintéticos, o que implicou no desenvolvimento da indústria química. A intensificação da competição internacional e a escassez de mão-de-obra, que resultou em maior pressão salarial e sindical, estimularam uma rápida expansão da produção de máquinas e equipamentos. Enquanto na América Latina, diz Fajnzylber:

“...región donde un porcentaje muy elevado de la población no dispone de medios para satisfacer las necesidades elementares, con una dotación generosa de recursos naturales y mano de obra abundante y desempleada, se expande un patrón industrial estrictamente funcional a condiciones que difieren fundamentalmente de las que prevalecen en los países avanzados.” (Fajnzylber, 1983:126).

Exportações

Além das semelhanças observadas na estrutura setorial dos países latino-americanos com os países desenvolvidos, verifica-se também uma semelhança no comportamento das exportações. Entre 1965 e 1974 as exportações manufatureiras da indústria da América Latina alcançaram um ritmo de crescimento de 21,1%, se expandindo mais rápido que qualquer outra região, inclusive o sudeste asiático, cujas exportações cresceram 20,9% no mesmo período.

Entretanto, para Fajnzylber era necessário destacar que o crescimento das exportações de manufaturas na América Latina se inicia em níveis quase insignificantes e essas exportações representavam uma proporção marginal da produção industrial, o que diferia dos países asiáticos. Em 1973 as exportações de manufaturas da América Latina representavam 4% da produção manufatureira e 15% das exportações totais, enquanto nos países do sudeste asiático essa proporção alcançava, respectivamente, 30% e 49% (Fajnzylber, 1983:128).

Desfuncionalidade do padrão industrial

Ao apontar as limitações do dinamismo da indústria latino-americana, Fajnzylber procurava argumentos para contestar as teses das correntes neoliberais, que frequentemente afirmavam que o dinamismo da indústria e o crescimento das exportações de manufaturados eram os indícios da potencialidade do padrão industrial regional. Para esta corrente, os atrasos verificados em alguns aspectos seriam apenas expressões do caráter tardio da industrialização regional. Desta forma, esse dinamismo contribuía “para difundir a crença de que as carências sociais se resolveriam com o tempo, como subproduto do crescimento econômico”. Para Fajnzylber, no entanto, esse tipo de avaliação da industrialização, que abstrai da análise aspectos importantes do padrão de industrialização, é insuficiente, tendo em vista que:

“...el patrón adecuado de evaluación no puede ser el grado de similitud en algunos parámetros con la industrialización de los países avanzados, sino más bien su contribución a la satisfacción de las carencias regionales y su identificación con las potencialidades de la región. Esto no significa que la similitud sea intrínsecamente pecaminosa ni que la originalidad sea en esencia virtuosa, sino que **lo que resulta fundamental como criterio de evaluación es el grado de la funcionalidad para responder a las carencias sociales mayoritarias y la creatividad para desarrollar la variada gama de potencialidades regionales.**” (Fajnzylber, 1983:130, *grifo nosso*).

Para Fajnzylber, essa era a maior deficiência do processo de industrialização da América Latina, ou seja, sua incapacidade de atender às carências sociais da maior parte da população e a sua incapacidade de desenvolver um padrão industrial compatível com suas potencialidades internas. Essa insuficiência acumulada pela industrialização da América Latina era, por sua vez, uma consequência direta da debilidade do “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”, que consiste em uma matriz industrial e produtiva articulada, sustentada num ambiente de criatividade e aprendizado, que favorece e dá origem ao

desenvolvimento tecnológico que se difunde para o conjunto do aparato produtivo e se retroalimenta com as sucessivas inovações. É esse mecanismo que assegura o processo de assimilação, aprendizagem, adaptação e inovação funcional para atender as necessidades e aproveitar as potencialidades internas. Para Fajnzylber, como será mostrado à frente, a ausência desse núcleo endógeno tecnológico foi o que determinou a carência de uma capacidade de inovação tecnológica, que se refletiu na incapacidade de adequar o padrão industrial das nações avançadas às carências e potencialidades específicas dos países da região. O que, por seu turno, gerou uma estrutura industrial ineficiente que se refletiu em elevados déficits na balança comercial do setor manufatureiro e na precária articulação entre o setor industrial e o agrícola (Fajnzylber, 1980a:867).

Para Fajnzylber foi exatamente a existência de um núcleo endógeno tecnológico o fator crucial para que os países avançados e o Sudeste Asiático alcançassem melhores níveis de competitividade internacional. “Ese ‘núcleo endógeno de dinamización tecnológica’ orientaba la sustitución de importaciones y explicaba su avance simultáneo, acompañada de un proceso paulatino de generación de exportaciones, apoyando en un proceso sistemático de aprendizaje.” (CEPAL/ONUDI, 1986b:59).

Para explicar porque os resultados da industrialização da América Latina não foram os mesmos obtidos nos países avançados e nos NICs asiáticos, Fajnzylber avança na análise de algumas especificidades do processo de industrialização latino-americano.

4.2.2 - Especificidades do padrão industrial da América Latina

A ausência deste “núcleo endógeno tecnológico” na América Latina era, para Fajnzylber, resultado do “estilo de desenvolvimento” seguido na região, que diferia radicalmente do “estilo” seguido pelos países avançados e do sudeste asiático. Esse contraste de estilos devia-se, em última instância, a algumas especificidades do desenvolvimento latino-americano, que lhe conferiram uma industrialização truncada e distorcida.

Para Fajnzylber, apesar das semelhanças anteriormente assinaladas entre os países latino-americanos e os países avançados, no que se refere ao dinamismo e estrutura setorial, alguns traços característicos da industrialização substitutiva de importações da América Latina foram responsáveis pelas notórias diferenças entre os resultados obtidos na região e os

resultados verificados nos países avançados e nos NICs asiáticos. Essas características comuns ou especificidades da industrialização latino-americana se relacionam e se reforçam reciprocamente e explicam porque depois de várias décadas de industrialização a inserção internacional ainda persiste pela via dos recursos naturais.

a) A precariedade da vocação industrial na América Latina

Para Fajnzylber um dos principais obstáculos ao desenvolvimento industrial existente na América Latina era a falta de uma vocação industrial determinante, como ocorrido nos países “avançados” e nos “tardios” do sudeste asiático, inclusive o Japão, para a condução do processo econômico, ou seja, uma liderança empresarial capaz de induzir o comportamento das ETs e construir um **“núcleo endógeno” de industrialização**. Não que não reconhecesse a existência na região de grupos empresariais nacionais privados e públicos com atributos ‘schumpeterianos’, inclusive com potencialidade de inovação tecnológica, mas no seu entender tratava-se de grupos minoritários, sem grande expressão nacional e incapazes de liderar um desenvolvimento industrial tecnologicamente fortalecido e menos dependente em relação ao centro. Segundo ele:

“La insuficiente presencia de la vocación industrial se refiere entonces, específicamente, a la ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos” (Fajnzylber, 1983:140).

A expressão mais clara da precariedade do empresariado industrial nacional e de outras forças sociais que contribuíam para definir a política industrial nos países da América Latina era, segundo Fajnzylber, a **presença indiscriminada das Empresas Transnacionais (ETs)** e a **falta de uma legislação** adequada para orientar sua atuação na região⁶⁸. Segundo ele:

“La presencia de empresas extranjeras no es un fenómeno específico de América Latina; lo que es propio de la región es la magnitud de la presencia, la ineficiencia de

⁶⁸ A discussão que Fajnzylber faz sobre o papel das ETs na América Latina é fruto de suas pesquisas desenvolvidas ao longo da década de 1970, que ele recupera para mostrar a sua importância na configuração do estilo de desenvolvimento da região. Ver capítulo 2 desta tese.

las estructuras productivas que han configurado, la aceptación de su presencia en actividades carentes de toda complejidad tecnológica, en suma, el hecho de que su acción local refleja en mucho mayor medida la omisión normativa de los agentes internos, el conjunto de las fuerzas sociales que se reflejaban en la acción pública, que el espíritu de conquista de estas empresas cuyo comportamiento es reconocidamente microeconómico y prosaico.” (Fajnzylber, 1983:140).

Na América Latina a **liderança dos setores industriais mais dinâmicos** (automotivo, química, bens de capital) portadores de progresso técnico não era exercida, na maioria dos casos, pelas empresas privadas nacionais. No conjunto das maiores empresas de cada país, as grandes empresas privadas nacionais estavam em terceiro lugar, atrás das empresas públicas e das transnacionais. As empresas privadas pequenas e médias tinham uma importância muito menor na região do que nos países avançados e de industrialização tardia de outras regiões (Itália, Japão, Índia e Espanha).

No caso do Japão do pós-guerra, Fajnzylber lembra que as empresas estrangeiras “enfrentaron la oposición de un sector empresarial nacional articulado a un Estado cuyo proyecto de largo plazo implicaba reservar el mercado interno para la expansión y aprendizaje de una industria que deseaba alcanzar un grado de excelencia que le permitiría penetrar y consolidar posiciones en los mercados internacionales” (Fajnzylber, 1983:141). Enquanto isso, a América Latina manteve suas portas generosamente abertas à penetração das empresas estrangeiras. A especificidade de sua industrialização estava não apenas no **caráter imitativo do consumo** difundido pelas ETs, mas também, no que talvez fosse mais importante, na incapacidade do setor empresarial nacional para articular uma estratégia industrial funcional às necessidades e potencialidades da região.

No Japão, acrescentou Fajnzylber:

“La existencia de burguesías nacionales poderosas, con proyectos nacionales definidos, unida a una diversidad de otros **factores histórico-culturales** conocidos, permitió compatibilizar el patrón imitativo de consumo con una estructura productiva cuyo centro de gravedad estaba en grupos nacionales capaces de competir internacionalmente e, inclusive, en aquellos mercados donde esos bienes se habían originado. La creciente eficiencia de esas estructuras productivas, rigurosamente protegidas durante varios años, permitió disminuir costos y ampliar drásticamente el mercado interno para esos bienes *imitados*” (Fajnzylber, 1983:142).

No caso das economias da Coreia, Taiwan, Hong Kong e Cingapura a presença de ETs estava sujeita a determinadas regras impostas por uma política endógena previamente

definida. Segundo Fajnzylber, nesses países, especialmente nos dois primeiros...

“... la presencia de las empresas extranjeras obedece a una estrategia endógenamente definida, en la cual les asignan funciones a esas empresas convergentes con los objetivos internamente definidos y que consisten básicamente en la penetración en los mercados internacionales con productos manufacturados localmente, aunque con un contenido elevado de importación.” (Fajnzylber, 1983:142).

Enquanto na América Latina as ETs, empresas líderes de estrutura oligopólicas, livres de uma legislação adequada para orientar seu desenvolvimento, reproduziam na região estruturas baseadas na diferenciação de produtos, com tecnologia transferida da matriz e que, portanto, não contribuíam para o processo de inovação tecnológica nacional.

Segundo Fajnzylber era freqüente se ouvir que a responsabilidade pelas insuficiências da industrialização da América Latina se devia às ETs. Entretanto, no seu entender, isso significava desviar do setor empresarial nacional, público ou privado, e de outras forças sociais, que em determinados período atuavam nas definições de políticas econômicas, a sua cota de responsabilidade, o que contribuía para postergar a busca de novas opções para uma industrialização eficiente. Neste sentido, lhe parecia claro que a especificidade no caso da América Latina não era tanto a presença das ETs, e sim a ausência de regras capazes de induzi-las à adoção de um comportamento que fosse funcional ao processo de industrialização que se almejava.

Esses fatores, de acordo com Fajnzylber, mostravam que a insuficiência dinâmica dos países da região latino-americana se devia a causas muito mais profundas do que simplesmente o elevado grau de proteção, pois, se a proteção de fato amparava a ineficiência de empresas, às quais dificilmente se poderiam aplicar o critério de “infant industry”, isso se devia fundamentalmente a “relativamente frágil vocación industrializadora de la cúpula dirigente, cuya constitución y composición ha variado según los países y período, pero que ha incluido, como tendencia general, con una ponderación no despreciable, al sector empresarial” (Fajnzylber, 1983:142-143).

Essa precariedade da vocação industrial e das forças sociais, que contribuiu para a definição de uma política governamental que favoreceu a ineficiente presença das empresas transnacionais, também é responsável pelo “proteccionismo frívolo” verificado na região.

b) Proteccionismo para a “aprendizagem” e proteccionismo “frívolo”

A insatisfação com os resultados do processo de industrialização latino-americano havia difundido a idéia de que a proteção teria uma cota de responsabilidade na explicação dessa ineficiência industrial. Entretanto, para Fajnzylber o proteccionismo, embora tenha sido a base sobre a qual a América Latina se industrializou, não foi uma especificidade da região, “en efecto, no hay ningún país que no se haya industrializado sobre la base del proteccionismo, con la excepción de la Inglaterra en la primera mitad del siglo XIX (...). Entonces, el proteccionismo no es nuestra especificidad” (Fajnzylber, 1986b:46-47).

O país de maior êxito nas últimas décadas, que se convertera em paradigma dos países avançados - o Japão -, tinha uma política de proteccionismo que jamais se vira na América Latina. Neste país, explica Fajnzylber, a utilização de elevados níveis de proteção durante o processo de industrialização do pós-guerra tinha o objetivo de favorecer “un proceso de aprendizaje liderado por grupos nacionales con el Estado”, articulados em torno de setores estratégicos (químicos e metal-mecânico), com o intuito de dinamizar o mercado e prepará-lo para penetrar nos mercados internacionais, ou seja, **“la protección estaba al servicio de una estrategia concebida por agentes internos y orientada a la conquista futura del mercado internacional”**. (Fajnzylber, 1983:144, *grifo nosso*)

De acordo com Fajnzylber, “este sería un proteccionismo para el *aprendizaje*”, que ampara o desenvolvimento industrial nacional, muito distinto do proteccionismo empregado nos países latino-americanos:

“En América Latina, en cambio, la protección amparaba una reproducción indiscriminada pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital liderada por empresas cuya perspectiva a largo plazo era ajena a las condiciones locales y cuya innovación no sólo se efectuaba principalmente en los países de origen sino que, además, era estrictamente funcional a sus requerimientos. Este sería un proteccionismo ‘frívolo’.” (Fajnzylber, 1983:145).

Desta forma, para Fajnzylber “no es el proteccionismo lo que resulta específico de nuestro patrón de industrialización sino el carácter frívolo que se asignó a este mecanismo”. O proteccionismo era frívolo na América Latina na medida que tinha como propósito objetivos mais prosaicos, “era un proteccionismo no para constituir un grupo de empresas industriales que posteriormente competirían en el mercado internacional sino para amparar la vida

tranquila del sector productivo” (Fajnzylber, 1986b:47). A proteção amparava tanto empresas nacionais como as filiais das indústrias de países avançados, que predominavam nos setores mais dinâmicos e reproduziam o padrão industrial do seu país de origem, com escasso incentivo para o desenvolvimento de inovação tecnológica e cuja contribuição parece distante das expectativas que motivaram seu ingresso na região. Enquanto no Japão as políticas protecionistas amparavam as empresas japonesas (Fajnzylber, 1983:145).

Além disso, outro fator determinava o caráter “frívolo” do protecionismo na América Latina: a proteção amparava fundamentalmente produtos finais, enquanto os bens de capital e produtos intermediários eram adquiridos no exterior. Este fato adquiria ainda mais importância na medida em que Fajnzylber levava em conta que eram exatamente esses bens de capital e alguns produtos intermediários os que incorporavam e materializavam a maior parte das inovações tecnológicas. Assim dizia: “esse fato e a presença de empresas internacionais definiam uma política liberal de importações de tecnologia” (Fajnzylber, 1979a:173).

Segundo Fajnzylber, no caso dos países socialistas a proteção envolvia também a grande maioria dos bens de capital, o que favorecia o desenvolvimento de laboratórios e empresas capazes de enfrentar os problemas tecnológicos que fossem surgindo durante o processo produtivo. Já o Japão fazia uso intensivo da tecnologia produzida no exterior, embora com uma diferença substancial da América Latina: “a tecnologia importada era incorporada às empresas japonesas, onde era ‘processada’, adaptada e aperfeiçoada”. Além disso, outra diferença importante entre as medidas protecionistas adotadas pelo Japão e pela América Latina, consiste em que no Japão tais medidas iam se enfraquecendo conforme fosse se fortalecendo a competitividade das empresas, enquanto na América Latina, ao contrário, diz Fajnzylber:

“... sem nenhum esforço de desenvolvimento tecnológico autônomo, carecendo de empresas nacionais capazes de enfrentar a concorrência internacional e sendo seus setores mais dinâmicos ocupados predominantemente pelas empresas internacionais, dificilmente se consegue fazer cair as barreiras protecionistas, inclusive com relação a produtos provenientes da própria região.” (Fajnzylber, 1979a:173).

Neste sentido, para Fajnzylber a explicação para a ineficiência industrial da América Latina não estava na proteção elevada, e sim num conjunto complexo de fatores. Por isso, afirmava:

“...la protección elevada e indiscriminada, así como la presencia masiva de ET es, mucho más, una expresión de la debilidad del sector empresarial nacional, que la causa original de la evidente ineficiencia que caracteriza o sector. Esto significa que no basta eliminar la protección para que surja la eficiencia.” (Fajnzylber, 1983:145).

c) O atraso da indústria de bens de capital na América Latina

A partir da análise desenvolvida sobre a indústria de bens de capital no capítulo anterior, ou seja:

“Aceptando la hipótesis de que el progreso técnico se incorpora en una proporción elevada en la industria de bienes de capital y reconociendo el hecho de que esta industria ha desempeñado un papel central en el dinamismo y dirección de la industrialización de los países avanzados, parece necesario interrogarse sobre la situación vigente en América Latina a este respecto.” (Fajnzylber, 1981b:117).

Fajnzylber parte para uma investigação criteriosa sobre a situação desse setor na América Latina e as implicações que o ritmo e a direção do progresso técnico incorporado aos bens de capital dos países avançados têm sobre as economias subdesenvolvidas.

A conclusão de Fajnzylber ao analisar a situação do setor de bens de capital na América Latina foi que ela realmente não era satisfatória nem quantitativa nem qualitativamente para o pleno desenvolvimento industrial da região. O peso desse setor no produto manufatureiro era marginal nas economias latino-americanas se comparado às economias avançadas. Na década de 1970 o peso relativo do setor de bens de capital alcançou, em média, cerca de 40% nos países avançados, no Japão chegou a 50% e no Brasil, país da América Latina onde este setor era mais desenvolvido, chegou a apenas 14,5%, conforme descrito no capítulo anterior.⁶⁹

Além disso, os bens de capital produzidos na América Latina apresentavam uma menor complexidade tecnológica do que os bens produzidos nas economias avançadas. Mesmo no Brasil onde a indústria de bens de capital tinha alcançado um avanço mais significativo, Fajnzylber explicou: “existe consenso de que el contenido tecnológico de los bienes de capital producidos es limitado y, lo que es más importante, que el componente nacional en el campo tecnológico es, por ahora, muy reducido”. Além disso, como visto no

⁶⁹ Dados de 1974 divulgados pela OCDE, (Fajnzylber, 1983:38-40)

capítulo anterior, a maior parte da produção de bens de capital era realizada por filiais de empresas dos países avançados, que eram simultaneamente produtoras e importadoras, “con las evidentes implicaciones que esto tiene en cuanto al desarrollo tecnológico nacional y a las decisiones de arbitraje entre producción local e importación”. (Fajnzylber, 1983:147)

Com base neste cenário Fajnzylber afirmou que:

“...el desarrollo efectivo de la industria de bienes de capital en América Latina e incluso Brasil, país el que esta industria está relativamente más avanzada, muestra un claro rezago respecto a la imagen del desarrollo industrial que proporcionan los indicadores respecto al tamaño de la producción industrial, diversidad y dinamismo. Es preciso, entonces, **interrogarse respecto a los factores que han determinado que en el rápido proceso de industrialización que caracteriza a América Latina en las últimas décadas se haya postergado el desarrollo de este sector.**” (Fajnzylber, 1983: 147, *grifo nosso*).

Para Fajnzylber, esse atraso da indústria de bens de capital estava ligado às características do padrão de industrialização seguido na América Latina nas últimas décadas.

“En efecto, un elemento central de la política de industrialización consistía en el fomento cuantitativo de la inversión, principalmente privada; para esto se requería crear un contexto en el que el costo de la inversión fuese lo más reducido posible, lo que se lograba, entre otras vías, a través del fomento de la importación de bienes de capital.” (Fajnzylber, 1983:148).

Assim, com o objetivo de fomentar quantitativamente os investimentos na região, as políticas de industrialização tratavam de estimular a produção de bens de menor custo de produção, como bens de consumo não duráveis, depois os duráveis e os intermediários, sacrificando a produção local de maquinaria e equipamentos, que em sua fase inicial significaria o encarecimento do custo do investimento. A aquisição desses bens via importação era facilitada através de tarifas protecionistas significativamente mais baixas que as do resto da atividade econômica, inclusive no Brasil (Fajnzylber, 1983:148).

Outros fatores que contribuíram para o atraso do setor de bens de capital, de acordo com Fajnzylber, estavam relacionados ao comportamento tanto dos usuários ou demandantes desses bens (empresas públicas, filiais de ETs e empresas privadas), como dos produtores.

Quanto aos usuários, Fajnzylber observou que no caso das empresas descentralizadas do setor público o que neutralizava sua aquisição local de bens de capital era a questão financeira, isto é, a disponibilidade irrisória de capital para investimento. Segundo ele, se

poderia comprovar que em diversos países da América Latina as empresas públicas apresentavam um déficit em conta de capital de caráter estrutural. Este déficit, por seu turno, era neutralizado através do acesso ao financiamento externo, que estava associado à importação de bens de capital. Logo, a possibilidade dessas empresas desempenharem um papel dinâmico na promoção dos bens de capital produzidos localmente era limitada.

“Este hecho marca una diferencia fundamental con el papel que las empresas públicas han desempeñado en el desarrollo de esta industria en los países desarrollados, donde se ha generado un esquema de colaboración estrecha en el ámbito comercial como tecnológico entre las empresas públicas usuarias y los productores nacionales, tendencia asociada, en algunos casos, a factores de interés nacional.” (Fajnzylber, 1983:148-49).

Diversamente do que ocorria na América Latina, nos países avançados a articulação entre os usuários públicos e as grandes empresas privadas nacionais havia contribuído de forma fundamental para o processo de industrialização.

No caso das filiais de ETs, o acesso à tecnologia produzida na matriz não constituía um fator de estímulo à produção local de bens de capital. Já para as empresas privadas nacionais, o fator do financiamento para aquisição desses bens, que era mais atrativo no exterior, era o principal fator de estímulo à importação (Fajnzylber, 1983:148-49).

Do ponto de vista dos produtores de bens de capital, Fajnzylber distinguia os estrangeiros e os nacionais. Para os fabricantes estrangeiros, a preferência era por exportar para a América Latina a partir do seu país de origem. A opção de fabricar localmente só adquiria sentido a partir do momento em que ocorria o risco de perder esse mercado para outro competidor ou na medida em que esse mercado começasse a fechar as portas via aumento do nível de proteção. Para os fabricantes nacionais a opção de investir nesse setor era menos atrativa do ponto de vista da rentabilidade e mais exposta à competição internacional, com compradores tecnicamente mais exigentes e, ainda, tratava-se de produtos com maior complexidade tecnológica, o que induzia os produtores a orientarem seu capital para outros setores (Fajnzylber, 1983:150).

Assim, Fajnzylber concluía que era este padrão de industrialização seguido e os fatores institucionais mencionados que contribuíam para o desenvolvimento de uma industrialização frágil e singular.

“Aceptando la hipótesis previamente expuesta de que el desarrollo tecnológico en buena medida se incorpora en la industria de bienes de capital, debe necesariamente concluirse que la debilidad que el ámbito tecnológico se observa en América Latina está, en alguna medida, asociada al retraso que se observa en este sector. Adicionalmente, emerge la indicación de que la superación de este problema no puede lograrse con la mera dictación de normas específicamente orientadas a estimular la actividad de investigación y desarrollo a nivel de las empresas y a regular la transferencia de tecnología desde el exterior, mientras se mantenga constante el conjunto de factores que configura este ‘estilo de industrialización’.” (Fajnzylber, 1983:151).

d) O setor industrial e a fragilidade externa da América Latina

Segundo Fajnzylber, o caráter truncado e distorcido do padrão industrial da América Latina, reflexo das especificidades discutidas anteriormente, se refletem com intensidade no setor externo. Diferentemente do que acontecia nos países desenvolvidos, na América Latina o setor industrial constituía um fator explicativo do caráter estrutural do déficit comercial externo e, conseqüentemente, do crescente endividamento no exterior. Em 1955 o déficit externo gerado pelo setor industrial na América Latina era de 5 bilhões de dólares, da mesma ordem do superávit gerado no resto da atividade econômica, e em 1975 já estava em 28 bilhões de dólares, ultrapassando em quase 10 bilhões de dólares ao superávit no resto da atividade econômica. A acumulação desse déficit comercial gerado pelo setor industrial, lembra Fajnzylber, “restringe paulatinamente los grados de libertad necesarios para el crecimiento futuro de ese sector” (Fajnzylber, 1983:164-167).

Uma proporção crescente do déficit do setor industrial era gerado no setor de bens de capital, equipamentos de transporte e produtos químicos. Os dois primeiros setores representavam em 1975 dois terços do déficit do setor industrial. Verifica-se assim uma assimetria entre esta situação e a que se observava nos países avançados, onde estes setores representavam um superávit, sendo que, para Fajnzylber este fato constituía a expressão mais transparente do caráter estrutural do déficit externo associado a essa particular modalidade de industrialização. O déficit significativamente crescente nos ramos de bens de capital e automotivo demonstrava o caráter truncado e distorcido desse modelo industrial (Fajnzylber, 1983:170).

Em síntese, este caráter estrutural do déficit gerado no setor industrial estaria

associado, segundo Fajnzylber (1983:172), aos seguintes fenômenos:

i) À irracionalidade das estruturas produtivas, particularmente nos setores oligopólicos, gerados ao amparo do ‘protecionismo frívolo’ e da precária liderança do empresariado industrial nacional, que conspiravam contra a elevação significativa e durável do coeficiente de exportação e inibiam o processo de integração da matriz interna de relações inter-industriais (automotivo, farmácia, cosmética, alimentos);

ii) Às taxas relativamente elevadas de rentabilidade no mercado interno, favorecidas pela proteção elevada, o que desestimulavam as iniciativas de exportação;

iii) Ao atraso da indústria de bens de capital, explicado por um conjunto de fatores que se vinculam à particular modalidade de industrialização vigente nos distintos países da região;

iv) Ao fator institucional associado à liderança exercida pelas empresas estrangeiras que, em seus países de origem constituíam o núcleo central de sustentação do superávit comercial do setor manufatureiro respectivo. Estas empresas embora pudessem gerar em determinados ramos, países e períodos um superávit comercial favorável para a América Latina, na maioria das vezes geravam déficits à região equivalentes aos superávits que geravam nos seus países de origem; e,

v) À contínua e inevitável erosão da competitividade com relação aos produtos exportados pelo sudeste asiático e, em geral, pelos países nos quais o custo da mão-de-obra, por razões históricas, tendia a ser significativamente mais baixo que na América Latina. Este fenômeno adquiria particular relevância nos períodos de lento crescimento da economia internacional e afetava principalmente os setores têxtil, de vestuário e de calçados (Fajnzylber, 1983:172).

e) A relação indústria-agricultura e seu efeito sobre o comércio exterior

Segundo Fajnzylber existiam duas características da agricultura nos países avançados e no sudeste asiático que contrastavam fortemente com o que prevalecia na América Latina: a **forte proteção de que era objeto e o rápido crescimento da produtividade**. Estas duas características desmentiam, de acordo com Fajnzylber, a afirmação de inspiração neoclássica que associava a proteção à ineficiência (Fajnzylber, 1983:172).

Outra característica do setor agrícola nos países avançados, identificada por Fajnzylber, era a elevada cota de **poder político** de que dispunha o setor. Este poder político podia ser constatado através dos acordos sobre produtos agrícolas no Mercado Comum Europeu, na força eleitoral da pequena população agrícola do Japão e nos *lobbies* dos produtores agrícolas americanos que exerciam influência na política econômica que os afetava. Segundo Fajnzylber, “este poder político tiene expresiones variadas a través de organizaciones masivas formadas por propietarios agrícolas individuales o pequeñas empresas.” (Fajnzylber, 1983:173).

Na América Latina, o setor da agricultura que tinha algum poder político era, de acordo com Fajnzylber, o orientado para a exportação, enquanto o setor associado à produção de alimentos básicos para o mercado interno tinha um peso relativamente menor. Situação que contrastava com o que ocorria nos países avançados, onde o setor mais importante dentro da agricultura era precisamente aquele associado à produção de alimentos para o mercado interno.

Fajnzylber explica esse contraste através do tipo de inserção internacional adotado pelas distintas regiões. Nos países avançados a fonte principal de geração de divisas eram as exportações industriais, com as quais se adquiria os insumos agrícolas, minerais e energéticos que esses países careciam. Nesse caso, Fajnzylber afirma que o custo interno dos alimentos constituía um fator determinante da sua competitividade internacional e, conseqüentemente, da geração de divisas. Todavia, quando se esperava uma política de livre importação dos alimentos provenientes dos países que apresentavam menor custo de produção, a política adotada era, ao contrário, a elevada proteção. Isso se explicaria tanto pela força política que o setor dispunha como pela convicção de que “a autosuficiencia alimentar representa un objetivo político significativo para los gobiernos de los países avanzados”. Neste sentido, o caso mais expressivo citado é o do Japão onde, com um custo econômico elevado, se buscava a auto-suficiência em arroz e outros produtos alimentícios, através do aumento da produtividade.⁷⁰

No caso da América Latina, a inserção internacional se dava, quase exclusivamente, através dos recursos naturais, que geravam divisas necessárias para a importação de bens de capital e insumos intermediários requeridos pela precária industrialização local. De acordo

⁷⁰ Sobre a discussão da auto-suficiência no Japão, Fajnzylber busca dados em Kojima (1977) e Okita (1980) e no caso da Europa em Schejtman (1982) Vigorito (1981) e Peñaloza (1981). (Ver Fajnzylber, 1983:174)

com Fajnzylber, o fato da competitividade internacional não desempenhar uma função importante na orientação industrial local, associado ao precário peso político dos agricultores nacionais que produziam para o mercado interno e a grande marginalidade urbana, permitiram a indústria impor algumas condições que eram particularmente favoráveis a ela:

“i) reducción del costo de los insumos y equipos importados, a través de la sobrevaluación de la moneda; ii) abaratamiento de los alimentos localmente producidos, vía precios relativos; iii) conservación de salarios bajos, y iv) elevación significativa, por sobre los niveles del mercado internacional, de los precios de los productos manufacturados internamente.” (Fajnzylber, 1983:175).

No caso dos países avançados, o processo de modernização da agricultura desde a década de 1950 implicou, em termos gerais, na adoção do padrão alimentar de consumo, distribuição, transformação e produção agrícola prevalecente nos Estados Unidos, assim como nos setores industriais. A autonomia tecnológica relativa dos distintos países e as características de retroalimentação entre a indústria e agricultura permitiram que cada país adaptasse esse padrão às suas condições locais.

Todavia, a grande questão para Fajnzylber é que este padrão de consumo gerado pelas economias avançadas “es funcional a sociedades caracterizadas por el consumo, la producción y la comunicación de masas, con necesidades básicas satisfechas, con acceso a energía barata y escasa disponibilidad en algunos casos de mano de obra y en otros, de tierra,” enfim, por um conjunto de desafios que tem sido muito bem enfrentados por uma indústria competitiva. Neste sentido, esse padrão de consumo, ao ser incorporado pelos países latino-americanos, de forma parcial e localizada, deixa em evidência “las disfuncionalidades con las carencias y potencialidades locales” e orienta a “modernização” da agricultura para os setores ligados à exportação ou aos produtos de alta elasticidade e demanda no mercado interno, comandada por empresários modernos, em detrimento do setor agrícola destinado à produção de alimentos básicos para o mercado interno.

Para Fajnzylber, as conseqüências dessa tendência se fariam sentir diretamente sobre o balanço do comércio exterior da América Latina, ou seja, o crescimento da demanda por produtos alimentícios, decorrente do rápido processo de urbanização pelo qual passava a América Latina, somada à deterioração dos preços relativos dos produtos agrícolas básicos, à concentração dos investimentos na infra-estrutura urbana e nos setores de exportação e, em alguns países, ao esgotamento da fronteira agrícola, levaria a “un drástico crecimiento de las

importaciones de alimentos y, posiblemente, a un deterioro del balance del comercio exterior de la agricultura latinoamericana". Diante desses aspectos, Fajnzylber conclui que "podría esperarse, no obstante las especificidades nacionales, una situación de creciente deterioro del comercio exterior de la agricultura de los distintos países latinoamericanos" (Fajnzylber, 1983:177).

Para uma visualização mais clara dessa erosão da competitividade agrícola da América Latina, Fajnzylber apresentou alguns dados da atividade econômica que mostravam que em 1963 o setor agrícola gerava um superávit que equivalia a 44% das importações totais e em 1975 essa proporção se reduziu para 19%. Porém, no caso dos países industrialmente mais avançados da região em 1963 o superávit agrícola equivalia a 70%, das importações totais, proporção que se reduziu para 25% em 1975. Em contraste, o superávit agrícola dos Estados Unidos em relação às importações totais passou de 2% em 1963, para 13% em 1975. (Fajnzylber, 1983:186)

A erosão da competitividade do setor agrícola e o caráter estrutural do déficit gerado pelo setor industrial, analisado anteriormente, explicavam o déficit externo da América Latina. Dados apresentados por Fajnzylber mostraram que num período de 10 anos o déficit do setor industrial se multiplica por quatro, passando de 7 bilhões de dólares em 1965 para 28 bilhões de dólares em 1975, enquanto o superávit do setor agropecuário apenas se duplica, passando de 4 para 8 bilhões de dólares no mesmo período⁷¹. Em alguns países da região, importadores de petróleo, como o caso do Brasil, além dos fatores estruturais do setor industrial e a relação desse setor com o setor agrícola, existia o problema da carência de recursos energéticos, tornando ainda mais grave o quadro de restrições externas destes países. Situação diferente da enfrentada pelo México que, com escasso superávit no setor agrícola e de minerais, contava apenas com as exportações de petróleo para financiar o déficit crescente no setor industrial.

Com base nessas informações, conclui Fajnzylber que: "... en América Latina, el patrón industrial y la precaria condición del sector externo son temas que deben ser abordados en forma conjunta. Es una ilusión pretender abordar la fragilidad del sector externo sin modificar significativamente este patrón industrial", do mesmo modo que "constituye una aspiración infundada lograr la 'modernización' de la agricultura manteniendo invariable este patrón industrial" (Fajnzylber, 1983:194).

⁷¹ Dados obtidos junto a UNCTAD e CEPAL, (Fajnzylber, 1983:191).

4.2.3 Algumas considerações sobre os projetos neoliberais na América do Sul

A insatisfação com os resultados do processo de industrialização da América Latina abriu caminho para a penetração, ao longo da década de 1970, da corrente de pensamento neoliberal ao panorama latino-americano. Segundo Fajnzylber, essas propostas embora tenham surgido como respostas às transformações sociais em curso, tinham como característica um questionamento de caráter global com relação ao modelo de crescimento e desenvolvimento que os países latino-americanos haviam seguido nas últimas décadas.

Os problemas econômicos enfrentados pela América Latina nos anos 1970 eram vinculados por essa corrente de pensamento aos “excessos de democracia”, à “intervenção excessiva do Estado” e à pressão exercida por representantes dos setores produtivos “atrasados”, que dificultavam o pleno funcionamento da economia de mercado. “La creciente opacidad del mercado, las ‘restricciones burocráticas’ a la creatividad de los empresarios y la ‘miopía sindical’ explicarían la erosión del dinamismo y el surgimiento de la inflación.” (Fajnzylber, 1983b:314).

Desse diagnóstico emanaram as conclusões desse pensamento, que passaram a ser seu argumento central:

“...es preciso eliminar estos factores de perturbación social y económica, y restituir al mercado, nacional e internacional, la función suprema de regulación económica. La ‘jibarización’ de la acción pública y la supresión de los falseamientos provocados por la interferencia de los intereses particulares, conducirá a recuperar el dinamismo cuyos beneficios se difundirán al conjunto de la sociedad. El sacrificio asociado a los inevitables reajustes de corto plazo se verán ampliamente recompensados, a largo plazo, por la aplicación de esta científica propuesta.” (Fajnzylber, 1983b:314).

Assim, as propostas desse modelo tinham como características básicas: a ênfase privilegiada no mercado, o papel subsidiário do Estado e o deslocamento da força motora central do mercado interno para o externo. Segundo Fajnzylber, de acordo com essa concepção o setor industrial deixaria de ocupar um papel de liderança no cenário econômico, passando a integrar uma base produtiva onde as prioridades seriam eliminadas e onde passariam a ser privilegiadas aquelas atividades ou produtos suscetíveis de encontrar espaço no mercado internacional. (Fajnzylber, 1983:195)



Esta concepção, que convergia com os interesses do sistema financeiro e da grande empresa internacional, é colocada em prática pela via coercitiva nos países que, em 1950, eram os mais avançados e articulados da região – Argentina, Chile e Uruguai, mas sua influência se fazia sentir na maior parte dos países da região, especialmente no Peru, Venezuela, Colômbia, Costa Rica, Brasil e México.

Fajnzylber explicou esse fenômeno com base nas mudanças do contexto econômico internacional. Segundo ele, na década de 1960 e começo da de 1970, a industrialização e o nacionalismo da América Latina não eram obstáculos para a expansão da economia mundial, pois o dinamismo do comércio internacional “pasaba sobre las barreras aduaneras, la expansión del sector público y la industrialización de la periferia”. Em alguns casos, diz Fajnzylber, “era preciso neutralizar el avance de sectores populares, y para eso constituían una respuesta adecuada los regímenes autoritarios que daban viabilidad y dinamismo a proyectos nacionales de corte capitalista”. Nesses projetos, acrescenta Fajnzylber, as empresas transnacionais desempenhavam um papel decisivo, articulando-se com Estados em expansão. Porém, a situação se modifica na década de 1970 “con la aparición de la llamada ‘crisis económica’, que afecta a economías de mercado y que se traduce en un lento crecimiento, inflación, desempleo, aumentos explosivos de la liquidez internacional y déficits importantes de la balanza de pagos de los Estados Unidos”. Neste momento, não se tratava mais de resolver problemas pontuais e sim de resolver problemas estruturais que atentavam contra a saúde do sistema. Nesse sentido, o nacionalismo econômico e político latino-americano começava a adquirir conotações negativas para a expansão e prosperidade do sistema. Nestas condições, para a proposta de reestruturação frente à crise, passaram a tornar-se projetos ideais aqueles que:

“... proporcionan la condición de funcionalidad a la expansión económica mundial, por la vía de facilitar las importaciones, de eliminar subsidios a la exportación, estimular y crear condiciones favorables para la inversión extranjera, debilitar la acción reguladora del sector público, congelar las presiones salariales y cuestionar los esquemas de cooperación regional” (Fajnzylber, 1979b:896-97).

Com este sentido, as doutrinas neoliberais penetram nos países latino-americanos, com a proposta de recuperar um passado glorioso. Todavia, Fajnzylber lembra que nos países avançados esta proposta, que tinha alcançado um grau variável de receptividade, convocava a

recuperação de um passado glorioso, o do século XIX, caracterizado pelo dinamismo, inovação e liderança industrial, enquanto, “en la América Latina también se convoca a recuperar un pasado glorioso, pero en este caso caracterizado por la ausencia de este ‘ineficiente’ sector industrial, desarrollado al amparo de la protección y la ‘demagógica intervención’ pública.” (Fajnzylber, 1983b:315)

Desta forma, as propostas neoliberais tinham como meta eliminar a ineficiência da industrialização latino-americana “sobre la base del expediente simple de cuestionar sua existencia” (Fajnzylber, 1983b:315).

A aplicação do enfoque neoliberal em vários países latino-americanos gerou emotivas reações de vários cepalinos, dentre os quais, o que mais se ocupou do tema foi **Aníbal Pinto**, por exemplo, em seu artigo “Falsos dilemas en la discusión latinoamericana actual” (DIDE, julio 1978). **Raul Prebisch** também abordou o tema, criticando o enfoque neoliberal em vários de seus trabalhos.

4.2.4. Reflexões sobre a especificidade da industrialização latino-americana e alternativa de desenvolvimento

Segundo Fajnzylber três aspectos diferenciavam radicalmente o processo de industrialização latino-americano dos países avançados, no âmbito do dinamismo e da estrutura setorial. Em **primeiro** lugar, a precariedade da vocação industrial do empresariado nacional e das outras forças sociais que contribuíram para a definição da política governamental, fenômeno que se projeta tanto no âmbito do ‘proteccionismo frívolo’, como na presença indiscriminada de empresas estrangeiras. Em **segundo** lugar, pela assimetria observada entre a eficiência que as empresas industriais líderes apresentam em seus países de origem e a que se observa na América Latina, que estavam muito aquém das expectativas que se tinha em relação a elas. Em **terceiro** lugar, o escasso ou inexistente desenvolvimento da indústria de bens de capital, a distorcida vinculação entre a indústria e a agricultura, e a plataforma energética acentuadamente sustentada no petróleo, do qual careciam a maior parte dos países da região.

A conjunção dessa série de especificidades do desenvolvimento seguido pela América Latina compete para promover um modelo industrial, impulsionado por empresas

estrangeiras, cujo centro de decisão está em outros países, que carece de um setor empresarial forte e articulado para desencadear um processo criativo de desenvolvimento. A carência de uma capacidade de inovação tecnológica, reflexo da incapacidade de se adequar o padrão industrial das nações avançadas às carências e potencialidades específicas dos países da região, gera uma estrutura industrial ineficiente que se reflete na balança comercial do setor manufatureiro altamente deficitária, e na precária articulação entre o setor industrial e o agrícola que contribui em termos negativos tanto na balança comercial como nas pressões inflacionárias. (Fajnzylber, 1980a:867). Assim, a convergência desses fatores explica porque “después de varios decenios de industrialización persista la inserción internacional por la vía de los recursos naturales” (Fajnzylber, 1990a:26).

Em termos gerais, concluiu Fajnzylber:

“...lejos de estar frente a una imagen fiel, pero temporalmente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y distorsionada respecto a la fuente de inspiración, disfuncional al menos parcialmente a las carencias de una proporción elevada de la población y, al mismo tiempo incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles” (Fajnzylber, 1983:214).

Para Fajnzylber (1983:214), a solução encontrada por alguns países da região, que consistiu na adesão ao modelo neoliberal, “no sólo no resuelve las carencias sociales acumuladas, sino que las intensifica, agregando la carga adicional de desalentar estructuralmente la creatividad nacional”. Tal modelo relaciona os principais problemas do processo de industrialização da América Latina ao protecionismo e o amparo público, desta forma tem a convicção de que ao eliminar o protecionismo e restringir a intervenção estatal, as ineficiências da indústria tenderiam a desaparecer. Todavia, diz Fajnzylber, “cuando este criterio se aplica en un período de recesión, donde los países avanzados exportan y subsidian en forma sin precedente, la ineficiencia del sector industrial de sus respectivos países, definitivamente desaparece tal ineficiencia, pero junto con el propio sector industrial” (Fajnzylber, 1986b:49).

Neste contexto, a solução apresentada por Fajnzylber em alternativa à proposta neoliberal foi repensar o conteúdo e alcance da industrialização latino-americana, levando em consideração as profundas distorções e omissões do padrão industrial precedente. Com esse intuito delineou no início dos anos 1980 uma **proposta de “nova industrialização”**, tendo

como **objetivo melhorar a “eficiência” da indústria nacional**, com vistas à modernização competitiva do setor manufatureiro, com o intuito de alcançar uma inserção internacional mais ampla e duradoura em setores ou produtos mais dinâmicos e com elevação paralela dos níveis de vida da população (Fajnzylber, 1983:274-75). Tratava-se, pois de fomentar uma competitividade “autêntica”, apoiada na incorporação de progresso técnico e no aumento da produtividade, em detrimento da competitividade “espúria” conseguida através da desvalorização cambial acompanhada de restrição à demanda interna e de fatores que podem ser válidos do ponto de vista da empresa, mas não do país, tais como mão-de-obra barata, recursos financeiros artificialmente subsidiados, margens de lucros reduzidas no mercado externo, compensadas por lucros elevados no mercado interno, subsídios fiscais, etc. Enfim, fatores que permitem apenas a obtenção de vantagens comparativas estáticas, não sendo suficiente para possibilitar um melhoramento sólido da competitividade de um país.

Neste sentido, a proposta de “nova industrialização” de Fajnzylber centra a sua atenção exatamente na formação desses requisitos indispensáveis para uma modernização autêntica, condição indispensável para uma sólida inserção competitiva no mercado internacional. Concentra sua atenção nos fatores endógenos e, em particular, na construção de **“um núcleo endógeno de dinamização tecnológica”**, com o objetivo de satisfazer as carências e atrasos acumulados e desenvolver as potencialidades inerentes a cada país.

4.3. Reflexões para uma nova industrialização

Para fazer frente à proposta neoliberal em ascensão, Fajnzylber iniciou uma reflexão sobre uma proposta de “nova industrialização” para a América Latina, com o propósito de eliminar as disfunções do padrão industrial precedente e desenvolver uma indústria que fosse condizente com as carências e potencialidades da região. Para tanto, o ponto de partida era, “reconocer estas disfuncionalidades, asumir la realidad de los países avanzados que buscan transitar hacia un nuevo patrón industrial, reconocer el poder de seducción que parece ejercer esta propuesta neoliberal – que en parte se nutre de las insuficiencias del modelo precedente –, y, a partir de este conjunto de consideraciones, esbozar una respuesta positiva.” (Fajnzylber, 1983:273).

Para dar especificidade a essa proposta Fajnzylber levou em consideração quatro aspectos a serem analisados, e que trataremos a seguir: primeiro (seção 4.3.1), o conceito de eficiência que inspira sua proposta; segundo (seção 4.3.2), a questão da estrutura produtiva, ambiente que dá suporte para a materialização da eficiência; terceiro (seção 4.3.3), a vinculação entre “planejamento-mercado”, importante para orientar e instrumentar essa proposta; e quarto (seção 4.3.4), a natureza das alianças sociais capazes de assumir as diretrizes dessa nova industrialização.

4.3.1. O conceito de eficiência

A especificidade dessa proposta de “nova industrialização” estava no conceito de “eficiência” que serviria de elo condutor para o desenvolvimento da industrialização que se desejava alcançar. Segundo Fajnzylber, naquela fase de transição entre dois padrões tecnológicos, existia um consenso generalizado sobre a necessidade de se avançar na recuperação da “eficiência” do setor industrial. Todavia, esta concepção, que aparece reproduzida em distintas propostas politicamente divergentes, levou Fajnzylber a refletir sobre as modalidades alternativas de industrialização, bem como sobre o conceito de eficiência que se adota. Se a “eficiência” tem sido o objetivo de distintos modelos de política industrial, caberia, em primeiro lugar, precisar o conceito de eficiência que serviria de elo condutor para o desenvolvimento de uma proposta de industrialização.

Como se observou nas análises anteriores, a partir da década de 1970 a industrialização latino-americana passou a ser questionada por causa de sua ineficiência, que segundo o modelo neoliberal, se devia ao protecionismo e à intervenção pública que, portanto, deveriam ser eliminados. O raciocínio era simples: “si la ineficiencia se debe a la presencia pública y al proteccionismo, eliminaremos la intervención pública y el proteccionismo, y por consiguiente habremos eliminado la ineficiencia”. Todavia, de acordo com Fajnzylber, com este raciocínio simples e sedutor “se eliminaron buena parte de las ineficiencias junto con buena parte de la industria...” (Fajnzylber, 1985a:74).

Para Fajnzylber este raciocínio era equivocado, pois, no seu entender, “la ineficiencia no se debe a la intervención pública, ni al proteccionismo” e, portanto, não bastava eliminar a proteção e a intervenção do Estado para se desenvolver uma indústria eficiente.

Como então, Fajnzylber aborda o conceito de eficiência?

Para Fajnzylber o conceito de eficiência utilizado pelos países avançados tem como pressuposto básico “não explicitado”, sociedades econômica, social e culturalmente articuladas e estruturadas. Nessas circunstâncias, diz “a agregação das decisões eficientes ao nível microeconômico conduz à elevação da eficiência macroeconômica”. Todavia, esta não é a situação verificada na América Latina, onde assiste-se a “uma situação de economias estagnadas com elevado desemprego, que incluem atividades isoladas de alta eficiência e produtividade”. É por essa razão que a concepção de eficiência de Fajnzylber, para “sociedades desarticuladas no processo de construção democrática”, deve incluir outros ingredientes que permitam a superação dessa condição: o *crescimento* e a *criatividade*.

Para ele, a industrialização “eficiente” era aquela que contribuiria para o alcance de dois objetivos: *crescimento e criatividade*. Em suas palavras: “se podrá afirmar que se está construyendo una industria eficiente en la medida en que se generen condiciones para alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y sostenido y que en el curso de ese proceso se desarrolle la creatividad a nivel individual y colectivo.” (Fajnzylber, 1983:276).

Nesta concepção de eficiência que sintetiza crescimento e criatividade, as dificuldades teóricas e operativas se encontram no último componente - que adquire primazia no âmbito social e político -, já que o crescimento é um fenômeno mais conhecido e quantificável.

A criatividade, segundo Fajnzylber, se estende e se expressa nos âmbitos culturais, artísticos, políticos, científicos e produtivos. Neste sentido, converge com o conceito utilizado por Furtado em *Criatividade e dependência na civilização industrial* (1978). Todavia, essa convergência não exclui a existência de uma diferença de ênfase entre os dois autores, já que Furtado enfatiza a criatividade cultural. Para Furtado a superação dos problemas do desenvolvimento periférico depende do surgimento de forças capazes de dinamizar a capacidade criativa do homem para orientar a geração de inovações. Porém, segundo ele “são as inovações ou invenções no âmbito da cultura não material as que, ao ampliar o universo das idéias e valores, abrem caminhos de realização às potencialidades latentes nesses mesmos membros.” (Furtado, in: Rodriguez, 2004:194 *tradução livre*)

A necessidade de associar o objetivo da criatividade ao conceito de eficiência estava fundamentada na magnitude das carências sociais acumuladas nos países da América Latina e

na necessidade de contribuir para neutralizar as mesmas. Se o objetivo era superar carências sociais e as deficiências do modelo industrial em curso, não bastava o crescimento, segundo Fajnzylber, mas **o crescimento era um requisito para o desenvolvimento da criatividade**, condição necessária para superação das carências sociais e para transição ao novo padrão tecnológico, a exemplo dos países avançados, e desenvolver uma indústria realmente eficiente.

A criatividade era para Fajnzylber, uma condição essencial para a construção das vantagens comparativas do futuro, e para ele, o futuro estava no desenvolvimento da tecnologia de ponta, nos micro processadores, na engenharia genética, no laser, na fibra óptica, nas novas fontes de energia, etc. Objetivo que só seria alcançado com muito esforço, educação, nutrição, integração cultural, descentralização das decisões, industrialização da agricultura, enfim, na junção de uma série de elementos para a construção do futuro.

“Sin disminuir la relevancia del *hardware*, es cada vez más evidente que las restricciones al crecimiento futuro están asociadas con igual importancia, si no más, al *software*. El modelo de industrialización precedente puso de manifiesto su carácter trunco y distorsionado en el plano del *hardware*, pero su carencia fundamental tal vez haya estado localizado en el plano del *software*.” (Fajnzylber, 1983:277).

A experiência da América Latina revelava que os importantes períodos de crescimento de diversos países não apresentaram a característica de contribuir para o desenvolvimento da criatividade local, o que revela que “el crecimiento es compatible con la ausencia de creatividad, pero con el sacrificio de una proporción elevada de la población...”. Era exatamente essa ausência de criatividade que, segundo Fajnzylber, havia contribuído não apenas para a reprodução do padrão de consumo dos países avançados, mas também para “el trasplante trunco y distorsionado de la estructura productiva” realizada por filiais de empresas que lideravam a indústria dos países avançados, e acompanhadas por transformações políticas e sociais que não favoreciam as bases para a acumulação e a criatividade individual e coletiva (Fajnzylber, 1983:278).

A expressão mais inequívoca de criatividade era o caso do Japão que, segundo Fajnzylber, “sintetiza una cultura en la que priman los valores de autoridad, austeridad, lealtad, disciplina y espíritu de sacrificio, con una profunda voluntad política de afirmación nacional, que convierte la casi total carencia de recursos naturales en un desafío que orienta y estimula la aplicación del conocimiento científico, propio y ajeno, al ámbito material.” Para Fajnzylber foi exatamente essa expressão de criatividade que permitiu ao Japão superar os

países avançados, fontes de sua inspiração tecnológica (Fajnzylber, 1983:278).

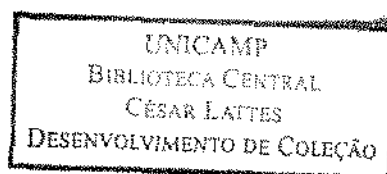
Todavia, a elevação da experiência do Japão e de seus discípulos menores do sudeste asiático à categoria de paradigma, como faziam alguns modelos de desenvolvimento, era para Fajnzylber um equívoco teórico, pois induzia a reprodução de um modelo de desenvolvimento, fazendo completa abstração de seu conteúdo de síntese político-cultural e, portanto, constituía uma expressão equívoca de criatividade. A experiência do Japão e dos países do sudeste asiático era, para Fajnzylber, fonte de inspiração para os países latino-americanos, porém, a reprodução de seu modelo implicava na necessidade de “adaptarlos creativamente al marco político, cultural y productivo de los países receptores de esas enseñanzas” (Fajnzylber, 1983:279).

Como o crescimento não era uma condição suficiente para desenvolver a criatividade, quais seriam então as condições necessárias?

Fajnzylber partia do pressuposto de que a criatividade é um processo complexo que envolve um conjunto amplo de agentes e motivações: plantas industriais, instituições de tecnologia, institutos de ciência básica, os organismos que preparam pessoal qualificado de distintos níveis, os meios de comunicação de massa e os ministérios e órgãos centrais que definem políticas e normas. O que significa que dentre os fatores que podem contribuir para o desenvolvimento ou não dessa criatividade, desempenha um papel importante o tipo de interação que se estabelece entre os distintos agentes da atividade econômica e entre os indivíduos que participam de cada uma das etapas dessas atividades e a natureza das relações de trabalho que se estabeleçam entre distintas atividades. Por isso Fajnzylber afirma que:

“Un modelo industrial en que el liderazgo lo ejercen filiales de empresas cuyos centros de gravedad están ubicados en otros países difícilmente desencadenará un proceso creativo interno, porque éste no resulta funcional, en términos generales, a su estrategia de expansión a largo plazo. Un modelo de desarrollo basado fundamentalmente en la exportación simple de recursos naturales no necesita tampoco del desarrollo de la creatividad ni a nivel individual ni a nivel de las empresas productivas. Por consiguiente, además de naturaleza de los agentes y de las relaciones que se establecen dentro y entre ellos, es también importante como factor explicativo de la creatividad la estructura productiva a través de la cual se concreta la actividad económica.” (Fajnzylber, 1983:281).

Outro fator explicativo da criatividade citado por Fajnzylber é **a estrutura produtiva** através da qual se concretiza a atividade econômica. Para ele, uma estrutura produtiva baseada



fundamentalmente na exploração de recursos naturais não necessita do desenvolvimento da criatividade. Isso o leva a concluir que talvez não fosse casualidade o fato de países carentes de recursos naturais ou países que passaram por conflitos bélicos, diante da motivação pela sobrevivência e das pressões, tenham se motivado para desenvolver a criatividade como alternativa para a busca de soluções originais para os problemas internos.

Outro elemento que exerce influência sobre a criatividade é o **grau de descentralização da vida econômica**. A existência de um esquema suficientemente descentralizado seria uma condição necessária para o desenvolvimento da criatividade, tanto para permitir um grau de autonomia ao nível da unidade produtiva ou da pesquisa como para facilitar o maior compromisso entre os trabalhadores e a unidade produtiva. Por isso, a importância que Fajnzylber dá à vinculação entre o planejamento e o mercado (Fajnzylber, 1983:283).

Neste sentido, esta concepção de eficiência que incorpora os objetivos de *crescimento e equidade*, teria um caráter muito mais amplo que lhe garante uma dimensão macroeconômica, na medida em que se preocupa com os fatores globais envolvidos na atividade industrial. Trata-se, enfim, não do desenvolvimento de setores localizados, mas de um desenvolvimento mais amplo, de caráter sistêmico⁷². Nas palavras de Fajnzylber:

“La eficiencia tendría no sólo este carácter macroeconómico sino una dimensión temporal de largo plazo, ya que se mediría en la capacidad de transformar creativamente una sociedad y, por consiguiente, realza la dimensión de la ‘aprendizaje’, que es inherente al requisito de la creatividad. Finalmente, esta acepción de eficiencia incorpora como criterio importante el contenido social de este crecimiento, al destacar no sólo la satisfacción creciente de carencias materiales sino, en forma especial, la potencialidad de desarrollo creativo individual y colectivo. Aceptando como un derecho fundamental del hombre la posibilidad de desarrollar su creatividad, esta concepción de eficiencia tiene como punto de partida las carencias sociales y como objetivo el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas. Es por esto que el crecimiento sin creatividad no se considera eficiente, ni tampoco el crecimiento de rubros específicos con estancamiento del resto, ni tampoco la transformación coyuntural que se agota, pues si bien es cierto que la creatividad no es, en principio, condición necesaria para el crecimiento, si parecería que adquiere ese carácter cuando el objetivo es lograr su perdurabilidad.” (Fajnzylber, 1983:284).

⁷² Embora Fajnzylber ainda não utilize a designação “competitividade sistêmica”, aqui já é possível perceber as raízes desse conceito.

Para Fajnzylber, os modelos neoliberais implantados em alguns países da América Latina, assim como o modelo de industrialização precedente se afastaram muito dessa concepção de eficiência. O critério de eficiência que inspirava esses modelos tinha um caráter estritamente microeconômico, de curto prazo, e fazia abstração das considerações de caráter social. Nessa perspectiva, explica Fajnzylber, “es eficiente aquella industria capaz de competir, actualmente, en los mercados internacionales, independientemente de cuáles sean las consecuencias que la aplicación de ese criterio tenga para efecto de crecimiento económico en su conjunto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o el de autonomía interna en las decisiones correspondientes” (Fajnzylber, 1983:284-85). A tese central desse critério seria: independente dos aspectos negativos no curto prazo, no médio prazo os resultados de sucesso da estrutura produtiva se difundirão para o conjunto da sociedade. Desta forma, esse critério de eficiência além de prejudicar as atividades de pesquisa, a reflexão, a capacitação e a busca de soluções originais para os problemas do país, sacrificou, durante um período de tempo prolongado, a satisfação das carências acumuladas com o modelo precedente.

Distintamente do que apregoavam os modelos neoliberais, o exemplo dos países avançados mostrava para Fajnzylber que os êxitos que obtinham no comércio internacional eram devidos à preocupação com a aprendizagem paulatina, sólida e em profundidade. Segundo Fajnzylber:

“Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica este criterio de eficiencia basado en el arcaico principio de las *ventajas comparativas estáticas*.” (Fajnzylber, 1983:285).

E ainda:

“Esta concepción de eficiencia conduce a un proceso de modernización que busca contar con los avances mundiales de la ciencia y la tecnología para incorporarlos creadoramente en el acervo nacional con vistas a lograr una asimilación real y el posterior enriquecimiento, y que se apoya en la voluntad política de alcanzar un ritmo elevado de crecimiento que refuerce la búsqueda de la equidad. Elemento central de esta reflexión es la calificación masiva de la mano de obra, objetivo y al mismo tiempo requisito de su materialización.

El esfuerzo para construir una infraestructura científico-tecnológica inserta y

estrechamente vinculada al aparato productivo pasa a constituirse entonces en una de las metas fundamentales. Su materialización está indisolublemente vinculada al objetivo de valorar y desarrollar plenamente las potencialidades creadoras del país, idea central en esta concepción.” (Fajnzylber, 1983:286).

O modelo neoliberal de inserção passiva na economia internacional, segundo Fajnzylber, também era “modernizante”, mas não passava de uma “modernidade de aparências”, pois a modernidade se transferia fisicamente ao território, mas não se incorporava ao acervo nacional e nem favorecia o desencadeamento das capacidades inovadoras locais. Esse tipo de “modernização” Fajnzylber chamou de **espúria**, por permitir a reprodução efêmera da modernização importada, a um custo que dificilmente se conseguiria superar e que pouco contribuiria para o desencadeamento de processos inovativos locais, sem o qual a competitividade no mercado internacional se torna precária. Para Fajnzylber, diversamente da proposta neoliberal, sua proposta tinha a vantagem de converter a população latino-americana em sujeito criador de seu próprio destino.

“En esta perspectiva queda claro que la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir las importaciones. La opción real es muy diferente: **constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional**, en vez de delegar en agentes externos la responsabilidad de definir la estructura productiva presente y futura del país. Por esta última vía sólo se exportarán recursos naturales, mientras exista la demanda o hasta que se agoten, productos manufacturados que requieren la existencia de condiciones sociales que permitan salarios excepcionalmente bajos, circunstancias inexorablemente efímera o, por último, aquellos productos manufacturados ubicados en la fase tecnológica senil, los que, por definición, presentan magras perspectivas de crecimiento.” (Fajnzylber, 1983:286-87, *grifo nosso*).

O sentido específico do caráter de “endógeno” é determinado justamente pelo fato de a configuração da estrutura produtiva ser um reflexo do esforço criativo interno e, portanto, funcional às carências e potencialidades específicas nacionais. Nesse sentido, a política de proteção e a substituição de importações são considerados mecanismos que podem auxiliar no processo de aprendizagem que acompanha o desenvolvimento da criatividade interna. Porém, Fajnzylber faz questão de deixar claro que, diversamente do ocorrido no modelo precedente, no seu novo modelo estes mecanismos constituíam apenas um meio para criar condições para que estas medidas não fossem necessárias como um fim em si, a exemplo do modelo anterior.

Sua proposta era reconhecer a fragilidade da indústria herdada e promover sua reestruturação através da constituição de um “núcleo endógeno” articulado e tecnologicamente fortalecido, com capacidade de penetrar solidamente nos mercados internacionais, pois, segundo ele: “En la próxima década debe generarse las ventajas comparativas del futuro y para lograr ese objetivo se requiere que la actividad de planificación, además de incluir horizontes temporales de largo plazo, introduzca sistemáticamente y en forma desagregada la dimensión tecnológica.” (Fajnzylber, 1983:287).

O critério de eficiência proposto por Fajnzylber como condição para uma “nova industrialização” procurava ainda contribuir para enfrentar um duplo desafio de incorporar produtivamente a população marginalizada e avançar para níveis mais aceitáveis de equidade. Entretanto, para Fajnzylber, mudar as estruturas econômicas era uma condição necessária, porém, não suficiente para alcançar o propósito de emprego produtivo e melhores níveis de equidade. Vale lembrar que a marginalidade rural e urbana e a concentração de renda são resultados da especificidade do “estilo de desenvolvimento” latino-americano.

Em que medida, então, a nova industrialização poderia enfrentar esse duplo desafio?

Para começar Fajnzylber critica a idéias comumente concebidas na América Latina que sustentavam que o padrão industrial deveria conduzir, através de um processo linear de acumulação, à solução paulatina da marginalidade e das desigualdades, argumentado que a realidade de muitos países latino-americanos refutava essa teoria, mesmo nos casos do Brasil e do México, que haviam experimentado rápido crescimento e industrialização nos últimos anos. Outra afirmação também criticada por Fajnzylber era a de que estes problemas (marginalidade e iniquidade) se resolveriam automaticamente com a mudança social e as consequentes transformações econômicas estruturais. Para Fajnzylber a insuficiência dessas visões provinha, de uma parte, de se subestimar a relevância que nas atuais circunstâncias adquiria a reflexão sobre um “projeto alternativo” como um dos elementos que contribuiriam para catalisar o processo de transformação social e, por outra parte, por se negar a experiência que surge de diversos processos de transformação social, tanto em países subdesenvolvidos como avançados que já haviam mostrado que a mudança das estruturas econômicas, embora necessária, não era suficiente para alcançar os propósitos almejados (Fajnzylber, 1983:289-290).

Na “nova industrialização” o caminho da equidade e do emprego produtivo requer o crescimento, mas não se trata de qualquer crescimento, “sino de aquel que se orienta en la dirección de superar los obstáculos que impiden desencadenar la plena utilización de las potencialidades disponibles en los países de la región” (Fajnzylber, 1983:290).

Neste sentido, ganhava relevância na proposta de Fajnzylber o estabelecimento de condições adequadas para elevar a taxa de investimento, o destino do investimento e dos agentes sociais capacitados para a execução desse investimento. Para ele, o processo de investimento definia o “estilo de desenvolvimento” de um país, portanto, do ponto de vista das perspectivas de crescimento de longo prazo, era fundamental ter claro o “estilo de desenvolvimento” que se deseja alcançar e definir, com base nesse objetivo, o padrão de investimento que conduziria a este fim.

Definir como objetivo um “estilo de desenvolvimento” comprometido com o crescimento de longo prazo, que satisfizesse as carências e desenvolvesse as potencialidades internas, exigiria necessariamente uma modificação no padrão de investimentos, ou seja, o estabelecimento de condições adequadas para elevar a taxa de investimento numa nova direção, o que conduziria à necessidade de reavaliar a função exercida pelos distintos agentes sociais que executavam e atuavam nesse processo.

Segundo Fajnzylber, o modelo precedente, liderado pelo setor empresarial com marcada vocação mercantil, difundia o estímulo ao investimento e, assim, induzia indiscriminadamente tanto o investimento estrangeiro como o endividamento externo. Os investimentos estrangeiros, atraídas pelas altas taxas de rentabilidade, acabavam deslocando os investimentos dos grandes grupos nacionais privados para atividades menos expostas à competição internacional e à mudança tecnológica, ou seja, setores sujeitos a riscos menores. Esta disposição de “minimizar os riscos microeconômicos” e a busca de compensações pela via de taxas mais altas de rentabilidade “ha sido precisamente uno de los factores que explica el carácter trunco y distorsionado de este sector industrial que ha liderado el ‘estilo de desarrollo’ vigente en América Latina.” (Fajnzylber, 1983:293).

Desse modo, a mudança no estilo de desenvolvimento latino-americano passaria por uma mudança no comportamento dos investidores privados nacionais no sentido de assumir os riscos associados àqueles investimentos que permitiriam contribuir para superar os conflitos sociais e as restrições externas. Na nova industrialização a liderança desse processo de

reorientação dos investimentos caberá ao setor público, exatamente por sua capacidade de assumir riscos.

A presença criativa da população, não apenas fisicamente, mas na capacidade de identificar e resolver os obstáculos ao crescimento, torna-se outro fator essencial. No entanto, a materialização dessa aspiração supõe, entre outros requisitos, introduzir mudanças na estrutura produtiva, mudanças nas relações entre o planejamento e mercado e mudanças na base social de sustentação, tema das próximas seções.

4.3.2. Estrutura produtiva e nova industrialização

Uma vez definido o conceito de eficiência, Fajnzylber analisa a natureza das relações que deveriam se estabelecer entre a indústria e alguns outros setores, assim como o conteúdo interno dos ramos pivôs do setor industrial, para avançar na reflexão sobre a “nova industrialização”. Seu objetivo era pensar uma estrutura produtiva, que conduzissem ao crescimento elevado e duradouro e desenvolvesse as potencialidades criativas, tanto individual como coletiva.

Em primeiro lugar, Fajnzylber trata de qualificar o sentido e o alcance que tem sua reflexão sobre a estrutura produtiva. Dada a conhecida heterogeneidade de situações existentes entre os países da América Latina, o significado político de suas reflexões e as implicações técnico-econômicas associadas à transição entre a realidade de cada país e um novo padrão industrial implica certo grau de abstração, portanto suas reflexões constituem apenas um aporte para discussão onde se faz referências às características essenciais requeridas para alcançar a inserção “eficiente” do setor industrial na realidade econômica da região (Fajnzylber, 1983:295).

Não obstante o caráter geral e abstrato de suas reflexões sobre a nova industrialização nessa fase incipiente de seu desenvolvimento, Fajnzylber, limitando-se a uma perspectiva econômica e setorial, procura indicar o caminho para a construção de uma matriz industrial e produtiva articulada que favorecesse a incorporação do progresso técnico e sua difusão na atividade econômica em algumas áreas estratégicas que já haviam alcançado algum grau de desenvolvimento em países de tamanho médio e grande da América Latina. Ele concentra sua atenção em quatro áreas estratégicas – a indústria automobilística, a de bens de capital, a

agricultura e o setor energético -, definidas de acordo com a amplitude que tiveram no padrão industrial precedente, especialmente nos países médios e grandes. Para Fajnzylber nessas áreas se concentram e é possível caracterizar, de forma esquemática, o sentido da reflexão e a explicitação do conceito de eficiência previamente discutido. São atividades que, para Fajnzylber, poderiam definir o “estilo de desenvolvimento” da região, porém, a análise dessas atividades não exclui a relevância de outras indústrias e setores.

A **indústria automotiva** (principal segmento da indústria de bens de consumo duráveis) simboliza o padrão industrial no qual se tem inspirado a industrialização latino-americana. A **indústria de bens de capital** reflete o caráter tecnologicamente truncado da industrialização da região, mas que desempenha uma função importante tanto na dinâmica do sistema industrial como na incorporação do progresso técnico. No **setor agrícola** Fajnzylber prioriza a relação peculiar indústria-agricultura na América Latina. No **setor energético**, as relações indústria-energia são destacadas tanto por sua relevância estratégica como pela perspectiva da transição para um novo padrão energético a nível mundial. (Fajnzylber, 1983: 297)

Esses quatro setores têm em comum, segundo Fajnzylber, o fato de exercerem uma influência decisiva no setor externo. O déficit crescente do setor industrial, que segundo Fajnzylber, tinha fundamentalmente como origem a particular modalidade da expansão da indústria de automóveis e o escasso desenvolvimento da indústria de bens de capital, foi sendo compensado, cada vez em menor medida, pelo superávit no setor agropecuário, (que apresentava uma incapacidade crescente de sustentar o superávit original devido, entre outras coisas, precisamente à particular modalidade de relação agricultura-indústria gerada no modelo de industrialização vigente).

A idéia de Fajnzylber não era, à princípio, formular uma proposta concreta em cada uma dessas atividades, pois isso requeria, como ele próprio afirma, um planejamento em cada país. Sua atenção se concentra, simplesmente, em identificar a natureza dos obstáculos que terão que ser enfrentados para adotar opções distintas daquelas utilizadas no passado, que é o que constitui o sentido de suas reflexões. O sentido geral dos comentários que faz acerca de cada uma dessas atividades e da articulação do conjunto tem como propósito avançar até a constituição do que ele denomina ‘**núcleo endógeno de dinamização tecnológica**’, cujo objetivo seria...

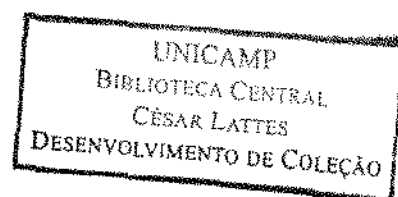
“...apuntar a la satisfacción de las carencias y los rezagos acumulados, apoyándose, en el caso de cada país, en las respectivas potencialidades en términos de recursos y conocimientos o tradiciones de especializaciones en ciertos sectores. El sentido general sería, entonces, la adecuación del contenido de la industrialización y su vinculación con los otros sectores a estos dos elementos centrales: **satisfacción de carencias y desarrollo de potencialidades.**” (Fajnzylber, 1983:300, *grifo nosso*).

Um elemento central de sua estratégia era concentrar atenção nos fatores endógenos. Uma opção seria constituir e reforçar um núcleo formado por agentes internos, públicos e privados, que articulados com certos “pivôs setoriais de especialização”, assumissem a responsabilidade pela concepção e instrumentação da proposta estratégica. Segundo Fajnzylber, “la existencia de un ‘núcleo endógeno’ abre la oportunidad para avanzar en el aprovechamiento de las potencialidades en el ámbito de recursos naturales o mano de obra y para adecuar el patrón de consumo ‘cósmico’ a las especificidades de las condiciones locales.” (Fajnzylber, 1983: 301).

Fajnzylber vai buscar em outros países tardiamente industrializados a comprovação da importância da existência de um “núcleo endógeno”:

“Es la gravitación de este núcleo endógeno lo que permitió al Japón, que en el ámbito del consumo adoptó una actitud tan ‘imitativa’ como la que se verificó en América Latina, generar una estructura productiva que le permite alcanzar un superávit en la balanza comercial de productos intensivos de tecnología en relación con los Estados Unidos, precisamente el país que ha constituido la fuente de inspiración tecnológica del Japón, lo que se expresa en el significativo déficit que el Japón tiene respecto de pagos por tecnología. Esa es también la explicación de que países como Suecia, Noruega, Dinamarca, Rumania, Finlandia, Yugoslavia, Bulgaria y Hungría, con mercados internos significativamente menores que los países grandes de América Latina, hayan alcanzado niveles de excelencia internacional en equipos y tecnología que, en ciertos pasos, se vinculan directamente con el procesamiento de recursos, que constituían previamente la base de sus exportaciones.” (Fajnzylber, 1983:301).

Em síntese, é a constituição de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” que determinaria, segundo Fajnzylber, a criação e a articulação de uma **matriz industrial** e produtiva, capaz de gerar o progresso técnico, tanto através da adaptação do acervo tecnológico adquirido internacionalmente, como pela via da inovação. Com base na existência desse núcleo, a geração, adaptação e incorporação de progresso técnico se transforma em produtividade que leva, por fim, ao aumento da competitividade nos mercados internacionais.



Segundo Fajnzylber são estas considerações que inspiram os governos de países desenvolvidos nos generosos e subsidiados programas de apoio a desenvolvimento tecnológico em diversas áreas estratégicas. “Son estos actos de ‘voluntarismo’ e ‘intervencionismo estatal’ los que determinarán las ‘ventajas comparativas’ de los países en el cuadro futuro de relaciones económicas internacionales.” (Fajnzylber, 1983: 301).

Na ausência deste núcleo endógeno, a opção que resta se reduz aos seguintes termos: “i) inserción pasiva en el mercado internacional, con una especialización basada en las ventajas comparativas estáticas que, en la mayor parte de los países, se traduciría en el retorno a la exportación de recursos naturales, o bien ii) la extrapolación del modelo precedente, con lo cual las insuficiencias mencionadas terminarían por agudizarse.” (Fajnzylber, 1983:302).

Todavía, para Fajnzylber, o desenvolvimento deste núcleo endógeno, não dependia apenas do reconhecimento das deficiências do modelo industrial vigente e da necessidade de superá-lo, mas também da percepção de que se estava gestando um “novo padrão tecnológico” em nível mundial, que tenderia a aprofundar as deficiências já existentes no padrão industrial latino americano se não se tomassem medidas urgentes, baseadas em políticas de longo prazo.

a) A reestruturação da indústria automotiva

A reflexão que Fajnzylber faz sobre a natureza da reestruturação da indústria automotiva na América Latina, transcendia ao tipo de reestruturação pelo qual passava essa indústria nos países avançados, pois, segundo ele, distintamente do que ocorria nos países avançados, na América Latina fazia-se necessário “alterar el peso relativo de este sector en magnitud y calidad en relación con el conjunto de la actividad productiva, en la cual, además, se requieren modificaciones de significación entre los grandes agregados: industria-energía-agricultura”. O que significa que o setor deveria passar por uma modificação dentro do próprio setor e em relação com a estrutura produtiva na qual desempenhava uma função de liderança (Fajnzylber, 1983:302).

Em linhas gerais essa reestruturação envolveria a subtração da função de liderança que esta indústria exercia e a diminuição de custos globais que sua expansão implicava. Para Fajnzylber isso implicava em atuar tanto sobre a demanda como sobre a oferta de veículos. No caso da demanda, sugeria a transferência dos custos reais da utilização de veículos aos usuários, o que incluía refletir os custos de infra-estrutura urbana e de combustíveis

correspondente ao sacrifício social de se destinar investimentos para esta indústria, considerando as carências sociais acumuladas. Do lado da oferta, sugeria o mínimo de racionalidade na estrutura produtiva: para alguns países, medidas administrativas para controlar o número de empresas, e em outros, a exigência de um determinado balanço de divisas. Outra medida sugerida para a racionalização da produção é a exigência do cumprimento de normas, como as estabelecidas nos países avançados, por exemplo, economia de combustíveis (Fajnzylber, 1983:305).

Para Fajnzylber o que importava era que a maioria dos países latino-americanos ainda carecia de uma reestruturação nessa indústria setor nos termos por ele proposto. A natureza da reestruturação dependeria obviamente da situação prevalecente em cada país, mas, era uma reestruturação indispensável para os propósitos da “nova industrialização”. Todavia, não se tratava de uma reestruturação a ser completada em curto período de tempo, exigiria, de acordo com Fajnzylber, não menos de cinco anos, podendo alcançar até uma década para se concretizar.

b) A indústria de bens de capital

Quando se introduz uma modificação endógena no padrão de industrialização, se supõe, segundo Fajnzylber, estar alterando comportamentos e afetando interesses já consolidados. Daí a complexidade das decisões que é preciso tomar para impulsionar uma estratégia industrial articulada em torno de um núcleo endógeno.

Quando analisa a indústria de bens de capital, Fajnzylber procura refletir exatamente sobre isso, ou seja, a natureza dos obstáculos a serem enfrentados para desenvolver uma indústria eficiente. A primeira consideração feita a este setor é que ele constitui a expressão mais evidente do caráter truncado do desenvolvimento industrial precedente, logo, é um componente essencial para a articulação do núcleo endógeno por ser portador de progresso técnico, mas essa não é uma condição suficiente.

A indústria de bens de capital possui, conforme Fajnzylber, algumas características específicas que o distingue de outros setores industriais e, por isso, exige um programa de desenvolvimento de longo prazo que contribua para expandir sua produção. Fajnzylber enumera três características principais:

i) Demanda de bens de capital: articulação no conjunto do aparato produtivo

A demanda por bens de capital é determinada pela expansão da capacidade produtiva, o que inclui a própria indústria de bens de capital. Dadas as características dessa indústria, que exige elevada densidade de capital e longo período de maturação das plantas industriais, uma condição necessária para o seu desenvolvimento é, segundo Fajnzylber, dispor de uma visão de médio e longo prazo do que será a expansão da atividade econômica, ou seja:

“...requiere disponer de un conocimiento de los programas de inversión de los principales sectores estratégicos de la actividad económica, de los proyectos específicos que integran esos programas de inversión, de los equipos principales que componen esos proyectos y de los componentes materiales y procesos de fabricación que en cada uno de ellos intervienen. **Esto implica, por parte del Estado, una capacidad política y técnica para definir opciones de largo plazo.**” (Fajnzylber, 1983:308).

Para Fajnzylber, a necessidade de uma vinculação entre grandes usuários públicos e provedores nacionais, que a nova industrialização exige, não era um esquema compatível com o modelo de industrialização precedente no qual lideram as empresas transnacionais, para as quais a importação dos países de origem constitui um elemento importante de sua estratégia. (Fajnzylber, 1983:308).

ii) Oferta de bens de capital: articulação *versus* integração com o exterior

Fajnzylber discute basicamente a configuração da estrutura produtiva, a característica da firma e o nível de integração vertical e horizontal que, segundo ele, constituem fatores determinantes em relação à capacidade de inovação das firmas.

Sua conclusão é que o tipo de estrutura produtiva que predomina na América Latina é aquela mais adequada para a empresa estrangeira que produz para o mercado interno, ou seja, é a que implica em agrupações de firmas com maior grau de integração vertical e menor integração nacional. Esta opção que, segundo Fajnzylber, implica em maior autonomia em relação ao aparato produtivo local e permite uma articulação ampla com os países de origem (Fajnzylber, 1983:309-310).

Para Fajnzylber a opção mais viável para a América Latina era aquela que seguia a tendência dos países avançados, cada vez mais acentuada na especialização e na horizontalização, ou seja, a empresa se especializa em determinados tipos de maquinaria nas quais o aporte tecnológico reside fundamentalmente no desenho e na configuração de uma

estrutura produtiva horizontalizada, adquirindo as partes componentes em outras empresas de seu país ou do estrangeiro (Fajnzylber, 1983:309).

Esta opção, segundo Fajnzylber,

“...implica la existencia de un Estado con voluntad política y competencia administrativa para formular alternativas estratégicas propias, es aquella en que se busca configurar una estructura productiva adecuada a la profundización interna de la fabricación de bienes de capital, pero al mismo tiempo una elevación de la eficiencia por la horizontalización de la producción.” (Fajnzylber, 1983:310).

Estudos realizados no México mostraram que a opção da estrutura “verticalizada” exige menos investimento que a estrutura “horizontalizada”. Entretanto, constatou-se que essa diferença no montante do investimento se recuperava em dois anos com a diminuição das importações, gerada pela alternativa de “articulação interna”. Além disso, é através dessa última opção que, segundo Fajnzylber,

“...se obtenían ventajas significativas en el ámbito tecnológico en cuanto a potencialidad de desarrollo de capacidad de diseño, mayor eficiencia en la utilización de las instalaciones y en el grado de especialización por procesos productivos, que se traducirían finalmente en menores costos y, por lo tanto, en mayor capacidad de competir internacionalmente.” (Fajnzylber, 1983:310).

iii) A indústria de bens de capital como portador de progresso técnico

Por ser uma indústria portadora de progresso técnico, sua expansão implica fortalecer o acervo tecnológico nacional e elevar a probabilidade de se incorporar no processo de inovação tecnológica que se desenvolve em escala mundial. No entanto, Fajnzylber ressalta que esta tarefa não é tão simples, tendo em vista que:

“...en efecto, no es cualquier industria de bienes de capital, bajo la responsabilidad de cualquier agente económico, en condiciones de fabricación de bienes de cualquier naturaleza, y con un grado precario de participación local en el diseño, que contribuirá al fortalecimiento de la capacidad tecnológica nacional(...). Sin embargo, lo que parece evidente es que la ausencia del sector de bienes de capital hace extremadamente poco probable el fortalecimiento tecnológico del país.” (Fajnzylber, 1983:310).

Entende-se que a indústria de bens de capital constitui uma condição necessária, porém não suficiente, de fortalecimento tecnológico nacional. A expansão desse setor requer

definir opções, seleccionar linhas de produção⁷³ adequadas, condizentes com o objetivo perseguido. Para tanto, o esforço de reflexão prévio por parte dos usuários, é um dos elementos essenciais para definir o conteúdo e a qualidade da tecnologia transferida. Esse esforço de reflexão deve incluir necessariamente: observação das tendências tecnológicas mundiais, pois elas são um elemento de referência fundamental no momento de seleccionar os produtos a serem desenvolvidos; no caso das transferências de tecnologia, concentrar a atenção nas “condições” sob as quais essa tecnologia se transfere, evitar as cláusulas restritivas, avaliar o conteúdo ou qualidade da informação que se adquire.

Segundo Fajnzylber, o desenvolvimento da indústria de bens de capital é complexo, por isso deve envolver “un conjunto integrado de acciones capaces de actuar sobre el sistema complejo de decisiones en que participan productores nacionales y extranjeros, usuarios públicos y privados, firmas de ingeniería, intermediarios financieros y comerciales, además del conjunto de la infraestructura tecnológica de apoyo.” (Fajnzylber, 1983:313). Além disso, a opção pela especialização em determinados setores, tendência seguida pelos países avançados, tem uma importância fundamental para Fajnzylber. No seu livro *Industrialización Trunca...* ele chega a sugerir algumas especializações como: linhas de produção de equipamentos associados aos principais produtos de exportação, o que poderia, a seu ver, contribuir para industrializar os recursos naturais da América Latina; a mecanização e processamento de produtos agrícolas, sejam ou não ligados à exportação; o desenvolvimento de capacidade técnica nos processos básicos de fabricação de maquinaria (metal-mecânica); e fabricação e montagem de equipamentos de transporte, tanto de passageiros como de carga.

c) As relações indústria-agricultura

Na proposta de Fajnzylber, a agricultura, ou mais especificamente, a relação indústria-agricultura, constitui um dos requisitos essenciais para a composição do “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”. Para tanto, fazia-se necessário elevar a produtividade

⁷³ Fajnzylber cita três linhas de produção: i) linhas de produção na fase semi-experimental, que provavelmente alcançará um ritmo acelerado de inovação no futuro, mas que está altamente sujeita a riscos; ii) linhas de produção em fase de maturação tecnológica, com um relativamente rápido processo de inovação técnica de crescimento e diversificação da produção, mas que enfrenta uma competição intensa; e, iii) aquelas linhas nas quais a tecnologia está na fase estável e final do ciclo tecnológico, que o ritmo de inovação está debilitado e onde o risco de substituição futura por novos produtos em processo de gestação pode ser importante. (Fajnzylber, 1983: 310-11).

do setor agrícola, introduzindo a “lógica industrial” nas esferas de produção, transformação, distribuição e comercialização, a exemplo do faziam os países avançados.

O primeiro aspecto a ser considerado, de acordo com Fajnzylber, era assumir a necessidade de expandir a produção interna de alimentos, o que contribuiria não apenas para evitar a expansão das importações, como para reduzir a carência alimentar que atinge a maioria dos países da região. Isso implicava em concentrar a atenção nas vias necessárias para aumentar a eficiência da produção interna, o que conduz ao tema da relação entre a indústria e a agricultura.

Fajnzylber partiu da premissa de que a penetração da lógica industrial na agricultura era diretamente proporcional à força política dos agricultores, que está, em grande medida, determinada pelo processo histórico no qual se gestou a formação social. Todavia, no modelo predominante na maioria dos países da América Latina, baseado na liderança mercantil-transnacional, ligada a uma estrutura concentrada da propriedade agrícola, a força política dos agricultores que produzem para o mercado interno fica reduzida ao mínimo, e a penetração da lógica industrial se concentra naqueles produtos destinados à exportação ou em bens alimentares mais sofisticados (Fajnzylber, 1983:318).

A autonomia relativa dos produtores e seu maior poder político associam-se à idéia de torná-los sujeito ativos do processo de modernização, condição necessária para a incorporação do processo criativo, para a assimilação de novas técnicas e novos processos de produção que contribuiriam para a melhoria da eficiência do setor. Segundo Fajnzylber, “se iniciará así la retroalimentación que permitirá realmente orientar la investigación científica respecto de la agricultura y trascender el ámbito limitado de la reproducción de las experiencias que se inspiran en los países desarrollados.”

Assim, o desenvolvimento do setor agrícola resultaria numa melhor distribuição dos benefícios econômicos e em melhoria dos níveis de produtividade e conseqüente competitividade do setor. O que para Fajnzylber era um fator essencial, pois, segundo sustentava, a competitividade nos mercados internacionais estaria determinada, no âmbito dos recursos naturais, pelo “grau de excelência relativa alcançado pelas atividades industriais colaterais, *para frente* (produtos finais com grau crescente de elaboração), e *para trás* (até o setor metal-mecânico de apoio)”.

Além de concentrar atenção na produção para o mercado interno, Fajnzylber considerava que a relação entre o pólo industrial e o pólo agrícola podia contribuir também para desenvolvimento de outras culturas destinadas à exportação ou produtos ligados aos recursos florestais e pesqueiros. Além disso, a introdução da lógica industrial na agricultura poderia reverter em benefício também do setor industrial ao abrir a oportunidade de expansão de setores ligados à maquinaria agrícola, equipamentos de transporte, além de novas oportunidades nos setores farmacêutico, de cosmético, química, inseticidas e fertilizantes.

“En efecto, surgirán nuevas posibilidades en el ámbito de los sectores farmacéutico, de cosmética y química, tanto desde el punto de vista de los requerimientos de insecticidas y fertilizantes, como del desarrollo de subproductos de sustancias vegetales. Puede entonces visualizarse cómo esta modificación de las relaciones industria-agricultura, además de su efecto directo sobre la disponibilidad interna de alimentos básicos, contribuye a generar una nueva fuerza de estímulos al propio sector industrial, adicional al incremento de demanda por productos de consumo industrial que se desarrollará en las zonas rurales. Obviamente, lo anterior no implica un desaliento a las actividades agrícolas de exportación que, sobre todo en la fase inicial de esta reconversión industrial, adquirirán particular relevancia para efectos de financiar el costo en divisa del inexorable proceso de aprendizaje que se hará en los sectores antes mencionados.” (Fajnzylber, 1983:320).

d) As relações indústria-energia

A interface indústria-energia, assim como indústria-agricultura, representa um dos eixos estratégicos para a conformação do “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”.

Nos países avançados já havia se iniciado uma discussão sobre a readequação do padrão industrial às novas condições de “energia cara”. No caso da América Latina, a necessidade de uma readequação da relação indústria-energia adquire conotação muito mais profunda, pois, há que se levar em conta a desfuncionalidade do padrão industrial-energético na região, desenvolvido no âmbito da substituição de importações.

“La necesidad de repensar el patrón industrial obedece a causas más complejas y profundas que el encarecimiento de la energía. Este es un factor que se adiciona, con implicaciones económicas sin duda graves, al tema más general de la búsqueda de funcionalidad del patrón industrial-energético, a las carencias acumuladas y a las potencialidades de la región.” (Fajnzylber, 1983:321).

Por isso, as relações indústria-energia na nova industrialização deveriam, segundo Fajnzylber, considerar os atrasos acumulados no padrão precedente, incorporar as adequações realizadas pelos países avançados para melhorar a eficiência no uso da energia e utilizar a capacidade científica e tecnológica acumulada nas universidades e institutos de pesquisa para desenvolver novas fontes de energia, como a energia solar, mini-centrais hidrelétricas, biomassa, geotermia, e outras fontes novas e renováveis (Fajnzylber, 1983: 322).

e) A “nova industrialização” nos países pequenos

Até aqui Fajnzylber tem tratado da readequação do modelo industrial precedente refletindo sobre os países de tamanho médio e grande. Porém, ele também elaborou algumas considerações sobre os países pequenos, caracterizados por uma população crescente, uma infra-estrutura industrial incipiente e concentração das exportações num número reduzido de produtos tradicionais.

Para esses países Fajnzylber propõe o desenvolvimento de três blocos distintos: o agro-industrial, a construção e o metal-mecânico. A modernização da agricultura deveria constituir o pivô central, por entender que seu desenvolvimento contribuiria para a melhora do nível de vida no campo, assim como, para a auto-suficiência alimentar e geração de divisas. Para tanto, seria preciso uma articulação com o serviço de apoio tecnológico à industrialização da agricultura e com a indústria metal-mecânica, responsável pela produção de implementos, equipamentos e instalações industriais de produtos agrícolas.

“En esta estrategia industrial, el ‘bloque agroindustrial’ (incluidos los cultivos tradicionales de la región) cumpliría la función principal de *generación de excedente y de poder de compra en exterior*, al menos durante la primera década, además, de garantizar la autosuficiencia alimentaria. Los bloques construcción y metalmecánica internalizarían los efectos de la inversión y elevación del nivel de actividad interna. El bloque metalmecánico, unido al incipiente sector electrónico, sería la base de la elevación de la productividad a mediano plazo. La transferencia de los excedentes se canalizaría a través del sistema financiero y de comercio exterior, lo que requeriría el establecimiento de modalidades de regulación social de estas actividades que fuesen coherentes con la naturaleza de la alianza social de esta ‘nueva industrialización’.” Fajnzylber, 1983:325).

A concretização desse processo de modernização estaria fundamentalmente condicionada pela “magnitude e intensidade do processo de capacitação e especialização da

mão-de-obra”, o que torna importante desenvolver o processo de aprendizagem tecnológica. Ao mesmo tempo, estaria favorecida com os avanços nos esquemas de cooperação regional que, segundo Fajnzylber, em geral são restringidas por regimes políticos que vêem os esforços de cooperação horizontal como um mecanismo de “perturbação social”. Para Fajnzylber, a legitimidade de novos regimes políticos com vontade de desenvolver as potencialidades humanas e naturais, permitiria levar adiante “programas de cooperação” em âmbitos como os da saúde, da educação, da infra-estrutura de transportes e comunicação, da plataforma energética, da comercialização internacional, e do desenvolvimento de atividades coordenadas no âmbito da pesquisa científica e de tecnologia aplicada (Fajnzylber, 1983:327).

4.3.3. Mudanças nas relações entre planejamento e mercado

Na concepção proposta por Fajnzylber, planejamento e mercado coexistem harmoniosamente, porém, o planejamento deixa de ser subordinada à lógica do mercado: “el mercado se articula y orienta a partir de las definiciones generales que emanan del esquema de planificación” (Fajnzylber, 1983:328).

O planejamento definiria os objetivos de médio e longo prazos a partir do interesse geral da sociedade. Neste sentido, definiria as orientações fundamentais com relação aos programas de investimento nos setores estratégicos, definiria as condições de equilíbrio macroeconômico nas quais estava inserida a ação do mercado, estabelecendo instrumentos e critérios apropriados para a regulação do mercado e sua articulação com a área planificada, etc. A lógica do mercado, por sua vez, apareceria inserida e articulada com o esquema de planejamento. Sua condição de mecanismo fundamental de alocação de recursos em áreas estratégicas se veria debilitada, mas, retendo sua condição de indicador de resultados em nível da economia descentralizada, onde operava um setor de grandes empresas e preferencialmente de empresas pequenas e médias (Fajnzylber, 1983:329).

4.3.4. Sobre a base social de sustentação da nova industrialização

Ao analisar o padrão industrial precedente, Fajnzylber mostrou a importância que as forças sociais internas às relações econômicas e políticas internacionais tiveram sobre esse

processo. Exatamente por isso, a necessidade de precisar o alcance das forças sociais na sua reflexão sobre “nova industrialização”.

Para Fajnzylber o tema das alianças sociais era da maior complexidade, pois é o tema no qual a especificidade nacional tem maior relevância. Segundo ele: “la heterogeneidad que se observa en el ámbito de la estructura productiva es un reflejo pálido de la diversidad y acentuada especificidad que caracteriza las formaciones sociales y los regímenes políticos de los países de la América Latina.” (Fajnzylber, 1983:330).

Sua proposta estratégica de “nova industrialização” articulada em torno de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” não exclui, ao contrário, pressupõe como requisito certa base social de sustentação. Para Fajnzylber, uma reflexão sobre a base social de sustentação da proposta de industrialização requereria uma tipologia com um número de categorias equivalentes ao número de países, que levasse em conta as distintas especificidades do processo histórico, da formação social e dos regimes políticos de cada país da região, pois, segundo ele, a diversidade de situações encontrada nos distintos países sugere “diferentes itinerários políticos através dos quais se poderiam transitar de uma situação atual para a formação de uma base social de sustentação para uma nova industrialização” nos distintos países.

Mesmo não avançando nessa análise pormenorizada das estruturas industriais dos distintos países, as reflexões gerais de Fajnzylber sobre o assunto sugeriam a ampliação das alianças sociais que sustentavam o padrão industrial precedente e o deslocamento do centro de gravidade das mesmas para os setores sociais majoritários:

“...el centro de gravedad de ésta [base social de sustentação] debe localizarse en movimientos, agrupaciones o partidos capaces de asumir un compromiso estratégico con la dignidad nacional, la superación de las carencias sociales heredadas, el desarrollo de la potencialidad creativa de la población y la soberanía en el uso de sus recursos naturales. La historia muestra que la solidez de los avances que se logran con el esfuerzo interno es significativamente mayor que los que, circunstancialmente, se obtiene a cambio de concesiones en la autonomía.” (Fajnzylber, 1983:331).

Para Fajnzylber, a precariedade da liderança do empresariado nacional no período de industrialização substitutiva, não o impedia de participar como parte da base social de sustentação requerida para a nova industrialização, mas “o inibia de desempenhar uma função hegemônica”. Estes atores sociais persistiam em sua vocação industrial conjuntamente com

outros atores sociais.

Nessa nova industrialização a base social de sustentação estaria composta pelo empresariado nacional, pela burocracia empresarial pública, mas também pelas classes de trabalhadores, agricultores, técnicos, cientistas, prestadores de serviços. Enfim, estaria constituída por alianças de amplo aspecto social e ideológico, o que reflete sua preocupação sempre constante em incorporar à atividade produtiva amplos setores sociais onde se concentram as maiores carências e exclusão social.

“Esta heterodoxa y fluida articulación de variadas vertientes ideológicas que convergen en valorizar ‘lo nacional’, comparten un compromiso e identificación con aquellos sectores sociales donde se concentran las carencias acumuladas y coinciden en la búsqueda de formas de organización política que favorezcan la permanencia de esta pluralidad, constituye el transfundo político en que se puede ubicar, en el próximo decenio, la concepción en que sustentan estas reflexiones sobre una ‘nueva industrialización’.” (Fajnzylber, 1983:333).

O que parece ficar bastante claro na concepção de Fajnzylber, é que a ação dos atores sociais (como grupos de interesses e classes) e das instituições (como governos e firmas) cumprem um papel muito importante na formação das estruturas produtivas. A incorporação de setores de base, conjuntamente com representantes dos setores marginalizados da sociedade, jovens, homens do campo e trabalhadores em geral, à base de sustentação da “nova industrialização”, coaduna-se com um objetivo maior, o de promover **a equidade, incorporando gradativamente grande parcela excluída da população, gerada no modelo precedente**. A articulação das idéias dessa base social com a estrutura e a organização política convergindo para valorizar “o nacional” é o elemento que faltava para o desenvolvimento de uma indústria eficiente, que leve em conta as potencialidades nacionais e que atenda às necessidades da população.

4.4 O Desafio da Competitividade

Depois de analisar o espetacular aumento da competitividade internacional do Japão e dos novos países industrializados (NICs) da Ásia com relação ao resto do mundo, durante seu processo de reestruturação industrial (cf. capítulo 3 desta tese), Fajnzylber percebeu que o aumento da competitividade era um desafio intensamente perseguidos por esses países como

o caminho mais eficaz para recuperar, manter ou aumentar sua posição nos segmentos mais dinâmicos do mercado internacional. Essa percepção levou Fajnzylber a examinar com maior rigor a crescente importância da competitividade na estratégia de desenvolvimento industrial dos países avançados.

Desde o início da década de 1980 Fajnzylber já desenvolvia estudos sobre os fatores que determinavam a competitividade dos países industrializados e dos NICs asiáticos. Esses estudos contribuíram para desvendar as características específicas que, em cada caso, levavam à maior competitividade e seus fatores determinantes. A compreensão, a partir desses estudos, de que o funcionamento da economia depende de um conjunto de sinergias e externalidades, levou Fajnzylber a agregar uma nova dimensão à análise da competitividade: o seu caráter sistêmico. Em 1988 publicou um artigo na Revista da CEPAL nº 36 intitulado “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, onde expôs claramente como o caráter sistêmico da competitividade contribuía para o sucesso da reestruturação produtiva dos países industrializados e as lições que esse processo proporcionava para a América Latina. A partir de então, o tema da competitividade sistêmica tornou-se recorrente em sua obra, sendo incorporado pela CEPAL e difundido no meio acadêmico, tornando-se parte integrante dos projetos de política industrial desenvolvidos em países da América Latina, especialmente no Brasil.⁷⁴

Segundo Fajnzylber, o grande diferencial dos países industrializados era que, desde logo, suas estratégias de inserção internacional tiveram como foco a modernização competitiva do setor manufatureiro, alcançada, numa perspectiva de médio e longo prazo, através de uma política sistemática de incorporação de progresso técnico, aumento da produtividade, com elevação paralela dos níveis de vida da população, que lhes garantiram uma capacidade de participação crescente nos mercados internacionais.

A competitividade obtida por esses países, através do aumento da produtividade e da incorporação de progresso técnico, caracteriza-se, de acordo com Fajnzylber, como uma competitividade “autêntica”, que se contrapõe à competitividade “espúria” conseguida através da desvalorização cambial acompanhada de restrição à demanda interna e de fatores que podem ser válidos do ponto de vista de uma empresa, mas não do país, tais como mão-de-obra

⁷⁴ Fajnzylber não chegou a utilizar o termo competitividade “sistêmica” especificamente, somente em trabalho publicado postumamente em 1995, em co-autoria com Alexandre Schejtman, o termo aparece em suas publicações.

barata, recursos financeiros artificialmente subsidiados, margens de lucros reduzidas (ou negativas) no mercado externo, compensadas por lucros elevados no mercado interno, subsídios fiscais, etc.

Fajnzylber verificou que o êxito em termos de inserção internacional obtido pelo Japão e pelos NICs era resultante, em grande medida, de fatores de caráter estrutural e do uso que cada país fez dos instrumentos específicos de política econômica e industrial. Tais como: i) manutenção de níveis elevados de investimento; ii) desenvolvimento de relações trabalhistas harmoniosas (ou menos conflituosas) e cooperação construtiva entre os distintos atores econômicos, sociais e políticos, como estratégias de aumento da produtividade; iii) introdução de inovações organizacionais⁷⁵; iv) reforma do sistema educacional; v) o uso de instrumentos de política e a dimensão institucional⁷⁶ (1988a:14-20).

Observando as medidas tomadas pelos países analisados para melhorar sua competitividade internacional, Fajnzylber percebeu que elas iam muito além da utilização de mecanismos destinados a melhorar a competitividade das empresas nacionais. Tratava-se de um conjunto de medidas muito mais amplo, que buscava modificar o sistema econômico como um todo, de modo a garantir uma base sustentável para a inserção competitiva no mercado internacional. São essas análises que vão constituir os primeiros passos de Fajnzylber para a construção do conceito de “competitividade sistêmica”. Segundo Fajnzylber:

“De lo expuesto se desprende que en el mercado internacional compiten no sólo empresas. Se confrontan también sistemas productivos, esquemas institucionales y organismos sociales, en los que la empresa constituye un elemento importante, pero integrado en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial-laborales, el aparato institucional público y privado, el sistema financiero, etcétera.” (Fajnzylber, 1988a:22-23).

⁷⁵ Que permitiam mais agilidade e flexibilidade na incorporação de inovações tecnológicas e na adaptação a novas condições de demanda no contexto de intensa competição internacional. Permitiam também a formação de redes de empresas, a cooperação entre empresas e governos em atividades de P&D, esforços cooperativos de P&D entre empresas em áreas estratégicas (novas tecnologias), estratégias de cooperação/competição em setores influenciados por tendências de moda, e outras formas de cooperação.

⁷⁶ A aplicação de políticas destinadas a comprimir o consumo e estimular a poupança; mecanismos destinados a garantir que a poupança se canalize para o investimento; fixação de parcelas de investimento para áreas prioritárias; regulamentações no sistema financeiro; controle da saída de capitais; incentivos a programas setoriais; conjunto de disposições orientadas a favorecer a aquisição de tecnologia no exterior; concessão de privilégios tributários para áreas de maior conteúdo técnico e taxas mais altas para o setor financeiro; políticas restritivas quanto ao investimento estrangeiro na indústria; controle das importações. Controles, por parte do setor público, para impedir desequilíbrios macroeconômicos.

É neste sentido que o desafio da competitividade para Fajnzylber deixa de ser apenas um problema macroeconômico e passa a ser um desafio para todos os protagonistas sociais. O seu fortalecimento depende do desenvolvimento de uma competitividade “autêntica”, que envolve mudanças institucionais, na distribuição da renda (coesão social), no padrão de consumo e no acervo de conhecimento tecnológico. É com este objetivo que os governos dos países industrializados levam a cabo políticas de caráter sistêmico:

“... impulsan programas de apoyo a los sectores de alto contenido tecnológico, readecuan y vigorizan el sistema educativo e de investigación e desarrollo, llevan a cabo programas preferenciales de apoyo a la pequeña e mediana industria, crean condiciones favorables a la cooperación entre empresas y de éstas con el sector público, promueven la reforma del sistema de relaciones industriales y estudian programas públicos de inversión para el mejoramiento de la infraestructura, con énfasis en las telecomunicaciones. Las empresas, por su parte, exploran nuevas formas de organización y de vinculación con el sector académico y con capitales de riesgo, y ponen a prueba diversas modalidades de relaciones industriales, con el propósito de estimular la cooperación y motivación de los trabajadores; y desarrollan las más variadas modalidades de cooperación entre ellas con los gobiernos y agrupaciones regionales, especialmente en el ámbito de la investigación y el desarrollo.” (Fajnzylber, 1988:23).

As análises realizadas por Fajnzylber sobre a competitividade contribuíram de forma decisiva para questionar a eficácia das análises baseadas nas visões tradicionais que definem a competitividade como uma questão de preços, custos e taxa de câmbio, ao mesmo tempo em que propiciaram significativas contribuições para a disseminação do conceito de competitividade sistêmica.

Segundo Fajnzylber, as teorias tradicionais indicavam diferentes formas de se alcançar uma melhora na competitividade internacional das empresas, mas nem todas as formas garantiam uma sólida e duradoura posição do país no mercado internacional. Muitas vezes era possível conseguir uma posição relativa mais confortável no comércio internacional, ganhos na balança comercial e no coeficiente de exportações através da utilização de alguns mecanismos, sem, no entanto, que isso significasse, de fato, um melhoramento sólido da competitividade de um país. O aumento da competitividade quando era resultado de desvalorizações cambiais, do aproveitamento da mão-de-obra barata e de linhas de crédito subsidiadas, etc, permitia apenas a obtenção de vantagens comparativas estáticas, não sendo suficiente para possibilitar um melhoramento sólido da competitividade de um país, pois não

possibilitava o aumento da produtividade nem estimulava a incorporação de progresso técnico. Pelo contrário, tendia a deteriorar a condição social, o que inviabilizava ainda mais uma inserção internacional mais eficiente.

De acordo com Fajnzylber, os avanços em termos de competitividade internacional alcançados pela América Latina durante os anos oitenta (e, podemos acrescentar, também nos anos noventa), representaram resultados “espúrios”, pois estavam fundados sobre a compressão dos salários, na diminuição do nível de investimento, nos baixos gastos com pesquisa e desenvolvimento tecnológico (C,T&I) e com o sistema educativo, muito embora reconhecesse que alguns países ou setores tivessem alcançado incrementos “autênticos” de competitividade. A explicação para esse fenômeno estaria no propósito básico que nortearia a busca da competitividade internacional, ou seja, enquanto os países industrializados perseguem o melhoramento da competitividade, entendida como a capacidade de um país para expor-se ao mercado externo e manter ou elevar o nível de vida de sua população, na América Latina [na década de 80], ao contrário, “el propósito básico apunta, con algunas excepciones recientes, a generar un superávit comercial suficiente para servir la cuantiosa deuda externa, lo cual no necesariamente se traduce en avances en materia de competitividad y exige a menudo reducir el precario nivel de amplios segmentos de la población” (Fajnzylber, 1988a:16).

Sendo assim, muitos dos requisitos indispensáveis para uma modernização autêntica são deixados de lado, comprometendo, desta forma, o que poderia ser um processo de sustentada e sólida elevação da competitividade do aparato produtivo latino-americano. Para Fajnzylber, a experiência dos países analisados tornava-se esclarecedora para os países que almejavam uma melhor inserção internacional, como era o caso da América Latina, na medida em que revelava os caminhos e as políticas que poderiam influir na conquista de uma competitividade autêntica.

Podemos afirmar, que essa noção de “competitividade sistêmica” é um dos pilares do projeto de “transformação produtiva com equidade” que Fajnzylber estava desenvolvendo e que seria publicado em 1989 no livro *Industrialización en América Latina: dela “caja negra” al “casillero vacío”* (objeto de análise do capítulo 5 desta tese). Posteriormente, as propostas de desenvolvimento econômico sustentado na competitividade sistêmica, recomendadas por Fajnzylber neste livro, foram amplamente incorporadas em documentos oficiais da CEPAL, passando a fazer parte das recomendações de política industrial da instituição para a América

Latina e o Caribe. No documento *Transformación Productiva con Equidad* (CEPAL, 1990) é possível perceber claramente a incorporação do conceito de competitividade sistêmica nas propostas definidas para o desenvolvimento econômico da região.

Além de contemplada nos documentos da CEPAL, a noção de competitividade sistêmica foi incorporada também em proposições e políticas efetivas para o setor industrial em vários países da América Latina. No caso do Brasil, desde meados dos anos 1980, vários documentos oficiais de política industrial, assim como estudos e propostas de políticas elaborados por instituições de pesquisas e por associações de classes empresariais, permitem constatar esse fato. Três exemplos são ilustrativos desse fato: a Política Industrial e de Comércio Exterior - PICE (1990), o *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira* - ECIB (1994), e a proposta da Confederação Nacional da Indústria - CNI, *A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento* (2002).⁷⁷

4.5. Considerações finais

A crise do endividamento externo da América Latina, desencadeada no final dos anos setenta depois da elevação da taxa de juros dos Estados Unidos e do corte abrupto do fluxo de capitais, obrigou as economias latino-americanas a um profundo ajuste estrutural, liderado pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo governo dos Estados Unidos. A CEPAL não tinha respostas concretas para os desafios que se colocavam e suas análises se concentraram cada vez mais nos problemas de curto prazo, que visavam, essencialmente, dar conta dos problemas associados ao ajuste macroeconômico, privilegiando questões ligadas à dívida e à estabilização, enquanto as estratégias de desenvolvimento de longo prazo ficaram amarradas ao receituário da ortodoxia.

Os ínfimos resultados econômicos proporcionados pelos ajustes estruturais e o retrocesso verificado nas economias latino-americanas, somados à crise econômica e à persistência da má distribuição de renda, levaram Fajnzylber a pensar em novas estratégias para o desenvolvimento latino-americano. Sua proposta convergia exatamente no sentido de

⁷⁷ Suzigan & Fernandes (2004) em "Competitividade sistêmica: a contribuição de Fernando Fajnzylber" discutem especificamente a idéias de competitividade sistêmica presente na obra de Fajnzylber desde os anos 1980 e aplicação desse conceito em documentos oficiais da CEPAL e nas propostas de política industrial elaboradas por instituições de pesquisa e associações empresariais do Brasil.

encontrar alternativas para enfrentar os desafios internos e externos, e criar condições para dinamizar a economia dos países latino-americanos de modo que pudessem eliminar os desequilíbrios e atender as demandas sociais acumuladas com o modelo de industrialização precedente.

Fajnzylber compreende, desde logo, que o padrão de desenvolvimento industrial seguido pelos países da América Latina até então, não atendia as potencialidades e necessidades básicas da sociedade, logo, não era suficiente para tirar esses países da condição de periféricos e subdesenvolvidos. Para que isso acontecesse a opção estratégica não seria simplesmente fomentar as exportações ou substituir importações. A opção real era muito mais abrangente, consistia em assumir a desfuncionalidade do estilo de desenvolvimento precedente na América Latina, responsável pelo caráter truncado e distorcido que caracterizou a industrialização latino-americana e empreender a busca de um “novo estilo de desenvolvimento” que fosse funcional à realidade da região e superasse o comportamento passivo e imitativo da industrialização das últimas décadas. Este novo estilo de desenvolvimento deveria garantir, entre outras coisas, a satisfação das necessidades básicas da sociedade e a independência política e econômica em relação aos países avançados.

Convergindo com o pensamento estruturalista de Prebisch e contrariamente aos preceitos da ortodoxia neoliberal, Fajnzylber acreditava que a industrialização era o único caminho viável para a América Latina superar seus problemas econômicos e encontrar novamente o caminho do desenvolvimento. Entretanto, não se tratava de qualquer indústria, mas uma indústria tecnologicamente fortalecida e articulada com o conjunto do aparato produtivo e que fosse funcional às potencialidades internas, que atendesse às carências sociais acumuladas pela sociedade e que fosse competitiva no mercado internacional.

Seu ponto de partida consistiu em reconhecer as deficiências do modelo de industrialização por substituição de importações, que gerou uma estrutura produtiva ineficiente, que se traduziu na balança comercial deficitária, na extrema subordinação tecnológica que se refletia na ausência de inovação e na incapacidade de adequar o padrão industrial dos países avançados às carências e potencialidades dos países latino-americanos; na falta de uma articulação entre o setor industrial e o agrícola; na desarticulação da relação indústria-energia e na marcada concentração da renda. Depois de reconhecer as insuficiências da industrialização, Fajnzylber procurou demonstrar a incapacidade da teoria econômica

neoclássica para compreender em profundidade as raízes dessas insuficiências e dar soluções viáveis para o desenvolvimento.

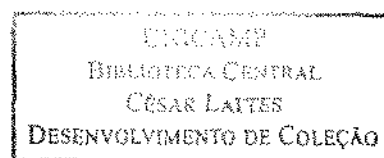
Fajnzylber não concordava com as posições neoliberais que viam os desequilíbrios macroeconômicos da região como resultados da excessiva proteção e da ineficiência das indústrias existentes e, por isso, recomendam a abertura externa e a especialização em produtos baseados nos abundantes recursos naturais, ou seja, alternativas de eficiência em consonância com a visão estática das vantagens comparativas.

Em oposição a estas posturas, Fajnzylber defendia outro tipo de eficiência baseada na construção das vantagens comparativas, onde a industrialização e o progresso técnico eram os elementos chaves para o desenvolvimento. Para Fajnzylber, o **conhecimento tecnológico** era o elemento determinante do crescimento econômico e era o **progresso técnico** que determinava as divergências entre as taxas de crescimento de distintos países. Nesse sentido, Fajnzylber reafirmava a tese central da concepção centro-periferia de Prebisch sobre o caráter bipolar do desenvolvimento econômico, decorrente da difusão lenta e irregular do progresso técnico. No documento de 1949 Prebisch explicou como o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade contribuíam para explicar as assimetrias básicas que caracterizam a economia mundial e sua persistência ao longo do tempo. Essas assimetrias tendiam a gerar “divergências” dos níveis de desenvolvimento, que se refletiam nas estruturas produtivas: *especializada e heterogênea* na periferia e *diversificada e homogênea* nos centros (ver capítulo 1 desta tese).

O ponto chave da crítica de Fajnzylber ao padrão de industrialização latino-americano era exatamente esta **ausência do conhecimento tecnológico e do progresso técnico**, que produziu a **extrema subordinação tecnológica** que resultou, em contrapartida, na imitação passiva, na incapacidade de adaptar as técnicas dos países avançados às necessidades nacionais e na ausência de inovação tecnológica.

Essa característica do padrão industrial da América Latina era, para Fajnzylber, **resultado da debilidade do aprendizado tecnológico**, entendido como a capacidade de absorver conhecimentos e técnicas durante o próprio processo de produção e a capacidade de inovar através do desenvolvimento de pesquisas, e da **baixa criatividade**, um processo complexo que envolve um conjunto amplo de agentes e motivações.

Nos trabalhos dos anos 1970, quando estuda o papel das empresas transnacionais no



padrão de desenvolvimento industrial latino-americano, Fajnzylber já apontava para essa deficiência do modelo industrial, desencadeado pelo “estilo de desenvolvimento” seguido na região, baseado fundamentalmente na presença de empresas estrangeiras desempenhando o papel de empresas líderes do sistema e pelas deficiências apresentadas pelos empresários e pelas indústrias nacionais. Já naquele momento sugeria a necessidade de concentrar grandes esforços no desenvolvimento tecnológico local, processados fundamentalmente por empresas nacionais. Posteriormente, Fajnzylber afirma que um modelo industrial impulsionado por filiais de empresas estrangeiras, cujo centro de decisão está no país de origem, dificilmente desencadearia um processo criativo interno, porque esta atitude não é funcional à lógica destas empresas (CEPAL/ONUDI, 1986:63).

A ênfase que Fajnzylber dá à **criatividade** e à **aprendizagem** como elementos fundamentais para a eficiência da industrialização deve-se tanto à sua percepção de que tem sido essa a maior carência do desenvolvimento industrial precedente, conclusão que chegou com os resultados de diversos estudos empíricos sobre o sistema industrial da América Latina desde os anos setenta; com a percepção de que se estava gestando um **novo padrão industrial e tecnológico** nos países avançados que poderiam dificultar ainda mais a situação dos países periféricos que não se adequassem ao novo padrão. Sobre este ponto Fajnzylber também dedicou muitos estudos analisando o modelo de desenvolvimento industrial dos países avançados e dos países do sudeste asiático.

Nesse aspecto parecer existir uma diferença e até mesmo um avanço da percepção de tecnologia de Fajnzylber em relação à Prebisch. A preocupação de Prebisch no início dos anos setenta estava centrada na eliminação dos obstáculos internos ao desenvolvimento, ou seja, na persistência do subemprego estrutural, decorrente do caráter insuficiente da acumulação de capital, associado às variáveis demográficas e à inadequação da tecnologia. Já Fajnzylber vai além dos obstáculos internos ao assumir o ambiente externo, as mudanças no mercado internacional, o peso das mudanças tecnológicas mundiais e os efeitos que elas podem ter para a competitividade de alguns setores das economias latino-americanas. Para Fajnzylber era fundamental levar em consideração esse conjunto de elementos para se pensar um padrão de industrialização para a região, condizentes com as necessidades internas, buscando acesso aos avanços mundiais da ciência e da tecnologia para incorporá-los criativamente ao acervo nacional com o objetivo de alcançar o crescimento com melhores níveis de equidade.

Fajnzylber promove então uma mudança substancial no modo de conceber o progresso técnico, ou seja, ele assume que “o progresso técnico não acompanha passivamente a acumulação” e está fortemente condicionado pelo “ambiente empresarial” e, portanto, passa a ser considerado como endógeno à empresa e ao ambiente econômico e social que o cerca. Com isso, ganha importância a visão sistêmica do processo de aprendizagem tecnológica e a importância do esforço local. A transição para um novo padrão industrial onde o “caráter tácito e cumulativo do conhecimento tecnológico torna mais complexo o processo de geração, imitação, adaptação e difusão”, conduz, de acordo com Fajnzylber, à necessidade de se avançar na recuperação da “eficiência” do setor industrial, não apenas no aspecto microeconômico, mas em todo o ambiente institucional que o rodeia. A industrialização “eficiente” deve ser aquela que contribuiria para o alcance de dois objetivos fundamentais, o *crescimento* e a *criatividade*. Para alcançar esse padrão eficiente de industrialização seria preciso transitar para um novo padrão industrial que gerasse as condições para alcançar um ritmo de crescimento elevado e sustentável, desenvolvendo, ao mesmo tempo, a criatividade individual e coletiva, tendo como objetivo final enfrentar um duplo desafio: incorporar produtivamente a população marginalizada e avançar para níveis mais aceitáveis de equidade. Com vistas a esse objetivo, Fajnzylber, num esforço analítico, delineia uma nova estratégia de industrialização para a América Latina: a “nova industrialização”, que tinha como pressuposto básico melhorar a eficiência da indústria nacional e a criação de um sistema nacional de inovação que consistia na formação de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”, articulado e tecnologicamente fortalecido com o conjunto do aparato produtivo, capaz de assegurar o processo de assimilação, aprendizagem, adaptação e inovação. A existência desse núcleo endógeno era, para Fajnzylber, condição essencial para o desenvolvimento de uma estrutura produtiva capaz de satisfazer as carências e os atrasos acumulados, em consonância com as respectivas potencialidades nacionais, em termos de recursos, conhecimentos e especializações em certos setores e, além disso, assegurar a inserção duradoura no mercado internacional de produtos manufaturados.

Neste sentido, Fajnzylber alinha-se com as idéias gerais dos neo-schumpeterianos evolucionários, para os quais o progresso técnico é o centro dinâmico do capitalismo, e cuja preocupação central é a lógica do processo de inovação e seus impactos sobre a atividade econômica. Essa abordagem, que busca superar os limites da teoria neoclássica, mostra a

estreita relação entre o crescimento econômico e as mudanças que ocorrem com a introdução e disseminação das inovações tecnológicas e organizacionais. Na visão dessa corrente as firmas buscam a maximização de seus lucros mediante um permanente esforço inovativo tendo o mercado como o *locus* da concorrência e não como o *locus* do equilíbrio, como defendem os neoclássicos.

A idéia de “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” irá avançar com os estudos realizados por Fajnzylber na diretoria da Divisão conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia, cujos resultados foram publicados na forma de *Informes* a partir de 1985 e que antecedem à publicação do livro *Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'*.

A criação de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” era o elemento central da “nova industrialização”, que tinha como critério de eficiência o alcance simultâneo dos objetivos do *crescimento* e da *criatividade*. A experiência da América Latina já havia demonstrado que era possível crescer sem criatividade, mas isso significou o desenvolvimento de uma industrialização passiva e desarticulada, incapaz de se manter competitivamente no mercado internacional e ainda com sacrifício de grande parte da população. Era exatamente esta ausência de criatividade que havia contribuído para a reprodução do padrão de consumo dos países avançados e pelo caráter truncado e distorcido da industrialização, liderada por filiais de empresas transnacionais. A experiência do Japão e dos países do sudeste asiático havia demonstrado que era possível crescer com criatividade, desenvolvendo uma indústria nacional, tecnologicamente fortalecida, competitiva no mercado mundial e sem o sacrifício da população. Para Fajnzylber foi exatamente a existência de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”, apoiado num processo sistêmico de aprendizagem, o fator crucial para que os países avançados e do Sudeste Asiático alcançassem melhores níveis de competitividade internacional.

No entanto, a materialização dessa estratégia de desenvolvimento estava condicionada pelo ambiente econômico, político e social e, portanto, exigiria mudanças importantes de âmbito institucional: o fortalecimento das democracias, a ampliação das bases sociais de sustentação, modificação no padrão de investimentos, ou seja, o estabelecimento de condições adequadas para elevar a taxa de investimento numa nova direção, o que conduzia a necessidade de reavaliar a função exercida pelos distintos agentes sociais que executavam e

atuavam nesse processo. Nesse sentido, o Estado assumia um papel importante, especialmente na orientação dos investimentos, na seleção dos setores prioritários, na manutenção de um ambiente macroeconômico estável e na seleção de programas de educação, saúde, infraestrutura, transporte, telecomunicações, matriz energética, comercialização e desenvolvimento de P&D.

Enfim, **uma das metas fundamentais dessa “nova industrialização” era construir uma infra-estrutura científico-tecnológica** inserida e estreitamente vinculada ao aparato produtivo e sua materialização estava vinculada ao objetivo de valorizar e desenvolver plenamente as potencialidades criadoras do país, idéia central desta concepção (Fajnzylber, 1983:286). Neste sentido, a concepção de eficiência que incorpora os objetivos de *crescimento e equidade* teria um caráter muito mais amplo que aquele que lhe garante a dimensão macroeconômica, na medida em que se preocupa com os fatores globais envolvidos na atividade industrial. Trata-se, enfim, não do desenvolvimento de setores localizados, mas de um desenvolvimento mais amplo, de caráter sistêmico.

CAPÍTULO 5

TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE: UM PROJETO PARA A AMÉRICA LATINA

5.1. Introdução e cenário econômico

Nos capítulos anteriores, que analisaram os trabalhos de Fernando Fajnzylber da primeira metade dos anos oitenta, apresentamos a visão do autor sobre a necessidade de modificar o padrão de industrialização truncado e distorcido seguido pelos países latino-americanos, em direção a um novo padrão industrial tecnologicamente fortalecido e integrado com o conjunto do aparato produtivo, capaz de assimilar, adaptar e gerar novas tecnologias adequadas às potencialidades da região, superar as carências e os atrasos acumulados e competir no mercado internacional – de acordo com os critérios de competitividade autêntica definidos anteriormente.

Neste capítulo, se avança na análise dos seus últimos trabalhos, escritos na segunda metade da década de 1980 e início da de 1990, onde ele aprofunda a discussão tanto do padrão que é preciso implementar como das direções, requisitos e delineamentos políticos necessários para alcançar tal objetivo. O foco principal de análise é o livro *Industrialización de América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*⁷⁸, que representa o lapidar das idéias de Fajnzylber expostas no livro *La Industrialización trunca de América Latina* (1983) discutido no capítulo anterior. Além daquele livro, vários outros artigos publicados no mesmo período dão sustentação à sua análise, alguns complementam a discussão e outros trazem novos

⁷⁸ A primeira versão ainda incompleta deste livro foi publicada em 1987 na revista *Pensamiento Iberoamericano* nº 11, sob o título "Las economías neoindustriales en el sistema centro-periferia de los ochenta". Somente em 1989 a versão definitiva foi publicada nos *Cuadernos de la Cepal* nº 60. No entanto, nesta tese estamos utilizando uma reimpressão deste trabalho, publicada em 1990.

elementos de estudo, mas todos, em conjunto, formam as bases conceituais para a “transformação produtiva com equidade”⁷⁹ que veio a ser a nova mensagem da CEPAL nos anos 1990, apresentada aos governos, empresários, acadêmicos e membros do setor trabalhista da América Latina, como orientação para o desenvolvimento na década de 1990

A maioria dos documentos que analisam a “transformação produtiva com equidade” da CEPAL é enfática em afirmar que esse documento representa um esforço sistemático de atualização do pensamento da CEPAL na década de noventa, ante a falta de postura da instituição frente aos desafios que se colocavam para a América Latina. Entretanto, esse esforço sistemático para encontrar alternativas viáveis e de longo prazo para o desenvolvimento da região, em alternativa ao decadente modelo industrial seguido até então, já vinha sendo realizado por Fajnzylber desde o início dos anos 1980, conforme descrito no capítulo anterior, mas assume uma forma mais e elaborada no decorrer da década, com o aprofundamento de suas análises sobre o padrão de desenvolvimento industrial na América Latina e no mundo industrializado.

As propostas de desenvolvimento industrial apresentada em *Industrialización de América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”* apresentam um grau maior de elaboração, de detalhamento e dá ênfase a novos elementos. Segundo Fajnzylber, a complexidade de sua proposta advém do fato de ter sido construída a partir da realidade e não a partir de modelos pré-concebidos, da análise do contexto externo e dos conhecimentos acumulados acerca do próprio processo de industrialização da América Latina, como das experiências de outros países industrializados.

De fato, a elaboração deste “projeto”, como de agora em diante estaremos nos referindo a sua proposta de desenvolvimento, se nutre dos conhecimentos acumulados por Fajnzylber sobre estratégias de desenvolvimento econômica e política industrial, mas a ênfase e o teor das propostas foram, em grande parte, determinadas pelas experiências deixadas pela crise dos anos 1980, pelo contexto internacional (mudanças no cenário econômico, ambiente de incerteza, novo padrão tecnológico, etc.) e pelos avanços nas suas análises sobre as causas dos êxitos de outros países de industrialização tardia da Europa e do Sudeste Asiático.

Para Fajnzylber a crise da década de 1980 foi um pouco pior do que sugeriu a

⁷⁹ CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y El Caribe en los años noventa, Santiago de Chile, 1990.

expressão “década perdida” cunhada pela CEPAL para retratar o período de crescimento praticamente nulo⁸⁰. Foi pior porque além do produto por habitante não ter alcançado no ano de 1990 o nível de 1980, apresentou-se uma diminuição do investimento por habitante, acompanhado de explosão inflacionária em alguns países, que refletiu-se no conjunto da região, e desequilíbrios no balanço de pagamentos. Por outro lado, no mesmo período a economia da região registrou um crescimento notável das exportações e diminuição das importações, o que gerou um crescente superávit comercial, que levou a CEPAL a dizer que os anos 1980 também foram de “aprendizagem dolorosa”. No entanto, Fajnzylber chama a atenção para o fato de que a inserção internacional verificada nesse período não foi uma inserção baseada no progresso técnico, na elevação da produtividade e nos aumentos das remunerações, ao contrário, foi uma inserção acompanhada por uma forte “queda do salário mínimo real” (Fajnzylber, 1992c:28). Como já retratado no capítulo anterior, a competitividade internacional alcançada pela América Latina durante os anos 1980 foi decorrente de resultados “espúrios”.

Não obstante a queda do produto, do investimento, das remunerações e do aumento do desemprego, a população continuou a ter acesso crescente aos sistemas de educação e outros sistemas de provisão de serviços sociais, embora às espessas da qualidade, e um crescente acesso aos meios de comunicação, que lhe conferiu uma crescente homogeneização “selvagem” do imaginário coletivo, ou seja, no sentido de aspirar a reprodução de um padrão de vida dos países desenvolvidos (Fajnzylber, 1992c:28).

A superação dessa crise e o retorno ao caminho do desenvolvimento supunham implícito, de acordo com Fajnzylber, uma acumulação de exigências, que **somente uma transformação produtiva poderia atender**. Tal transformação deveria, entre outras coisas, fortalecer as democracias, ajustar as economias, incorporar as mudanças tecnológicas mundiais, modernizar os setores públicos, elevar a poupança, melhorar a distribuição de renda, tudo isto dentro de um contexto de desenvolvimento ambientalmente sustentável. (CEPAL, 1990:12). Contudo, o êxito desse esforço interno continuava a depender do **contexto econômico mundial**, que continuava a influenciar decisivamente o desempenho das economias da região, como sempre influenciou desde a fase primário-exportadora do século

⁸⁰ No final de 1989 PIB per capita da América Latina foi 8% inferior ao registrado em 1980 e equivalente ao de 1977 (Cf. CEPAL, 1990)

XIX. Foi esse contexto internacional que possibilitou que os países da América Latina crescessem a taxas superiores as dos países da OCDE nos anos 1960 e 1970, mas também foi esse mesmo contexto que afetou decisivamente o ritmo de crescimento da região na década de 1980. Por isso, a economia internacional é vista como um dos fatores condicionantes do êxito da transformação produtiva com equidade.

No início da década de 1980 predominava no contexto internacional as crises decorrentes de incertezas impostas pela diplomacia do dólar forte; o dinamismo das economias industrializadas, assim como das economias de industrialização tardia, especialmente as do sudeste asiático, se traduziram em aumento do volume de comércio; o dinamismo e diversificação produtiva da China e da Índia; a expansão e consolidação das novas tecnologias, que deram origem ao novo padrão tecnológico-industrial; o surgimento e consolidação de grandes blocos econômicos no mundo desenvolvido; e a constatação de que o comércio internacional crescia mais rápido do que o produto e que os produtos de maior complexidade tecnológica eram os que mais cresciam no mercado mundial.

Soma-se a isso o caráter recessivo dos ajustes econômicos, a deterioração social, o debilitamento do setor público e a queda dos investimentos, proveniente da deterioração dos termos de intercâmbio, dos serviços da dívida e da redução da entrada de capitais.

Todos esses fatores em conjunto conspiravam para tornar ainda mais árdua a tarefa de encontrar alternativas para o desenvolvimento. Mas Fajnzylber entendeu, desde logo, que era necessário combinar as políticas de transformação produtiva com os objetivos de estabilização e ajuste, visando integrar-se à economia mundial e crescer seguindo as tendências do comércio internacional, assim como indicara a experiência asiática.

Assim, a fragilidade da América Latina, diante dos obstáculos que se colocavam era mais um indício de que não podíamos continuar seguindo o modelo de desenvolvimento industrial de antes. Isto se tornou ainda mais evidente depois que **Fajnzylber procurou investigar em que medida a América Latina e outros países de industrialização tardia conseguiram alcançar os dois objetivos mais perseguidos pelos mais distintos países e governos das mais diversas regiões: o crescimento e a equidade.**

Esta análise comparativa entre os países da América Latina e outros países também de industrialização tardia se tornara a base do projeto de “crescimento com equidade” desenvolvido por Fajnzylber. Esta combinação de experiências permitiu-lhe demonstrar a

vinculação existente entre o desenvolvimento tecnológico e o dinamismo produtivo, destacar a importância da competitividade internacional, baseada no progresso técnico, para o crescimento, e mostrar empiricamente que o crescimento é compatível com a equidade.

A partir da análise de todo esse contexto interno e externo, Fajnzylber indicou uma nova proposta de desenvolvimento para a América Latina, com o objetivo de inserir a região num processo de crescimento econômico, através da adoção de novas estratégias de desenvolvimento industrial, baseadas na incorporação acelerada de progresso técnico, de modo a sustentar a competitividade internacional autêntica, simultaneamente com medidas que garantissem um crescimento com padrões de equidade satisfatórios.

Neste sentido, este capítulo tem por objetivo caracterizar o conteúdo da proposta de “transformação produtiva com equidade”, idealizada por Fajnzylber e mostrar como sua argumentação responde a estas perguntas: **Por que é fundamental que a América Latina introduza transformação na sua estrutura produtiva? Em que direção ela deve orientar seu desenvolvimento? Quais as políticas e instituições necessárias para impulsionar a mudança no seu padrão de desenvolvimento?**

As seções a seguir, seguem a lógica do raciocínio de Fajnzylber, tentando dar respostas a estas perguntas. A primeira questão, já havia sido respondida por Fajnzylber. Nos trabalhos que publicou no início da década de 1980 ele já havia mostrado que somente uma transformação das estruturas industriais poderia eliminar os entraves ao desenvolvimento da América Latina (conforme descrito no capítulo anterior). Na seção 5.2 deste capítulo, podemos observar que a proposta de Fajnzylber por uma transformação do padrão industrial latino-americano ganha novos argumentos a partir das novas análises comparativas que empreende. A seção 5.3, apresenta alguns contrastes entre a estrutura produtiva da América Latina e a estrutura produtiva de outros países de industrialização recente, procurando mostrar a direção que deve orientar as mudanças nas estruturas produtivas. Na seção 5.4, evidencia-se alguns aspectos do comércio internacional e mostra-se a importância de um padrão industrial tecnologicamente fortalecido para o alcance de uma melhor competitividade no mercado mundial. A seção 5.5 apresenta as hipóteses levantadas por Fajnzylber sobre as relações de causalidade que explicariam porque os objetivos de crescimento e equidade foram sendo alcançados em outros países de industrialização tardia e não o foram na América Latina. A seção 5.6, mostra as experiências de alguns países industrializados que conseguiram gerar um

“círculo virtuoso” entre crescimento, equidade, progresso técnico e competitividade. A seção 5.7 resgata algumas orientações gerais de estratégias de transformação produtiva definidas por Fajnzylber para o conjunto de países da América Latina e, finalmente, a seção 5.8 traz algumas considerações finais.

5.2. A síndrome do “casillero vacío”

Em 1987 Fernando Fajnzylber já apresentava os resultados de uma pesquisa comparativa que realizou com países da América Latina e alguns países de industrialização tardia de outras regiões, com o objetivo de investigar em que medida esses países conseguiram alcançar os dois grandes objetivos perseguidos por quase todas as estratégias econômicas, independente das posições ideológicas que postulam: o crescimento e a equidade.

Nessa pesquisa Fajnzylber utilizou como critério de dinamismo o ritmo de expansão que haviam alcançado os países avançados nos últimos vinte anos (1965-1986), 2,4% anual do PIB per capita, e utilizou como definição de equidade a relação entre a renda per capita de 40% da população de renda mais baixa e 10% da população de renda mais alta, o que resultou em um quociente de 0,8 para os países avançados. Isto significa que os 40% da população de renda mais baixa tinham uma renda equivalente a 80% da renda dos 10% mais ricos. Para a América Latina, Fajnzylber utilizou a mesma relação de equidade, porém, com um quociente de 0,4, ou seja, a metade do nível de equidade que prevalecia nos países industrializados (Fajnzylber, 1990a:11).

Cruzando estas duas variáveis – crescimento e equidade – Fajnzylber gerou uma matriz de dupla entrada em que ficou um quadrante vazio, - ou utilizando o termo de Fajnzylber: um “casillero vacío” -, onde deveriam estar exatamente aqueles países que poderiam ter alcançado simultaneamente um crescimento mais acelerado que os países avançados e um nível de equidade superior a 0,4 (ver quadro 1).

É exatamente este “casillero vacío” que constitui a questão chave que motiva e orienta os trabalhos de Fajnzylber. O Quadro 1 mostra que no decorrer desses vinte anos alguns países tiveram bastante dinamismo e pouca articulação social, outros que apresentaram relativo êxito em matéria de equidade ou integração social não foram bem sucedidos em matéria de crescimento e outros que não se destacaram nem em matéria de dinamismo nem de

eqüidade. Porém, o aspecto mais relevante é que nenhuma nação da América Latina conseguiu alcançar simultaneamente crescimento e eqüidade.

QUADRO 1⁸¹ - América Latina^a: Crescimento-Eqüidade (em porcentagem)

Eqüidade: 40% mais baixa renda (1970 em diante) 10% mais alta renda		
	< 0,4 ^c	≥ 0,4
PIB/Hab. Taxa anual média de crescimento (1965-1986)	< 2,4^b Bolívia Chile Perú Venezuela Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicarágua Haiti PIB: 21%^d Pop.: 22,1%^d	Argentina Uruguai PIB: 13% Pop.: 8,7%
	≥ 2,4 Brasil México Colômbia Equador Paraguai Panamá República Dominicana PIB: 66% Pop.: 69,2%	

Fonte: Divisão conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia sobre a base de dados do Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1987 e 1988, Nova Iorque.

^a Inclui 19 países: ALADI, MCCA, Haiti, República Dominicana e Panamá

^b Crescimento do PIB por habitante nos países industriais 1965-1986

^c Metade da relação comparável dos países industriais

^d Porcentagem do PIB e da população da América Latina

Dentre o conjunto de países analisados, os que poderiam ser considerados dinâmicos, pois apresentaram um ritmo de crescimento superior a 2,4% a.a, mas socialmente desarticulados, pois a relação de eqüidade apresentada foi inferior a 0,4, aparecem no quadrante inferior esquerdo: Brasil, México, Colômbia, Equador, Paraguai, República Dominicana e Panamá. Países que geravam aproximadamente 66% do PIB da América Latina e representavam 69% da população da região. No quadrante superior direito, estão os países que Fajnzylber considerou integrados e articulados, porém, estancados: a Argentina e o

⁸¹ Fajnzylber apresentou este quadro no livro *La Industrialización de América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, com dados de 1965 a 1984. Posteriormente, no artigo "Sobre la Impostergable transformación productiva de América Latina" (1990c) e em "América Latina ante los nuevos desafíos del mundo en transición" (1989b:10), que se trata de uma versão sinóptica do trabalho anterior, ele refaz os cálculos sobre crescimento e eqüidade para a América Latina utilizando dados para o período de 1965 a 1986, o que não alterou o resultado geral apresentado anteriormente.

Uruguai, países que produziam 13% do PIB da região e absorviam 8,7% da população. O restante dos países analisados encontra-se no quadrante superior esquerdo e apresentavam simultaneamente as condições de desarticulação e estancamento: Bolívia, Chile, Peru, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Haiti. O quadrante inferior direito, onde deveriam estar os países que alcançaram simultaneamente um crescimento anual superior a 2,4%, com padrão de equidade superior a 0,4, permaneceu vazio, pois, não existia na América Latina nenhum país que conciliasse sucesso nos dois campos; daí a idéia de “casillero vacío”⁸² (Fajnzylber, 1989b:10-11 e 1987b:126-127).

Esta constatação do “casillero vacío”, ou seja, a ausência de casos na região que tivessem alcançado simultaneamente crescimento e equidade, levava as correntes ortodoxas a afirmarem que tal desempenho estivesse relacionado com a industrialização tardia, o que sugeria a perspectiva de que à medida que os países fossem avançando nas etapas de desenvolvimento tais objetivos seriam alcançados, i.e., a visão etapista de Rostow. Essa era uma visão impregnada de linearidade e automatismo sobre o processo de desenvolvimento econômico, que era defendida pela corrente ortodoxa. Segundo Fajnzylber essa visão levava a imaginar que somente poderia chegar ao “casillero vacío” aqueles países que já tivessem avançado em seu processo de desenvolvimento, “al comienzo pensábamos que era un problema de tiempo. Primero el crecimiento, luego la equidad. Paso el tiempo y eso no ha ocurrido” (Fajnzylber, 1990d:97).

Diante desse quadro, Fajnzylber se predispôs a investigar se tal fenômeno era ou não inerente a todos os países de industrialização tardia. Assim suas investigações revelaram que as evidências da experiência de países de outras regiões comprovaram que era possível atingir simultaneamente o crescimento e a equidade, logo, a “síndrome do casillero vacío” não era própria de economias que haviam completado tardiamente a industrialização, mas estava relacionado com algumas particularidades do estilo de desenvolvimento latino-americano.

Aplicando os mesmos critérios comparativos sobre o crescimento do produto e a distribuição de renda, e utilizando as mesmas fontes de informação (Banco Mundial),

⁸² A distribuição dos países nos diferentes “casilleros” está condicionada, obviamente, pelo limite definido para a linha divisória do crescimento e da equidade. Se, por exemplo, o limite de equidade se desloca para baixo ($<0,4$), países como a Costa Rica, Chile e Venezuela se deslocariam para o “casillero” superior direito, ao lado da Argentina e Uruguai. Se o limite para a linha de crescimento se deslocasse para cima ($>2,4\%$), o número de países dinâmicos se reduziria para o Brasil, México, Equador e Colômbia (Fajnzylber, 1989b:11).

Fajnzylber analisou países em desenvolvimento e semi-industrializados de outras regiões e constatou que muitos desses países poderiam estar localizados no *casillero* que na América Latina permanecia vazio, são eles: China, Sri Lanka, Indonésia, Egito, Tailândia, Hungria, Portugal, Coréia do Sul, Espanha, Iugoslávia, Israel e Hong Kong (Quadro 2)⁸³.

QUADRO 2 - Outros países em desenvolvimento^a: Crescimento-Equidade
(em porcentagem)

Equidade: 40% mais baixa renda (1970 em diante)		
10% mais alta renda		
	< 0,4 ^c	≥ 0,4
PIB/Hab. Taxa anual média de crescimento (1965-1986)	<2,4 ^b	
	≥2,4	
	Quênia Zâmbia Filipinas Costa do Marfim PIB: 3,5%^d Pop.: 3,8%^d	Bangladesh Índia PIB: 17,1% Pop.: 35,1%
	Turquia Mauritânia Malásia PIB: 6,4% Pop.: 2,7%	China Siri Lanka Indonésia Egito Tailândia Hungria Portugal República da Coréia Iugoslávia Israel Hong Kong Espanha PIB: 73,0% Pop.: 58,4%

Fonte: Divisão conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia sobre a base de dados do Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1987 e 1988, Nova Iorque. In: Fajnzylber (1989b:12)

^a Estes países representam 80,2% da população e 79,5% do PIB do total de países em desenvolvimento excluída a América Latina

^b Crescimento do PIB por habitante nos países industriais 1965-1986

^c Metade da relação comparável dos países industriais

^d Porcentagem do PIB e da população dos países selecionados

Esse grupo incluía países com distintos sistemas sócio-econômicos e políticos, distintas características quanto à origem de sua sociedade e inserção geopolítica. Tratava-se de

⁸³ Fajnzylber informa que selecionou para esta análise aqueles países para os quais o Banco Mundial disponibilizava informações sobre o crescimento e a distribuição de renda. Segundo ele, o PIB e a população desse grupo de países alcançava 80% do total dos países em desenvolvimento excluídos os países latino-americanos. Taiwan, embora tivesse alcançado ambos os objetivos, não está na seleção, pois não estava incluída nas cifras do Banco Mundial. Já a China, embora o Banco Mundial não informasse os dados sobre sua

países que apresentavam algumas características de território e economia comparáveis a distintos países da América Latina, ou seja, alguns compartilhavam uma inserção internacional via recursos naturais (Indonésia, Tailândia, China e Egito) e os outros, por não disporem de uma dotação generosa de recursos naturais, não tinham outra opção senão a inserção internacional pela via da industrialização (Coreia do Sul, Espanha, Hungria, Israel, Portugal e Iugoslávia), mas que, no conjunto, apresentam ambas as condições: crescimento e equidade.

O que chamou a atenção de Fajnzylber sobre esses países é que eles conseguiram gerar um “círculo virtuoso” entre crescimento, competitividade, progresso técnico e equidade. O que significa que o “*casillero vacío*” não encontrou correspondência nestes países. Diante deste quadro surge a seguinte pergunta: **por que, então, o *casillero* só permaneceu vazio na América Latina?**

Esse contraste propõe um problema complexo de interpretação para Fajnzylber, uma questão muito importante para o planejamento de novas propostas de desenvolvimento para a América Latina. Para tanto, era preciso responder a seguinte pergunta: **¿A que se devia esta incapacidade da América Latina para avançar em ambos os objetivos, em circunstâncias que outros países, no mesmo período, os haviam logrado?**

Para Fajnzylber essa era uma questão crucial pois era o que permitiria identificar as especificidades da América Latina, e a partir delas indicar propostas funcionais para a região. A pista principal era “la débil vocación de nuestros países para incorporar y difundir el progreso técnico y competir internacionalmente”, conclusão esta que já havia apresentado no início da década, conforme descreve o capítulo 4. A hipótese de Fajnzylber era que algo havia prevalecido na região que a havia impulsionado a não valorizar ou “agregar intelecto” a sua gente e a seus recursos naturais na mesma medida em que outras regiões (Fajnzylber, 1991b:23).

Logo, o “*casillero vacío*” estaria diretamente vinculado ao que Fajnzylber chamou de incapacidade para abrir a “caixa preta” do progresso técnico. A questão que se coloca, então, é **como Fajnzylber explica o fato da região latino-americana ter demonstrado até então uma frágil vocação para agregar valor intelectual aos seus recursos disponíveis?**

distribuição de renda, está incluída na seleção, pois, como indicavam outras fontes, a distribuição de renda deste país era mais favorável que a da Índia. (Fajnzylber, 1989b:nota 6 e 1990c: nota 2)

5.3. A “caixa preta” do progresso técnico

Para responder a questão anterior e iniciar as explorações sobre as origens do “casillero vacío” não bastava, para Fajnzylber, entender somente a região latino-americana, era imprescindível contrastar sua posição relativa em relação à economia internacional em distintos aspectos da atividade econômica.

Com esse intuito Fajnzylber avançou numa análise comparativa entre os países da América Latina e o grupo de países que aparece no quadrante inferior direito do Quadro 2, países também de industrialização tardia, que conseguiram alcançar ao longo de seu processo de desenvolvimento um crescimento com equidade. Este grupo, utilizado como parâmetro de comparação, Fajnzylber denominou de GEIC's – growth with equity industrializing countries – e incluía a Espanha, Portugal, Iugoslávia, Hungria, Coreia do Sul, China e Tailândia, excluindo da seleção (apresentada no Quadro 2) países com grau de industrialização muito baixo (Egito, Indonésia e Sri Lanka), com agricultura pouco significativa (Hong Kong) e com uma inserção geopolítica excepcional (Israel)⁸⁴.

A comparação dos dados sócio-econômicos dos países da América Latina e dos GEIC's mostrou a Fajnzylber que, enquanto a América Latina apresentou um crescimento anual do PIB per capita de 1,3% no período de 1965 a 1986 e um quociente de 0,3 para a relação entre os 40% mais pobres e os 10% mais ricos, os GEIC's apresentaram um crescimento anual de 4,2% e um quociente de equidade de 0,7. O que significa que os GEIC's apresentaram um crescimento do PIB per capita três vezes maior que o apresentado pelos países latino-americanos e mais que duplicaram o quociente de equidade (Fajnzylber, 1989b:13 e 1990c:87).

O contraste entre as duas regiões permitiu observar a existência de uma multiplicidade de fatores que poderiam contribuir para explicar essas diferenças, dentre os quais Fajnzylber (1989b:14 e 1990c:88) selecionou alguns traços estruturais (Tabela 1) que poderiam contribuir para avançar na análise dos fatores determinantes da “síndrome do casillero vacío”, a saber:

⁸⁴ No livro *A industrialización Trunca de América Latina*, Fajnzylber incluiu entre os GEIC's Israel e excluiu a Tailândia.

TABELA 1 - América Latina e GEIC's: Indicadores Estratégicos: (porcentagem)⁸⁵

		AMÉRICA LATINA ^a		ABRAMEX ^b		GREICs ^c	
		Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
1. Crescimento: PIB/ Habitante, taxa média anual	1965-1986	1,3	1,6	2,4	1,7	4,2	1,2
2. Equidade: 40% menores rendas/ 10% maiores rendas	1970	0,3	0,2	0,3	0,1	0,7	0,2
3. Austeridade: Poupança interna bruto/PIB	1984-1986	15,7	6,7	21,8	5,2	27,9	5,7
4. Competitividade: Exportação manufac./importação manufac. ^d	1986	0,3	0,4	0,8	0,4	1,0	0,4
5. Dívida Externa/PIB		79,0	41,3	71,0	11,0	38,0	24,0
6. Investimento direto estrangeiro/PIB ^e	1986	10,9	2,8	10,6	0,2	3,0	1,2
7. Participação produto manufatureiro/PIB	1986	19,4	5,6	28,3	2,1	33,1	7,1
8. Participac. agricultura/PIB	1986	16,7	8,4	11,0	1,6	15,0	7,4
9. Participac. Metal-mecânica e química/Valor agreg. manufact. ^f	1985	16,9	9,0	29,3	2,9	31,4	8,0
10. Valor bruto produção por empregado (1980=100)	1985	98,6	45,9	94,7	14,7	127,0	20,3
11. Coeficiente exportação de manufaturas/VBP ^g	1985	10,0	8,5	8,5	1,6	18,2	9,5
12. Participação exportação de bens e serviços/PIB	1986	20,8	7,4	12,0	2,9	28,1	10,1
13. Educação - Secundária ^h - Superior ^h	1985	45,6	16,4	53,3	14,3	65,0	24,1
	1985	17,8	9,4	21,0	10,8	18,4	9,1
14. Produtividade total dos fatores ^h	1950-1980	1,48	0,36	-	-	2,67	0,41

Fonte: Divisão conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria y Tecnología sobre a base de World Bank, *World Development Report*, 1988, New York, Oxford University Press, June 1988.

^a América Latina (19 países) inclui: ALADI MCCA, Haiti, República Dominicana y Panamá.

^b Argentina, Brasil y México.

^c Países que se industrializam com crescimento e equidade (GEICs = *Growth with equity industrializing countries*) inclui: China, República de Coreia, Espanha, Hungria, Portugal, Tailândia e Jugoslávia.

^d Nações Unidas, *International Trade Statistics Yearbook*, 1986 (ST/ESA/SER. G/35), 1988, Publication N.U. de venta E/F88.XV/12. Vol. 1; exportación e importación de manufacturas está definido como CUCI secciones del 5 al 8 menos capítulo 68 (metales no ferrosos). (in: Fajnzylber, 1990c:115 e 1989b:16)

^e OCDE, *Les principales économies en développement et l'OCDE* (SE/M DE/2), Paris, mayo 1988.

^f ONUDI, Banco de Datos.

^g Número de matriculados como porcentagem do grupo de idade.

^h Angus Maddison, "Growth and Slowdown in Latin America: A Long Run comparative Perspective", CEPAL, 1989 (mimeografado)

a) *Em relação ao financiamento dos investimentos.* Na América Latina⁸⁶ a menor equidade coexistia com um esforço de poupança interna notoriamente inferior ao observado nos GEIC's (poupança bruta/PIB de 16% e 28%, respectivamente) e com uma estrutura de

⁸⁵ Os dados apresentados nesta tabela também ilustram outros artigos de Fajnzylber: (1990c:115-116). (1989b:16), (1995:quadro IV.3) e o livro da CEPAL (1990:quadro IV.1).

⁸⁶ As informações se referem à década de 1980.

consumo e produção caracterizada por maior demanda de importações. Além disso, o nível de endividamento externo (dívida/PIB de 79% e 38%) e investimento direto estrangeiro (investimento direto/PIB de 10,9% e 3,0%) eram mais elevados na América Latina.

b) *No âmbito do desenvolvimento industrial.* Os GEIC's mostravam maior participação da produção industrial no PIB que a América Latina (33,1%, e 19,4%, respectivamente), mesmo tendo uma participação da agricultura similar em ambas as regiões; uma maior participação da manufatura de alta tecnologia, que engloba os setores portadores de progresso técnico (química e metal-mecânica); e, um desempenho de tal setor notoriamente mais favorável que na América Latina. Segundo Fajnzylber, um aspecto importante em se tratando de um período de acelerada modernização tecnológica em nível internacional.

c) *Com relação à inserção internacional.* O coeficiente de exportação de manufaturas era inferior na América Latina (10% contra 18% dos GEIC's) e a participação das exportações de bens e serviços em relação ao PIB também era menor (21% e 28% respectivamente). O nível de competitividade da indústria também era mais favorável para os GEIC's (exportação manufaturas/importação manufaturas 0,3 para a América Latina e 1,0 para os GEIC's).

d) *No âmbito da formação de capital humano e do esforço de pesquisa e desenvolvimento.* Fajnzylber observou que a região latino-americana contribuía mais em termos de população do que em qualquer outro indicador e essa contribuição decrescia na medida em que a atividade incorporava maior valor agregado intelectual. Em termos de população a América Latina contribuía com 8,3% da população mundial⁸⁷, em produto interno bruto essa contribuição diminuía para 7%, e em se tratando de atividade industrial reduzia-se ainda mais, 6%, e dentro do setor industrial a contribuição do setor de bens de capital era ainda menor 3%, mas era no indicador de engenheiros e cientistas, 2,4%, e autores científicos, 1,3%, que a participação era mais precária (Tabela 2). O que, para Fajnzylber, comprovava uma característica fundamental do desenvolvimento da região latino-americana: a **escassa agregação de valor intelectual** aos recursos humanos e naturais disponíveis, o que, por seu turno, implicou num desenvolvimento econômico baseado fundamentalmente na **imitação** em detrimento de um processo de reflexão sobre as carências e as potencialidades internas. Conclusões que reiteram o que Fajnzylber já havia afirmado no livro *La Industrialización Trunca e América Latina*, conforme visto no capítulo anterior.

⁸⁷ Ritmo de crescimento da população 2,5% na América Latina e 1,4% nos GEIC's.

TABELA 2 – Comparação de alguns indicadores estratégicos, por volta de 1980
(Participação percentual no total mundial)

	América Latina	Estados Unidos	Japão	República Federal de Alemanha
1. População	8.0	2.5	2.5	1.3
2. Produto interno bruto	7.0	27.0	9.4	5.8
3. Produto manufatureiro	6.0	18.0	11.7	9.4
4. Bens de capital	3.0	14.7	11.1	9.6
5. Engenheiros y científicos	2.4	17.4	12.8	3.4
6. Recursos em I & D	1.8	30.1	10.2	6.7
7. Autores científicos	1.3	42.6	4.9	5.4

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria y Tecnología, sobre a base da UNESCO, *Anuarios estadísticos*, varios años; Banco de Datos de ONUDI; Naciones Unidas, *Demographic Yearbook* 1986 (ST/ESA/SER.R/16), Nueva York, 1988, Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: E/F.87. XIII.1; National Science Foundation, *International science and technology data. Updated* 1986, Washington, D.C., 1986. (in: Fajnzylber, 1990a:82)

O contraste entre as duas regiões se revelava no fato dos GEIC's se caracterizarem por uma estrutura de consumo mais austera, o que contribuiu para o maior nível de poupança interna, que sendo canalizada para o investimento produtivo contribuiu para a formação de capital humano e para desenvolver linhas de produção caracterizadas pelo crescente conteúdo tecnológico, o que permitiu uma inserção mais dinâmica no comércio internacional. (Fajnzylber & Schejtman, 1995:155) Enquanto, de outro lado, a América Latina, afirma Fajnzylber: "...se caracteriza por una organización más inequitativa, menos austera, de menor ahorro interno que, no obstante la mayor contribución de ahorro externo, resulta menos dinámica", (ver Tabela 1), (Fajnzylber, 1989b:14 e 1990c:88-89).

Mesmo considerando apenas os três maiores países da América Latina – Argentina, Brasil e México – que Fajnzylber denominou de ABRAMEX, a variável equidade não se altera, porém, melhoram as variáveis referentes à poupança interna, dinamismo e competitividade, persistindo o contraste com os GEIC's nos outros indicadores (ver Tabela 1).

Esse contraste é o que Fajnzylber denominou de "síndrome da caixa preta latino-americana":

"Parecería así que el rasgo central de desarrollo latinoamericano es la insuficiente incorporación de progreso técnico, su escasa aportación de pensamiento original basado en la realidad para definir el abanico de decisiones que supone la transformación económica y social. El casillero vacío estaría vinculado directamente con lo que podría llamarse la **incapacidad para abrir la 'caja negra'** del progreso

técnico, tema en el que incide el origen de las sociedades latinoamericanas, su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos y estructurales, cuya vinculación con el medio sociopolítico es compleja pero indiscutible.” (Fajnzylber, 1990a:14, *grifo nosso*)

Assim, a “caixa preta” e, por conseguinte, a precariedade do núcleo endógeno de dinamização tecnológica, contribui de maneira significativa, de acordo com Fajnzylber, para explicar o “casillero vacío”, ou seja, a incapacidade da região de alcançar os objetivos de crescimento com equidade.

A incapacidade de abrir a caixa preta, segundo Fajnzylber, estava vinculada a um conjunto de características que definem o padrão de industrialização compartilhado por distintos países da região, que se reflete no que já foi denominado anteriormente na debilidade do “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” (NEDT):

- a) participação no mercado internacional baseada quase exclusivamente num superávit comercial gerado pelos recursos naturais, a agricultura, a energia e a mineração e déficit comercial sistemático no setor manufatureiro (com a exceção, a partir de 1982, do Brasil);
- b) estrutura industrial concebida e impulsionada com vistas fundamentalmente ao mercado interno;
- c) aspiração de reproduzir o modo de vida dos países avançados tanto no plano do consumo como, em grau variável, no da produção interna; e,
- d) limitada valorização social da função empresarial e precária liderança do empresariado nacional público e privado nos setores cujo dinamismo e conteúdo definem o perfil industrial de cada um dos países. (Fajnzylber, 1990a:15-26 e 1988b:22).

De acordo com Fajnzylber, esses quatro traços básicos do padrão de industrialização da região se relacionavam e se reforçavam reciprocamente. Não era possível entender a reprodução do padrão de consumo internacional e a orientação sistemática para o mercado interno sem a vigência da precariedade empresarial nacional e vice-versa; a convergência desses três fatores, por sua vez, explicava porque depois de várias décadas de industrialização ainda persistisse a inserção internacional pela via dos recursos naturais; a disponibilidade desses recursos naturais, por outro lado, explicava a modalidade de industrialização adotada (Fajnzylber, 1990a:27).

A necessidade de superar essas insuficiências do padrão de industrialização da América Latina se expressava, então, na necessidade de abrir a “caixa preta” do progresso técnico. O “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” tornar-se-ia reforçado com uma

inserção internacional especializada, articulada em torno de setores com maior conteúdo tecnológico, sustentada em uma ampliação do mercado interno liderada por empresas nacionais e em que o padrão de consumo correspondesse às carências e potencialidades locais.

Segundo Fajnzylber, a experiência já havia mostrado que o esforço de inovação e desenvolvimento tecnológico não se distribuía homogeneamente no conjunto da atividade produtiva, ao contrário, se concentrava principalmente no setor manufatureiro que, não obstante representar entre um quarto e um terço do PIB da maior parte dos países industrializados no final da década de 1970, absorvia não menos de 90% do total dos recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento (Fajnzylber, 1990a:37 e Fajnzylber & Schejtman, 1995:166).

No interior do setor manufatureiro existiam outros ramos em que se concentravam os esforços tecnológicos, o que quer dizer que, “no son todas las ramas industriales que presentan igual densidad de conocimiento y esfuerzo tecnológico”. O ramo químico, juntamente com o ramo que se denomina “engineering products”, que corresponde a metal-mecânica, que agrupa principalmente os bens de capital, os equipamentos de transporte e os eletrodomésticos, recebia nada menos do que 80% dos gastos com P&D (Fajnzylber, 1990a:39-42).

5.4. Inserção externa e mudança estrutural na indústria

Abrir a “caixa preta” para Fajnzylber não significava somente introduzir o progresso técnico, este deveria vir acompanhado um ambiente institucional e organizacional adequados. A competitividade internacional, segundo Fajnzylber, depende “do que se exporta e com que eficiência o faz”. Portanto, competir internacional exige modificações na forma de produzir, de consumir, de distribuir, etc.

O sucesso dos GEICs estaria associado, por um lado, ao aumento da produtividade decorrente da incorporação de progresso técnico e do desenvolvimento de uma estrutura industrial articulada e desenvolvida e, por outro, por ter seguido o caminho de maior dinamismo no mercado mundial, ao promover um desenvolvimento industrial em direção das tecnologias maduras e novas. Esses fatores em conjunto determinavam a sua melhor inserção internacional.

A análise da evolução do comércio mundial no período de 1962-1985, mostrava o

dinamismo nos diferentes bens comercializados: enquanto os produtos primários cresceram a 1,6% acumulativos, as manufaturas baseadas em recursos naturais cresceram 3,7% (principalmente alimentos processados, produtos elaborados de madeira e produtos minerais e energéticos processados); as manufaturas não baseadas em recursos naturais e tecnologicamente “maduras” cresceram 6,8% (têxteis, vestuários, produtos siderúrgicos) e as manufaturas não baseadas em recursos naturais e tecnologicamente “novas” cresceram 8,1% (principalmente metal-mecânica e química). (Fajnzylber, 1989b:27).

Para Fajnzylber essa evolução revelava que o dinamismo de longo prazo da inserção internacional de distintos países estaria determinado pelo peso relativo que cada país atribuisse a cada grupo de produtos e a rapidez com que conseguisse modificar sua pauta de produção em direção aos produtos mais dinâmicos.

Segundo Fajnzylber, esses *late commerce*, tiveram acesso ao acervo tecnológico acumulado pelos países industrializados adquiriram ritmos mais elevados de crescimento e no curso desta rápida expansão sua estrutura produtiva se modificou numa direção convergente com a dos países líderes. Com isso, diminuiu-se a distância relativa de sua produtividade com relação aos países avançados. A América Latina, ao contrário, fugiu desse caminho devido à persistência de um perfil em que predominaram os produtos primários e as manufaturas baseadas em recursos naturais⁸⁸ (Fajnzylber, 1995:171).

Alguns dados sobre a composição das estruturas de exportação e sua modificação no período de 1962-1985 para os três grupos de países – América Latina, GEICs e países industrializados, colocam em evidência o marcado contraste entre os países da América Latina e os GEICs e a convergência da estrutura industrial deste com a dos países desenvolvidos. Em todos os ramos de maior dinamismo os países da América Latina apresentaram déficit comercial. Em 1962 quase 100% das exportações da América Latina eram provenientes dos produtos primários (70%) e das manufaturas baseadas em recursos naturais (28%), enquanto nos GEICs estes produtos representavam 86% das exportações (42% e 44%, respectivamente).

Em 1985 os produtos provenientes das manufaturas maduras e novas passaram a representar 22% da pauta de exportação da América Latina (12% e 10% respectivamente), enquanto nos GEICs chegaram a representar 75% (40% manufaturas maduras e 35%

⁸⁸ O Brasil, no entanto, tem um comportamento diferente dos demais países latino-americanos, no sentido de que, em relação à intensidade de mudança estrutural e o conteúdo tecnológico de sua produção, tende a se aproximar dos GEICs.

manufaturas novas), o que significou uma rápida aproximação à pauta de exportações dos países industrializados, onde o peso das manufaturas maduras e novas alcançava 70% das exportações totais (20% e 50% respectivamente). No entanto, o que chamou a atenção de Fajnzylber no caso dos GEICs foi a magnitude de suas mudanças estruturais. A partir de uma situação inicial os GEICs, apresentaram um ritmo transformação muito maior que os países industrializados, incorporando-se rapidamente nesse grupo, enquanto América Latina, com um atraso tecnológico considerável, manteve uma distância significativa e constante dos países desenvolvidos (Fajnzylber, 1989b:27-28 também 1995:169).

Analisando somente os três maiores países da América Latina, Fajnzylber verifica que somente o Brasil apresentou uma mudança significativa para produtos dinâmicos, comparáveis aos GEIC's. Em 1985 o peso relativo das manufaturas maduras e novas no total das exportações era 40% no Brasil, 65% na Espanha, 70% em Portugal, enquanto na Coreia atingia 90% (Fajnzylber, 1989b:29).

Uma análise realizada sobre as empresas líderes latino-americanas revelou que 80% a 90% das vendas dessas empresas provinham dos recursos naturais. O que não significava que a América Latina era uma abastecedora em potencial de recursos naturais para o mundo, visto que para a OCDE, um dos mercados mais significativos e dinâmicos, ela era um provedor marginal de recursos naturais, com uma participação de 10% em tais produtos e pouco mais em petróleo, e 7% em manufaturas baseadas em recursos naturais. Além disso, no segmento de bens de capital, salvo o Brasil e o México que apresentam alguma significação entre as exportações para a OCDE, o resto era desprezível, de acordo Fajnzylber (Fajnzylber, 1991b:34).

Estas características da estrutura produtiva da América Latina, sua insuficiente incorporação de progresso técnico e sua incapacidade de competir de forma sustentável no mercado internacional estava, segundo Fajnzylber, diretamente vinculada à frágil liderança empresarial. Este aspecto foi amplamente discutido no capítulo 2, quando Fajnzylber demonstrou como as características das empresas de maior tamanho, ou as empresas líderes do sistema industrial, por seus vínculos com o resto do sistema produtivo e com o aparato institucional responsável pela orientação política, desempenhavam um papel significativo no dinamismo, na estrutura e na orientação do aparato produtivo. E como na América Latina eram as transnacionais que assumiam essa função de empresas líderes do sistema, empresas

estas cuja principal característica era a limitada vocação exportadora e a concentração da sua atuação para atender o mercado interno, essa seria a explicação para a precária inserção internacional da América Latina no mercado internacional. A comparação dessa situação com a observada nos GEIC's – liderança de um setor industrial com diversificação setorial e vocação exportadora, liderada por empresas nacionais articuladas com o Estado – lhe revelou um contraste que explicava as marcadas diferenças quanto à inserção internacional, dinamismo e estrutura do setor industrial.

Como buscar respostas para estes problemas?

Para Fajnzylber, a superação da subordinação tecnológica, que impedia a América Latina de inserir-se competitivamente no comércio mundial, ou seja, a “abertura da caixa preta do progresso técnico” exigiria mudanças na liderança empresarial e no âmbito institucional, como se pode observar na sua reflexão:

“La apertura de la ‘caja negra del progreso técnico’ constituye una tarea que trasciende el ámbito industrial y empresarial y forma parte de una actitud social frente a la incorporación del progreso técnico. Esta nueva actitud de valorización social de la creatividad, es decir, de la búsqueda de fórmulas que respondan a las carencias y las potencialidades internas, presupone una modificación del liderazgo del cual emanan los valores y orientaciones que se difunden al conjunto de la sociedad.” (Fajnzylber, 1988b:24).

Assim, admitindo que esses fatores mencionados determinaram de maneira significativa a incapacidade dos países da região latino-americana de alcançarem os objetivos de crescimento e equidade, Fajnzylber concluiu que não restava outra alternativa para a região que não fosse a introdução de transformações significativas na estrutura produtiva. Todavia, **em que direção deveria ser esta transformação?**

Para responder esta questão Fajnzylber formulou algumas hipóteses sobre as relações de causalidade que explicariam porque ambos objetivos de crescimento e equidade foram sendo alcançados em alguns países e não o foram na América Latina.

5.5. Crescimento com Equidade: Objetivos convergentes?

Como já se afirmou anteriormente, a busca do crescimento e equidade tem sido objetivo perseguido por quase todas as estratégias econômicas, independente das posições

ideológicas que postulam ou das características dos países em desenvolvimento para as quais se formulam tais políticas. O consenso, entretanto, não se sustenta quando a questão é a crescente desigualdade que se verifica na fase inicial do desenvolvimento, que supõe-se, sejam superadas como resultado do próprio crescimento. Neste caso, as divergências quanto ao tipo de estratégia adotada para alcançar ambos os objetivos são bastante divergentes. Para Fajnzylber **as interpretações que afirmavam a existência de um *trade off* entre crescimento e equidade eram infundadas**, pois a experiência de outros países revelava que era possível alcançar os dois objetivos simultaneamente.

Fajnzylber estava, neste momento, prestando uma importante contribuição às discussões sobre distribuição de renda na América Latina desencadeadas nos anos 1970. Neste sentido, **contrapunha-se as idéias prevaletentes que viam a concentração de renda como um dos elementos facilitadores do desenvolvimento econômico**, que acreditavam que a dinâmica do capitalismo é a do desenvolvimento desigual e combinado. **Em oposição essa visão Fajnzylber afirmava que “la falta de equidad no sólo atenta contra la sustentabilidad del crecimiento sino que en determinadas circunstancias hay, entre equidad y crecimiento, una relación de mutuo fortalecimiento**, mediada por los vínculos de una y otra con la gestación de estructuras de producción competitivas” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:149).

Para ele, crescimento, equidade e competitividade são objetivos intrinsecamente relacionados, logo não é possível eliminar um sem comprometer o desenvolvimento econômico. Este processo induz a um “círculo virtuoso”, onde “la equidad apoyaría al crecimiento y el crecimiento apoyaría a la equidad en la medida en que coexistiesen un sistema industrial competitivo y un patrón de consumo y de inversión más austeros e productivos” (Fajnzylber, 1990a:67).

Como em muitas outras relações de causalidade na economia, isso significava que a circularidade também estava presente nos vínculos entre equidade, crescimento e produtividade. Para identificar os fatores que vinculavam o padrão de industrialização e desenvolvimento com os objetivos de crescimento e equidade, Fajnzylber formulou algumas hipóteses a respeito dessas relações de causalidade que explicariam porque ambos objetivos foram alcançados em alguns países e não o foram na América Latina.

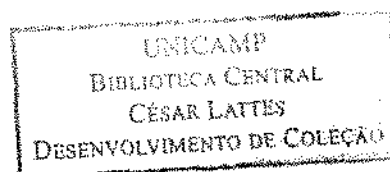
De acordo com Fajnzylber, a compreensão das relações de causalidade, embora

O reforma agrária sempre foi uma preocupação CEPAL. Em Fajnzylber ela reaparece como um elemento fundamental para a transformação do estilo de desenvolvimento latino-americano, como um dos mecanismos para melhorar a distribuição de renda na região. Certamente a motivação para que ele atribuisse tanta importância à reforma agrária veio observação da experiência dos países asiáticos. Ao analisar a experiência de industrialização da Coreia, Taiwan e Japão, Fajnzylber observou que entre as políticas de transformação estrutural implementadas pelos governos desses países esteve a reforma agrária. Essas medidas figuraram como um importante elemento para melhorar a distribuição de renda e dar dinamismo à economia de cada país. O Japão fez a reforma agrária em 1946 e serviu para o aniquilamento do poder político dos latifundiários e promover a modernização do país para⁹². A reforma agrária de Taiwan, pouco depois, foi inspirada no modelo japonês e na Coreia ela foi realizada a partir de 1953.

No trabalho intitulado "Agricultura, industria y transformación productiva", publicado em 1995 em co-autoria com Alexander Schejtman, a idéia da relação de causalidade existe entre a transformação estrutural da agricultura e a melhoria da distribuição de renda está mais detalhadamente explicada e nos permite entender melhor seu argumento. Segundo Fajnzylber, por trás das características observadas nas economias latino-americanas (menor equidade, padrão de consumo menos austero, menor poupança interna, maior contribuição da poupança externa e menor dinamismo, em relação aos GEIC's), e determinando o alcance dos objetivos de crescimento com equidade estiveram, "por una parte, el carácter del proceso de cambio agrario en la fase que precedió al desarrollo industrial y, por otra, pero vinculado a dicho proceso, el patrón de industrialización, con su incidencia en el patrón de inserción internacional de las economías de la región" (Fajnzylber & Schejtman, 1995:155).

Fajnzylber partiu do pressuposto de que a transformação estrutural da agricultura influenciava de modo significativo sobre os padrões de distribuição de renda e, portanto, sobre os padrões de demanda, logo, conclui que a origem das desigualdades e inclusive de certos padrões de comportamentos das elites dirigentes latino-americanas (que determinam as trajetórias que têm seguido os processos de desenvolvimento e industrialização) estavam estreitamente vinculados às características do processo de formação e transformação de suas

⁹² A reforma agrária no Japão foi realizada em apenas 21 meses, com a desapropriação de áreas que excedessem a um hectare. Beneficiou 4 milhões de famílias que anteriormente trabalhavam como arrendatários e que eram responsáveis pelo cultivo de 70% do solo agrícola japonês.



estruturas agrárias (Fajnzylber, 1990a:56-58).

“En economías cuyas estructuras agrarias se consolidan en torno a la hacienda o a la plantación, la demanda tanto de bienes de consumo como de medios de producción mostró tempranamente una marcada polarización, y se volcó hacia el exterior la demanda tanto de los componentes de consumo de las élites, como de los medios de producción empleados en el proceso de transición del latifundio hacia la gran empresa agrícola moderna. Esta dinámica contrasta, (...), con la experimentada por los países de industrialización temprana o tardía que, en las fases iniciales de la industrialización, contaron con una estructura agraria formada por una masa relativamente homogénea de pequeños y medianos productores, que se constituyeron en un mercado masivo de bienes simples de consumo y de producción, hecho que dio lugar al surgimiento interno de empresas destinadas a satisfacerlo. El desarrollo de estas últimas, a su vez, estimuló una demanda creciente de alimentos e insumos agrícolas, lo cual generó una espiral de demandas recíprocas que permitieron una creciente sofisticación de las pautas de consumo, una mejoría sistemática en las técnicas de producción, con la consiguiente elevación de la productividad de la fuerza de trabajo. Todo ello dio lugar al desarrollo de una vasta capa de empresarios.” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:163).

Citando Jones & Woolf⁹³, Fajnzylber acrescenta:

“Tanto en los pueblos como en el campo de Europa occidental surgió lo que, de un modo algo impreciso, suele llamarse una ‘clase media’ compuesta por grupos de comerciantes, industriales y *farmers* independientes. El desarrollo de estos grupos hasta constituir un núcleo significativo y dominante fue crucial para la expansión del mercado y el surgimiento de un empresariado agrícola e industrial destinado a satisfacerlo.” (idem)

Contrastando com estas experiências,

“...las estructuras agrarias basadas en el latifundio dieron lugar a liderazgos sustentados en el usufructo de las rentas asociadas al monopolio de los recursos naturales y al control de la fuerza de trabajo de baja remuneración. Ahora bien, si admitimos que los valores que caracterizan a la élite permean de distinto modo al conjunto de la sociedad, el ‘rentismo’ en las más diversas formas terminó por convertirse en el comportamiento característico de los diversos agentes e instituciones (partidos políticos, fuerzas armadas, gremios y sindicatos, agrupaciones profesionales, la burocracia, etc., además de las empresas del sector público y privado), y se expresó en aversión al riesgo y a la innovación tecnológica, en predominio del usufructo personal de la función desempeñada, en desmedro de objetivos institucionales, y en una tendencia muy marcada hacia la ganancia especulativa y hacia la utilidad de corto plazo.” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:164).

⁹³ Jones, E. L. & Woolf, S. J. *Agrarian Change and Economic Development*, Londres, Methuen & Co, 1969, p. 6.

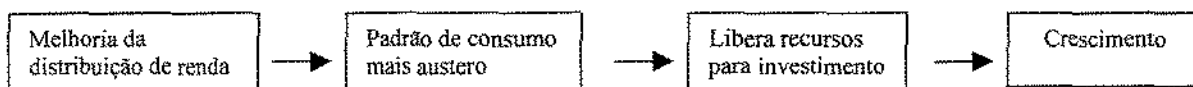
Para Fajnzylber esse tipo de estrutura tornou-se um grande limitador para a ampla difusão do progresso técnico, que no seu entender constituía “una condición necesaria para conformar estructuras económicas capaces de generar crecimiento con equidad”. Portanto, as insuficiências do desenvolvimento global de grande parte dos países da América Latina derivaram das características particulares que assumiu o processo de mudança agrária.

Todavia, algumas medidas políticas poderiam ser tomadas para melhorar a distribuição de renda na região: além da transformação da estrutura agrária (já enfatizado), poderiam ser definidas políticas públicas de distribuição e redistribuição de renda, como políticas fiscais, políticas destinadas a favorecer o emprego nos setores urbanos e rurais, políticas nas áreas de saúde, educação, programas de capacitação, de moradia, de previdência social e de apoio à pequena e média empresa (Fajnzylber, 1990a:62).

b) Distribuição de renda $\Rightarrow$ padrão de consumo e investimento (relação 2)

Uma sociedade com melhor distribuição de renda tende, segundo Fajnzylber, a configurar um padrão de consumo mais austero que o prevalecente numa situação de aguda concentração de renda, na medida em que inibe os setores de maiores rendas a reproduzir o padrão de consumo de sociedades mais avançadas. Além disso, o padrão de consumo mais austero libera recursos para o investimento. Neste caso, Fajnzylber se apoiava na hipótese de que existiria certa relação entre o grau de exuberância do consumo e a relação capital-produto:

“La productividad de la inversión sería más alta en las sociedades en que el patrón de consumo es relativamente más austero, entendiéndose como tal, el que contiene menor proporción de bienes duraderos, energía y divisas. En esos países, la relación de capital y producto tendería a ser más baja, que en aquellos en que se intenta reproducir el patrón de consumo foráneo, caracterizado por una gran proporción de consumo duradero y de energía con la infraestructura física de comunicaciones y de transportes para sustentarlos, concebido para una realidad con baja densidad de población, abundancia de capital y gran extensión territorial.” (Fajnzylber, 1990a:61-62).



Neste sentido, Fajnzylber estava retomando uma tese de Furtado que está na *Teoria da Estagnação*, ao afirmar que um padrão de consumo mais austero aumenta o consumo de produtos industriais menos intensivos em capital, o que favorece a recomposição do perfil da demanda em direção a produtos de massa e, portanto, de menor relação capital-produto. Para Fajnzylber esta menor relação capital-produto, implicaria numa liberação de recursos para investimento, o que favoreceria o crescimento. Neste sentido, Fajnzylber estava afirmando que também era possível crescer a partir de uma situação de melhor distribuição de renda. Afirmar esta que representava um avanço em relação às teorias dos anos 1970 que afirmavam que a concentração de renda era necessária para garantir a demanda por bens de consumo duráveis, o setor líder da economia, responsável pelo crescimento.

O que Fajnzylber questionava, no entanto, é como o Estado utilizava os instrumentos de política econômica para influenciar o consumo e direcionar os recursos para o investimento, e sobre a base de que tipo de coalizões sociais e com que estabilidade (Fajnzylber, 1990a:63). Para ele o Estado deveria utilizar instrumentos de política econômica tanto para melhorar a distribuição de renda como para garantir que poupança gerada fosse canalizada para o investimento produtivo. Sua preocupação estava atrelada ao fato de que uma sociedade composta por setores de mentalidade rentista tende a incidir negativamente sobre o padrão de consumo e investimento:

“La elite rentista aspira a propagar el modo de vida de los países avanzados y lo logra, cualquiera sea el costo privado y social, no sólo en su consumo directo, sino también difundiendo valores y opciones de inversión física congruentes con el hipotético y comprometido acceso de ese modo de vida al resto de la sociedad. Ese padrón de referencia se difunde así hacia la base de la pirámide de ingreso y llega a capas cada vez más bajas según el valor unitario de los bienes y servicios en juego. A partir del momento en que se agotan las posibilidades de crecimiento por incorporación de la mano de obra rural o de recursos de capital provenientes del exterior, ese proceso puede minar el potencial de crecimiento.” (Fajnzylber, 1990a:63).

Para Fajnzylber a reprodução do padrão de consumo dos países avançados eliminava a possibilidade de crescimento na medida em que a sustentação desse padrão baseava-se na utilização de mão-de-obra barata proveniente do campo e nos recursos de divisas gerados tanto pelas exportações de recursos naturais como pelo endividamento externo. Segundo ele: “... al agotarse las posibilidades de endeudamiento externo y volverse cada vez más costoso y

politicamente frágil la sobrevivencia del consenso social en situaciones de elevado grado de exclusión (..) tenderá a cuestionarse el proceso de crecimiento”. Esta seria a situação que começaram a experimentar alguns países da América Latina no início da década de 1970, que resultou no crescimento do endividamento externo e conseqüente transferência de recursos para o exterior (Fajnzylber, 1990a:64).

c) **Padrão de consumo e investimento $\Rightarrow$ crescimento $\Rightarrow$ competitividade** (relações 3 e 4)

O crescimento, resultado da maior disponibilidade de recursos para investimento, permitiria incorporar novos equipamentos e produtos, o que contribuiria para elevar a produtividade e, por conseguinte, a competitividade internacional. Segundo Fajnzylber:

“La ampliación inicial del mercado interno para recibir una gama creciente de bienes y servicios que se asocia con el crecimiento económico y que se ve favorecida por situaciones de equidad y austeridad, **ofrece una base insustituible para el aprendizaje industrial y tecnológico**, condición necesaria para una creciente participación en el comercio internacional. Este reforzamiento recíproco del crecimiento económico y de la competitividad, en que suelen con frecuencia olvidarse los requisitos de equidad, austeridad y aprendizaje tecnológico, es uno de los pivotes de los procesos bien logrados de industrialización. En América Latina, por deficiencias relacionadas con la equidad y la austeridad y por el carácter frívolo del proteccionismo, el crecimiento así como la competitividad han sido de tipo esporádico, lo que no corresponde al carácter cíclico que tiene el crecimiento en las sociedades industrializadas.” (Fajnzylber, 1990a:64).

Segundo Fajnzylber sobre o crescimento influem: o padrão de consumo e investimento, o nível de equidade, a competitividade do setor industrial, e um conjunto de políticas e orientações (políticas macroeconômicas, financiamento do setor público, mecanismos institucionais de poupança, sistema de intermediação financeira, fluxos financeiros para o exterior). Para o alcance do objetivo do crescimento simultaneamente com o objetivo da equidade, entretanto, as peculiaridades do processo histórico de desenvolvimento de cada país também exercem muita influência. Para melhorar a competitividade internacional vários outros fatores podem contribuir: o ritmo de crescimento, a disponibilidade de recursos naturais, a existência de uma base empresarial nacional, o acervo tecnológico mundial, o tipo de investimento estrangeiro e o conjunto de instrumentos de política (política cambial, de

juros, tarifária, de exportações, etc.).

No caso da América Latina uma liderança caracteristicamente rentista coexistindo com uma estrutura agrária tradicional parecem ter sido alguns dos principais fatores que inibiram o desenvolvimento de um sistema industrial mais competitivo internacionalmente.

d) Competitividade $\Rightarrow$ equidade (relação 5)

De acordo com Fajnzylber, um sistema industrial internacionalmente competitivo, que se pressupunha já haver alcançado um nível mínimo de equidade social, poderia favorecer a equidade do país pelas seguintes vias:

“...la distribución relativamente más amplia de la propiedad asociada con la creación de empresas pequeñas y medianas; la mayor calificación de la mano de obra; el crecimiento más rápido del empleo asociado con el dinamismo del mercado internacional; la elevación de la productividad y de las remuneraciones; la universalización de la educación sobre una base social más amplia y más integrada, requisito ineludible para mantener la competitividad internacional; y, por último, la propagación de la lógica industrial al conjunto de la sociedad tanto por vías institucionales como extrainstitucionales, lo que la hará más abierta para absorber el progreso técnico. Este factor favorecerá a su vez la productividad, e en esa medida, la difusión de los frutos del progreso técnico en forma mas equitativa al conjunto de la sociedad.” (Fajnzylber, 1990a:65).

Este “circulo virtuoso” entre crescimento, equidade e competitividade não se verificava necessariamente, de acordo com Fajnzylber, naqueles casos em que a competitividade era alcançada às expensas da renda dos trabalhadores e onde os recursos gerados na fase inicial, em lugar de serem canalizados para a incorporação de progresso técnico via investimento, se deslocavam para o consumo ou para o exterior. Nesse caso, tratava-se do que ele chamou de “competitividade espúria e efêmera”, o que não se deve confundir com aquela competitividade descrita anteriormente, que representa uma competitividade “autêntica”, baseada na incorporação de progresso e no aumento da equidade (Fajnzylber, 1990a:65).

e) Equidade ⇔ crescimento (relações 6 e 7)

Uma sociedade com um grau mais elevado de equidade, por seu turno, tende a empreender projetos de longo prazo com elevada capacidade de fomentar o crescimento.

“La equidad favorece el crecimiento directamente al crear un patrón de consumo compatible con una tasa más alta y más eficiente de inversión e indirectamente al generar un clima social compatible con el esfuerzo de construcción a futuro. Esto exige legitimar la elite y el sistema para instar al conjunto de la sociedad a emprender las acciones y decisiones que lleven a cumplir ese objetivo.” (Fajnzylber, 1990a:66).

Em contrapartida, embora Fajnzylber reconhecesse que o crescimento por si não levasse necessariamente à equidade, como demonstravam os vários exemplos de experiência de países latino-americanos nas últimas décadas, o simples fato de existir um crescimento econômico associado a um padrão industrial mais competitivo tende, segundo ele, a gerar uma expectativa mais favorável na sociedade, na medida em que, os possíveis atrasos em matéria de distribuição de renda que viessem a existir, tornariam-se mais suportáveis para a sociedade, pois, coexistiria uma confiança de que a situação futura seria mais favorável que a atual.

f) Competitividade ⇔ crescimento (relação 8)

A competitividade internacional do setor industrial também favoreceria o crescimento, na medida em que esse representa o setor mais dinâmico no comércio internacional, especialmente naqueles produtos que contêm maior inovação tecnológica. Ou seja, a afirmação de que a competitividade favorece o crescimento é tanto mais válida quanto maior for o conteúdo tecnológico dos produtos e o acervo de empresas e infra-estrutura tecnológica nacionais. Como os produtos e o progresso técnico estão constantemente se inovando no comércio internacional, “la capacidad de los países para insertarse sólidamente en los mercados internacionales está fuertemente condicionada por su capacidad y posibilidad de acompañar las tendencias tecnológicas internacionales” (Fajnzylber, 1990c:92). A medida que os países desenvolvem essa aptidão o efeito se retroalimenta sobre o crescimento (via modificação de preços relativos, elevação da produtividade e ampliação do mercado interno). Esta é outra diferença apontada entre América Latina e GEIC's: o menor ritmo de mudança

estrutural na produção industrial e nas exportações verificadas na América Latina.

g) Recursos naturais $\Rightarrow$ competitividade do sistema industrial $\Rightarrow$ tipo de liderança e $\Rightarrow$ distribuição de renda (relação 9, 17 e 18)

Para Fajnzylber, a base de recursos naturais exercia uma influência nada desprezível na configuração do sistema industrial dos países. Em geral, os países com escassez desses recursos têm que gerar uma estratégia para satisfazer as necessidades crescentes da população. Com a aplicação de conhecimento científico e tecnológico esses países perseguem a elevação da eficiência no uso dos recursos naturais, uma crescente autonomia no abastecimento de materiais e produtos e desenvolvem um setor industrial competitivo no mercado internacional, capaz de gerar divisas necessárias para satisfazer as necessidades de importação de recursos naturais.

Por outro lado, os países que possuem abundância de recursos naturais não apresentam a mesma motivação que os países com recursos escassos para desenvolver novas alternativas de desenvolvimento. Além disso, nas sociedades onde predomina uma base generosa de recursos naturais costumam surgir situações de elevada concentração da propriedade, tanto no setor privado como no público, que tendem a criar uma *liderança* que se sustenta no usufruto das rendas associadas a esses recursos naturais que podem, assim, formar sociedades *estamentais* ou estados patrimonialistas (Fajnzylber, 1990c:93).

Essa elite rentista, que se baseia em um privilégio ou em um monopólio politicamente constituído, tende a difundir sua concepção da realidade e seus valores rentistas, para os demais âmbitos do setor público, privado e outras instituições. Na medida em que o domínio desses recursos se concentra nas mãos de uma pequena proporção da população ou que se centraliza na empresa pública, tende a influir negativamente sobre o processo de distribuição de renda (Fajnzylber, 1990a:76-77).

h) Crescimento populacional $\Rightarrow$ sistema industrial (relação 10)

Para Fajnzylber a dinâmica da população influía em maior ou menor grau sobre o sistema industrial, no entanto, era difícil generalizar o sentido desse efeito. Em sua opinião,

um crescimento demográfico, num contexto de boa dotação de recursos naturais, poderia permitir que o setor industrial continuasse crescendo por um tempo prolongado. Por outro lado, uma alta taxa de crescimento demográfico poderia também levar a uma hiperurbanização que resultaria, em última instância, na concentração de parte importante e da população em atividades de baixa produtividade, o que aumentaria a iniquidade e prejudicaria o processo de crescimento de longo prazo. A tendência geral, no entanto, apontava para as políticas destinadas a favorecer, por distintas vias, o controle da natalidade (Fajnzylber, 1990a:69).

i) Empresariado nacional $\Rightarrow$ sistema industrial (relação 11)

A existência de um empresariado nacional inovador era um fator determinante na construção de um sistema industrial competitivo internacionalmente. Para o caso de um sistema industrial voltado para atender o mercado interno a propriedade dos meios de produção não era relevante, a liderança dos setores mais dinâmicos poderia ficar a cargo das empresas transnacionais. Porém, se objetivo era criar um sistema industrial competitivo nos mercados internacionais, o que requer absorver progresso técnico e inovar tecnologicamente, o agente principal desse processo deveria ser o empresariado nacional privado ou público, “condición necesaria para emprender un proceso sostenido de incorporación tecnológica” (Fajnzylber, 1990a:70).

Para Fajnzylber, a solidez da posição no mercado internacional era determinada, em grande parte, pelo nível de qualificação da população e sua capacidade de participar no processo permanente de inovação tecnológica e, especificamente, na existência de empresas nacionais com potencial para competir individualmente ou associadas ao capital estrangeiro. Porém, na América Latina, a presença de uma elite rentista havia dificultado o surgimento da figura do “empresário industrial inovador”. A elite rentista local “no ve la necesidad de reforzar una base industrial nacional” e as empresas estrangeiras tornam-se os principais agentes do sistema industrial. Isto explicava, segundo Fajnzylber, porque os principais grupos de empresários nacionais modernos na América Latina se consolidavam nos setores de bens e

serviços *no tradable*, como a construção civil⁹⁴, onde se dispunha de mercado cativo da inversão pública nacional (Fajnzylber, 1990a:70-71).

Para Fajnzylber no longo prazo as políticas públicas de fomento ao desenvolvimento empresarial público ou privado poderia desempenhar um papel importante para elevar a eficiência empresarial (Fajnzylber, 1990a:71).

j) Conhecimento científico-tecnológico $\Rightarrow$ sistema industrial (relação 12, 19 e 20)

A capacidade dos países inserirem-se solidamente nos mercados internacionais sempre esteve fortemente condicionada à possibilidade de acesso ao patrimônio mundial de conhecimentos tecnológicos e à capacidade e possibilidade de acompanhar as tendências tecnológicas internacionais. Segundo Fajnzylber, “este acceso permite reforzar la base empresarial nacional y ésta, a su vez, constituye un factor ineludible para la absorción de este conocimiento”. Logo:

“El escaso éxito que tuvieron las instituciones de desarrollo científico-tecnológico en América Latina – instituciones que se difundieron en el decenio de 1970 en varios países de la región con disposiciones institucionales similares, pero con recursos limitados – se puede atribuir en parte a la situación económica interna, pero también a las limitaciones de los agentes económicos a quienes correspondía absorber, aplicar y pedir este tipo de conocimiento, esto es, a la precariedad de la base empresarial industrial nacional tanto pública como privada.” (Fajnzylber, 1990a:71).

k) O investimento estrangeiro $\Rightarrow$ o sistema industrial (relação 13)

Para Fajnzylber era utópico esperar que as empresas internacionais, pela incorporação de investimento estrangeiro, resolvessem o problema da competitividade internacional do sistema industrial de um país. O investimento direto estrangeiro tanto poderia reforçar ou limitar a capacidade empresarial nacional, mas não determinava a competitividade do sistema industrial. “...en general la expansión de esas empresa tiene como propósito abarcar nuevos

⁹⁴ No que se refere especificamente a articulação entre o capital imobiliário e o Estado no seio do capitalismo associado, Lessa e Dain (1998) relatam que não se trata de disfunções, mas de dimensões de nosso capitalismo,

mercados y por consiguiente lo que a ellas les interesa principalmente es abastecer el mercado interno” (Fajnzylber, 1990a:72).

l) Padrão de consumo internacional $\Rightarrow$ padrão de consumo e investimento nacionais (relação 14)

A partir da década de 1970 os avanços das comunicações permitiram uma maior homogeneização dos padrões de consumo. Na realidade trata-se de um processo de mimetismo cultural, onde se converte um padrão de consumo particular, que deriva basicamente dos Estados Unidos, em ideal coletivo/universal de regiões subdesenvolvidas.

Para Fajnzylber o aspecto mais importante nesse processo é o que diferenciava a importância desse padrão de consumo universal para o desenvolvimento de sistemas industriais competitivos em distintos países não era tanto o fato desse padrão ser incorporado ou não pelos países e sim “o ritmo e a forma” com que esse padrão de referência era internalizado em cada momento e em cada sociedade.

Na América Latina, onde o nível de renda média era muito inferior ao registrado nos países onde se originava esse modelo, a absorção do padrão de consumo universal se deu sem que se cuidasse minimamente dos requisitos internos de integração econômica e social e de criação de condições para uma sólida participação internacional. Diante disso, Fajnzylber sugeriu a regulação da incorporação desse padrão de consumo. “Es indiscutible la necesidad de políticas públicas que regulen el proceso de absorción del consumo moderno si realmente se desea favorecer la articulación económica y social interna y elevar la capacidad de competencia del sistema industrial nacional”. Os mecanismos para essa regulação variam em cada caso, mas em geral, os de maior impacto parecem ser os tarifários, os de controle do financiamento ao consumo e os tributários, mas para Fajnzylber, existe um outro importante, trata-se de um mecanismo extra-econômico, que diz respeito ao grau de motivação e consciência social da população a respeito da necessidade de conciliar o “acesso a modernidade” com os objetivos de crescimento e da equidade. Nesse aspecto os meios massivos de comunicação desempenhariam um papel importante (Fajnzylber, 1990a:73-74).

onde capitais nacionais, sob a tutela do Estado, utilizam o circuito imobiliário para realizar operações de transmutação e valorização dos lucros e, conseqüentemente, de suas riquezas.

m) Corrente de recursos financeiros para o exterior (relação 15)

A partir da década de 1970 difundiu-se também um processo de crescente mobilidade do capital de difícil controle e regulação, em virtude do declínio do Acordo de Bretton Woods e a consolidação do euro-mercado. Este processo trouxe uma nova dificuldade para os países em desenvolvimento, que passaram a enfrentar problemas não apenas de definição de opções de investimento interno e de geração de recursos próprios, mas também, com a opção de investimentos em moeda forte no exterior, graças ao progresso das comunicações e da computação. Segundo Fajnzylber a fuga de capitais decorrente da possibilidade de deslocar recursos de forma instantânea para o exterior colocava em xeque a autonomia dos governos para desenhar uma política econômica, tanto nos países industrializados como no resto do mundo (Fajnzylber, 1990a:74).

5.6. Evidências empíricas do círculo virtuoso nas experiências de sucesso

As relações de causalidade demonstradas por Fajnzylber partem da hipótese de que o crescimento sustentado requer uma sociedade internacionalmente articulada e equitativa, o que gera o ambiente propício para a incorporação de progresso técnico e aumento da produtividade e, por consequência, do crescimento. Um mínimo de equidade alcançada pelas vias da transformação agrária e melhoria na distribuição de renda tende a configurar um padrão de consumo mais austero que, por sua vez, permite liberar mais recursos para o investimento, o que favorece o crescimento. O crescimento permite incorporar novas gerações de equipamentos e produtos, contribuindo para elevar a produtividade e, por conseguinte, a competitividade internacional. A competitividade assim alcançada favorece a equidade pelas distintas vias já esboçadas no item “d” supra, o que requer um esforço significativo em matéria de políticas sociais com esse objetivo, e a competitividade favorece o crescimento, especialmente se essa competitividade se processa nos setores de maior conteúdo tecnológico.

Neste sentido, a equidade favorece o crescimento e o crescimento decorrente de um sistema industrial competitivo internacionalmente contribui para o aumento da equidade. Entretanto, esta hipótese só é válida se a competitividade obtida pelos países for aquela proveniente do aumento da produtividade e da incorporação de progresso técnico,

caracterizada como uma competitividade “autêntica”, que se contrapõe à competitividade “espúria” definida anteriormente como aquela conseguida através da desvalorização cambial, mão-de-obra barata, restrição à demanda interna, recursos financeiros artificialmente subsidiados, produção baseada na dotação de recursos naturais, baixa incorporação de progresso técnico, etc.

Para demonstrar a legitimidade de suas hipóteses Fajnzylber desenvolveu um estudo comparado de experiências de industrialização de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Para ele, o desenvolvimento desses países poderia proporcionar elementos de juízo potencialmente úteis para comprovar a eficiência desse “circulo virtuoso” para o sucesso competitivo de algumas nações e para explicar, por contraste, a peculiaridade latino-americana do “casillero vacío” e da incapacidade de abrir a “caixa preta do progresso técnico”. Com este objetivo Fajnzylber analisou países com distintos níveis de desenvolvimento e sistema econômico.

5.6.1. Os casos dos Estados Unidos, da Alemanha Federal e do Japão

A descrição sobre a distinta evolução do desenvolvimento industrial entre estes três países já foi apresentada no capítulo 3, seção 3.4.1, por isso, nesta seção nos limitamos a apresentar as análises de Fajnzylber sobre o resultado dos distintos processo de desenvolvimento dessas economias para a consecução dos objetivos de crescimento e equidade.⁹⁵

Estes três países foram os que apresentaram maior dinamismo nas últimas décadas, graças ao crescimento de setores desenvolvidos com base na utilização da inovação tecnológica. Comparativamente, o Japão foi o país que mais se destacou em termos de competitividade internacional, em virtude da conjunção de uma série de fatores de caráter sistêmico.

Ao analisar as relações entre os objetivos de crescimento e equidade conjuntamente com o nível de competitividade do setor industrial e o padrão de consumo para os três países

⁹⁵ No livro *Industrialización de América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*, Fajnzylber resgata a análise sobre a evolução do desenvolvimento industrial nos Estados Unidos, na Alemanha e no Japão e avança na discussão sobre os resultados desse desenvolvimento para obtenção dos objetivos de crescimento e equidade nesses países.

(Estados Unidos, Japão e Alemanha), Fajnzylber chegou a seguinte conclusão: no quesito crescimento e equidade o Japão superou a Alemanha e esta aos Estados Unidos.

Esta superioridade do Japão no alcance dos objetivos de crescimento e equidade era, para Fajnzylber, um claro indicativo de que não existia nenhuma “lei de compensações” entre os dois objetivos.

“...a la superioridad de Japón respecto a los otros dos países en cuanto a crecimiento y equidad corresponde una mayor austeridad y competitividad internacional, lo que sugiere que, según al razonamiento expuesto en el capítulo anterior, la convergencia de ambos objetivos se ve favorecida por la frugalidad y la competitividad.” (Fajnzylber, 1990a:102).

Pareceria assim, que o Japão e, em menor medida a Alemanha, de fato teriam conseguido gerar um “círculo virtuoso” entre crescimento e competitividade, apoiados nos requisitos de equidade, austeridade e aprendizagem tecnológica, fatores que se constituíram num dos eixos centrais das experiências bem sucedidas de industrialização.

“En el Japón, comparado con los Estados Unidos, se advierte un patrón de industrialización con elevada competitividad internacional en el sector industrial, es decir, que acelera la capacidad de incorporación de progreso técnico y por consiguiente la elevación de la productividad asociada a un patrón de consumo frugal, favorecido por una distribución equitativa del ingreso, lo cual por distintas vías refuerza el crecimiento, el dinamismo, la equidad, la frugalidad y la competitividad. En los Estados Unidos se observa una relativa falta de competitividad, una mayor inequidad en la distribución del ingreso, un consumo más desbordado y en distintos aspectos, un ritmo de crecimiento más lento.” (Fajnzylber, 1990a:104).

Fajnzylber admite que era possível um processo de crescimento com desigualdades e consumo excessivo, mas para ele, somente um crescimento acompanhado de competitividade e austeridade e equidade, poderia gerar um crescimento que fosse sustentável.

“Cabría imaginar el crecimiento como objetivo principal y creer que la equidad vendrá de por suyo (idea muy común en el pensamiento latinoamericano desde hace decenios que no ha sido confirmada empíricamente hasta la fecha). Esto implica hacer caso omiso del impacto que tiene la inequidad sobre el patrón de consumo y pasar por alto las posibles tensiones sociales y la posterior escasez de recursos para inversión con la exuberancia del patrón de consumo. Aunque el ritmo de crecimiento de la competitividad sea elevado, resultará un sistema de crecimiento frágil y esporádico.” (Fajnzylber, 1990a:104).

5.6.2. Os casos dos grandes países da Europa

Outro grupo analisado por Fajnzylber era composto por grandes países da Europa Ocidental – Alemanha Federal⁹⁶, Reino Unido, França e Itália. Países que compartilhavam elevado nível de industrialização, elevada exposição no comércio internacional, significativa participação do setor público e um problema energético importante. Além disso, compartilhavam elevadas taxas de crescimento (acima de 2% a.a), de equidade (quociente acima de 0.4), de austeridade e de competitividade.

Analisando o saldo comercial por setores da atividade econômica desses países no período de 1970 a 1986, Fajnzylber chegou a algumas conclusões gerais que expomos a seguir.

Os países mais competitivos do grupo eram a Alemanha e a Itália, países que apresentavam déficit nos setores associados aos recursos naturais e superávit no setor manufatureiro, com o qual fizeram frente à crise do petróleo de 1973. No caso da Alemanha o superávit do setor manufatureiro mais que compensou o déficit energético no período analisado, enquanto no caso da Itália, cobriu cerca de 70%. A Alemanha era o país com as características mais favoráveis de equidade e competitividade o que, de acordo com Fajnzylber, era o exemplo da coexistência equilibrada entre dinamismo, equidade, competitividade e austeridade.

Um caso oposto ao da Alemanha nesse grupo era o do Reino Unido, onde o elevado grau de equidade e austeridade coexistia com menor dinamismo e competitividade. Em 1970 esse país apresentava um superávit no setor manufatureiro que só ficava atrás da Alemanha, entretanto esse superávit foi se tornando cada vez menor e sua posição foi decaindo em relação aos outros países analisados, situação agravada entre 1975 e 1986. Segundo Fajnzylber (1990a:123-126), a partir do momento que o país teve acesso aos recursos do petróleo do Mar do Norte. Nesse período, o superávit energético não foi suficiente para cobrir os déficits do setor manufatureiro. Situação esta, lembra Fajnzylber, igual à dos países petrolíferos da América Latina.

Para Fajnzylber o elevado nível de competitividade da Alemanha e da Itália e, no

⁹⁶ Embora a Alemanha já tenha sido analisada na seção anterior ao ser comparada com os Estados Unidos e o Japão, Fajnzylber preferiu considerá-la novamente como ponto de referência para analisar a situação européia.

outro extremo, a decadência industrial do Reino Unido, confirmavam a sua hipótese de que a disponibilidade de recursos naturais (que para ele constituía uma fonte fácil de geração de divisas) tende a tornar os países, independente de seu nível de desenvolvimento, mais cômodos diante das novas oportunidades de investimento no setor manufatureiro (Fajnzylber, 1990a:126-127).

Os demais países estariam localizados entre estas duas situações polares.

Com relação à equidade Fajnzylber distingue dois grupos de países: os que tinham equidade elevada, superior à média dos países industrializados (Alemanha, Suécia e Reino Unido) e os que apresentavam menor nível de equidade (França e Itália), porém, ainda maior que a dos países mais eqüitativos da América Latina (Argentina e Uruguai).

Para Fajnzylber, este menor nível de equidade nos dois países que apresentavam os maiores níveis de crescimento, seria resultado das características estruturais próprias destas nações, especialmente pelo fato de que nos últimos cinquenta anos uma elevada proporção da população (32% na França e 42% na Itália) esteve localizada no setor agrícola, fato que, segundo Fajnzylber (1990a:136), teria contribuído para sua distribuição de renda menos favorável.

De acordo com o marco analítico de Fajnzylber, o exemplo da Itália (maior competitividade e baixa equidade) não invalidava sua hipótese, pois, ele já havia salientado que tanto os objetivos de dinamismo como de equidade eram condicionados por um conjunto de fatores, além da competitividade e do padrão de consumo. De outro lado, a situação do Reino Unido, onde a maior equidade coexistia com o mais alto nível de austeridade, confirma a sua hipótese de que o maior nível de equidade conduz a maior austeridade no consumo. Hipótese não confirmada pela Alemanha, que apresentava ao mesmo tempo o melhor nível de equidade e o maior padrão de consumo. Entretanto, esta anomalia era, para Fajnzylber (1990a:137), consequência do maior nível de renda por habitante observado na Alemanha em relação aos outros países (PIB por habitante em 1986: US\$ 12.080 na Alemanha, US\$ 8.550 na Itália, US\$ 8.870 no Reino Unido e US\$ 10.720 na França).

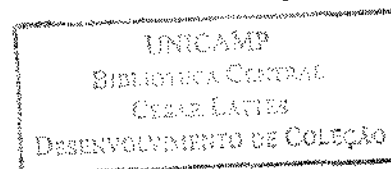
Com relação à mudança experimentada na estrutura do setor industrial desses países nos últimos 20 anos, Fajnzylber verificou a seguinte situação: na Alemanha, observou-se o melhoramento do padrão dominante com a liderança químico-eletrônico e especializações em torno da madeira, papel e metais não ferrosos. A Itália, além dos avanços significativos nos

ramos de grande conteúdo tecnológico, manteve sua posição no comércio internacional com o elevado dinamismo e produtividade numa ampla variedade de setores, inclusive vinculados aos recursos naturais. Neste país a pequena e média empresa tinha papel mais importante que na maioria dos países europeus. No Reino Unido a mudança estrutural do setor manufatureiro registrou um processo de desindustrialização entre 1970 e 1987 em muitos setores, dentre os quais a siderurgia, a indústria têxtil, os equipamentos de transporte, o vestuário e os produtos de couro. Em contraste com essa desindustrialização passaram a ocupar os setores de ponta os produtos derivados do petróleo, tanto a química industrial como os produtos plásticos. Na França a liderança no setor industrial ficou por conta do setor elétrico e da eletrônica, onde o poder de compra do setor público desempenhou um papel importante, enquanto outros setores, alguns intensivos em mão-de-obra, outros em recursos naturais, experimentaram um processo de desindustrialização (minerais não metálicos, siderurgia, metais não ferrosos, têxteis, couros e madeira). (Fajnzylber, 1990a:127-130).

5.6.3. Os casos dos pequenos países nórdicos

Outro grupo de países analisados por Fajnzylber era composto por alguns pequenos países nórdicos que incluíam a Suécia, a Noruega, a Finlândia e a Dinamarca. Países equiparáveis aos pequenos países da América Latina, mas com alta participação no comércio internacional, abundância de recursos naturais, com elevado superávit no setor agrícola, elevada participação do setor público na economia e sistemas democráticos de longa trajetória. Os destaques deste grupo ficaram por conta da Finlândia e da Suécia por apresentarem superávit no setor manufatureiro e da Noruega pelo superávit nos setores de agricultura, energia e mineração. A Noruega era o único país do grupo a apresentar superávits no setor energético, todos os outros compensaram a crise no setor com o aumento da competitividade do setor manufatureiro.

A Finlândia, a Suécia e a Dinamarca eram os países que apresentavam os maiores níveis de competitividade do grupo. Todavia, o perfil de especialização e mudança estrutural no interior do setor industrial desses países era muito distinto do que se observou nos grandes países analisados anteriormente, em geral se baseavam em seus recursos naturais. Na Finlândia além do crescimento do setor de química básica e da eletrônica, surgiram



especializações importantes nos ramos vinculados aos recursos naturais, sobretudo, produtos siderúrgicos, metálicos, não metálicos, maquinaria não elétrica e produtos de couro. Na Dinamarca, além ramos químico, elétrico e eletrônico, se destacaram a indústria alimentar, têxtil, madeira e móveis, e produtos metálicos vinculados aos recursos naturais. Na Noruega a mudança estrutural se polariza em torno dos derivados do petróleo e outros recursos naturais e da maquinaria não-elétrica, e na Suécia predominaram os eixos básicos dos equipamentos elétricos e derivados do petróleo, além disso, registrou-se queda importante nos setores de uso intensivo de mão-de-obra (vestuário, têxteis, calçados e minerais não metálicos). (Fajnzylber, 1990a:139-142).

A participação no mercado mundial de bens de capital, especialmente da Finlândia, da Noruega e da Dinamarca era marginal, os três países representavam cada um aproximadamente 1% da oferta mundial desses bens. Todavia, isso não impediu que consolidassem sua participação no mercado internacional com níveis de excelência em outros produtos, na sua maioria, ligados aos recursos naturais de que dispunham. Para Fajnzylber, o segredo da competitividade desses países estava vinculado à “capacidade de agregar valor intelectual aos recursos naturais disponíveis”:

“Lo que interesa destacar es cómo este grupo de países de tamaño de mercado muy reducido, de participación marginal en el mercado internacional de los bienes de capital, han logrado su colocación en él **aprovechando sus propios recursos naturales, sobre la base de desarrollar la infraestructura tecnológica**, y los productos, procesos y equipos que requieren para industrializarlos. Esta es tal vez **la lección más importante que se puede aprender de este grupo de países pequeños**, abiertos al mercado internacional, que han podido hacer frente al embate de la crisis petrolera manteniendo su presencia en el mercado internacional y cuidando de preservar un grado elevado de articulación social” (Fajnzylber, 1990a:143, *grifo nosso*).

As análises de Fajnzylber sobre o conjunto de indicadores que vinculam crescimento, equidade, competitividade e padrão de consumo, demonstraram que esses países apresentavam um grau muito elevado de equidade e que essa equidade estava acompanhada de um grande dinamismo relativo, superior à média dos países industrializados, o que confirmava sua hipótese de que quanto maior fosse a equidade maior seria o crescimento, reafirmando a inexistência de uma lei de compensações entre crescimento e equidade. O exemplo mais nítido desse “círculo virtuoso” era o da Finlândia, o país mais equitativo, com maior nível de

austeridade, o mais dinâmico e o mais competitivo. A Suécia era o país que apresentava o menor nível de equidade e também o menor dinamismo, mas, por outro lado, era o país com melhor participação no mercado mundial de bens de capital, dentre os quatro. A Noruega, confirmando a hipótese levantada por Fajnzylber, apresentava o menor nível de competitividade, no seu entender, devido à “síndrome do petróleo” que teria afetado sua participação no mercado mundial. Por outro lado, este país apresentava o maior dinamismo, o que Fajnzylber explica reafirmando que o dinamismo é uma função não só da competitividade do setor manufatureiro, mas também da disponibilidade de recursos naturais, que no caso da Noruega era abundante e ainda contou com a alta no preço do petróleo.

“Se confirma así que el crecimiento depende de un conjunto de factores; el hecho de que la competitividad apoye al crecimiento y que Noruega presente una competitividad relativamente más baja no excluye que, considerando el conjunto de los factores que inciden en el crecimiento, sea ese país el de la tasa más elevada, casi idéntica a la de Finlandia” (Fajnzylber, 1990a:146).

Para Fajnzylber a grande virtude desse grupo de países pequenos foi ter conseguido superar as crises das décadas de 1970 e 1980 em melhores condições que, até mesmo, os maiores países da Europa, combinando uma grande abertura comercial no comércio internacional e no plano interno um elevado grau de articulação econômica e social, unidas a uma sólida infra-estrutura na área da educação, com grande intervenção do Estado, o que, no seu entender, desmistifica a idéia de que “a eficiente participação no mercado internacional será maior quanto menor for intervenção do Estado” (Fajnzylber, 1990a:147).

Como já se afirmou reiteradas vezes, a experiência desses países revelava a vigência de um “círculo virtuoso” em que o crescimento aparece fortemente apoiado em níveis elevados de competitividade. A equidade não só não é obstáculo ao crescimento como, em muitas situações, tende a reforçá-lo. Os casos de forte dinamismo com baixa equidade são explicados por Fajnzylber como decorrentes de uma série de fatores, sobretudo do caráter histórico associado ao atraso da agricultura. Essa desigualdade, por seu turno, não é obstáculo ao crescimento, mas o crescimento apoiado na competitividade pode favorecer uma situação de melhor distribuição de renda. Os sistemas industriais fortemente competitivos têm aparecido associados à relativa carência de recursos naturais.

Enfim, com a análise sobre o desenvolvimento desse conjunto de países Fajnzylber recobra uma tese central do pensamento estruturalista, a de que:

“La dimensión estrictamente económica no basta para explicar las diferencias observadas en las distintas evoluciones, sobre todo cuando se trata de países de entornos geopolíticos y de universos culturales diferentes, de donde se desprende la necesidad de incorporar al análisis las dimensiones referidas a los procesos históricos y al medio social, político y cultural. En el ámbito estrictamente económico, el encadenamiento entre equidad, austeridad, crecimiento y competitividad parecería explicar el éxito de algunos países. La competitividad refuerza la equidad, legitima la austeridad y apoya el crecimiento, desencadenando los respectivos circuitos autorreforzantes. Cuando faltan algunos de estos elementos el proceso se retrasa o modifica, independientemente de los sistemas socioeconómicos, por falta de transformación en la estructura agraria, excesivo consumo suntuario o usufructo fácil de una renta proveniente de los recursos naturales o de posiciones hegemónicas internacionales. El dinamismo adquiere entonces en algunos casos un carácter esporádico y en otros asintótico al estancamiento.” (Fajnzylber, 1990a:152, *grifo nosso*).

5.7. Principais mensagens do projeto de transformação produtiva com equidade

A superação da síndrome do “casillero vacío” na América Latina exigia, de acordo com Fajnzylber, esforços muito maiores do que assegurar os equilíbrios macroeconômicos. Fajnzylber acreditava que era fundamental e inadiável, em primeiro lugar, o esforço interno insubstituível e indelegável do próprio povo latino-americano para enfrentar seus desafios e superar seus problemas. Este esforço interno deveria, necessariamente, promover modificações na forma de produzir, de consumir, de investir, de distribuir renda, enfim, deveria promover uma transformação produtiva que garantisse melhores padrões de competitividade internacional com melhores níveis de equidade para a sociedade.

No entanto, não se tratava de qualquer competitividade, mas da competitividade autêntica, aquela capaz de aumentar, ou pelo menos manter, a participação dos países no mercado mundial de determinados produtos ou serviços e garantir, ao mesmo tempo, melhores padrões de equidade. As fontes precárias de competitividade baseadas nas desvalorizações cambiais, na exploração de recursos naturais, na mão-de-obra barata, na restrição à demanda interna, não eram fontes eficientes de competitividade para Fajnzylber, pois, não configuravam uma situação nacional de competitividade, tendo em vista que tendiam a

melhorar a posição relativa das empresas no curto prazo e se exauriam com o tempo ou coexistiam com a persistência de desigualdades (Fajnzylber & Schejtman, 1995:177).

Desenvolver uma competitividade autêntica através da geração e absorção de progresso técnico, só seria possível se se levasse a cabo políticas de caráter sistêmico, pois, segundo Fajnzylber, o desempenho tecnológico das economias depende da presença de um “conjunto de sinergias e externalidades de diversos tipos, muito mais do que das reações maximizadoras das empresas individuais frente às mudanças registradas nos sistemas de preços” (CEPAL, 1990:73).

Isto significa que para um país alcançar o sucesso esperado e duradouro em termos de competitividade internacional as estratégias de política macroeconômica não são suficientes, faz-se necessário o desenvolvimento da econômica como um todo. O que exige uma mudança integral no sistema sócio-econômico, que envolve mudanças no aparato institucional público e privado, mudanças no sistema de educação, na infra-estrutura tecnológica, energética e de transporte, nas relações empregados e empregadores, nas políticas setoriais, na utilização dos recursos naturais, além de políticas redistributivas, de democratização das sociedades, mudanças na atuação do Estado, cooperação externa para apoiar a recuperação e integração regional.

Neste processo de transformação produtiva, dentre a ampla gama de políticas e mudanças institucionais necessárias, uma era crucial para o alcance da competitividade com equidade, era o âmbito dos recursos humanos: capacitação, educação, ciência e tecnologia. Segundo Fajnzylber, “nadie será competitivo ni nadie será equitativo si no considera el área de recursos humanos en su debida centralidad”. Por isso, sua preocupação com o nível de qualificação da mão-de-obra, com os investimentos em educação, ciência e tecnologia, e com os acordos estratégicos entre governo, setor empresarial e classe trabalhadora. No entanto, para ele não trata-se de desenvolver os recursos humanos a nível da planta ou de setores, tratava-se de um esforço de desenvolvimento a nível nacional (Fajnzylber, 1992d:41).

Fajnzylber estava trabalhando, antes de seu falecimento, em um projeto sobre educação e conhecimento, numa parceria CEPAL/ UNESCO, que resultaria na publicação do documento *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, em 1992, que representa a primeira tentativa da CEPAL de esboçar uma proposta de política capaz de articular educação, conhecimento e desenvolvimento. Dois outros documentos de sua

autoria sobre o tema foram publicados em 1992, “Educación y transformación productiva con equidad” (1992e) e “La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con equidad” (1992d).

A transformação das estruturas produtivas com equidade exigiria também uma forte presença do Estado para impulsionar a proposta, mas um Estado diferente daquele que atuou no modelo precedente. Segundo Fajnzylber,

“El Estado capaz de realizar la propuesta de la CEPAL es un Estado que delega responsabilidades en el ámbito de la producción a una base empresarial que ya existe, con todas las calificaciones propias de cada realidad nacional, y que asume la responsabilidad crucial de impulsar la equidad, la competitividad auténtica y la sustentabilidad ambiental” (Fajnzylber, 1992b:25).

Nos anos 1990 outro tema passa a ser considerado com ênfase por Fajnzylber ao pensar suas estratégias de desenvolvimento: a sustentabilidade ambiental. A primeira vez que Fajnzylber discutiu este tema foi em um seminário sobre Proteção do Meio Ambiente, realizado em Santiago do Chile em 1990, que resultou na publicação do documento intitulado “Propuesta da CEPAL para los 90: el medio ambiente en la transformación productiva con equidad” (1990b). A partir desse momento, Fajnzylber começa agregar esse novo elemento aos estudos da competitividade, analisando as vinculações entre a competitividade com o progresso técnico e a sustentabilidade ambiental e os objetivos de crescimento e equidade⁹⁷. A importância conferida por Fajnzylber a este tema depreende de duas implicações: a primeira, de que a incorporação de progresso técnico ao processo produtivo tem implicações diretas sobre o meio ambiente, deste modo trata-se de uma preocupação com a saúde e a qualidade de vida local; e a segunda, provém de uma preocupação de ordem econômica, que resulta da tendência de que os países que comprem nossas exportações intensifiquem as exigências quanto à exploração e processamento de recursos naturais. Com isso, a sustentabilidade ambiental passaria a ser um requisito para os países garantirem sua manutenção no mercado internacional. Fajnzylber resume suas preocupações com a questão dos recursos naturais da seguinte maneira:

⁹⁷ Em 1990 Fajnzylber publicou: “El medio ambiente en la actual estrategia de crecimiento económico”(1990e). Também abordou o tema em “Inserción internacional e innovación institucional”(1991a) e escreveu um novo artigo publicado postumamente em 1992 intitulado “La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental” (1992b).

“Para los países desarrollados el tema ambiental, el tema de la sustentabilidad ambiental, es un tema que tiene directa relación con la calidad de la vida. Para nosotros, además de incidir en la calidad de la vida, incide en el nivel de vida, porque somos un continente construido a partir de la existencia de esos recursos naturales” (Fajnzylber, 1990b:47)

Finalmente, em documento publicado em 1991, Fajnzylber começa a discutir a importância da integração regional para apoiar a proposta de transformação produtiva, com o objetivo específico de favorecer a articulação produtiva e induzir a interação eficiente entre os agentes públicos e privados, projetados à escala regional, buscando favorecer fortalecer o processo de incorporação e difusão de tecnológica. Para Fajnzylber a integração poderia ser funcional para estratégias que visassem a competitividade internacional (Fajnzylber, 1991c:420).

5.7.1. O caráter da transformação produtiva

Como os estudos de Fajnzylber tratavam-se de reflexões sobre o conjunto da América Latina, uma região obviamente heterogênea, composta por países com características muito distintas, o significado político de suas reflexões e as implicações técnico-econômicas associadas à transição entre a realidade de cada país e um novo padrão industrial implicava certo grau de abstração. Fajnzylber sempre se preocupou em deixar muito claro esse aspecto, informando que suas reflexões constituíam apenas um aporte para discussão onde se fazia referências às características essenciais requeridas para alcançar a inserção “eficiente” do setor industrial na realidade econômica da região (Fajnzylber, 1983:295).

Exatamente por isso seus documentos não definem políticas específicas, apenas orientações gerais de estratégia de desenvolvimento. Não obstante, uns poucos trabalhos deixam mais explícito algumas orientações para o desenvolvimento industrial da região. Um desses trabalhos é o artigo intitulado “Sobre la impostergable transformación industrial de América Latina” (1990c), outro artigo trata-se de “Agricultura, industria y transformación productiva” (em co-autoria com Alejandro Schejtman e publicado postumamente em 1995.), já citado diversas vezes neste capítulo, onde os autores recomendaram algumas políticas de

estratégia industrial para a América Latina⁹⁸:

Articulação setorial – Segundo Fajnzylber os governos tinham um papel a desempenhar para estimular a conformação de sistemas articulados, como será visto adiante. No entanto, ressaltava que a empresa, como núcleo desses sistemas, deveria cumprir um papel chave nessa conformação e constituir-se em um fator de difusão do progresso técnico a jusante e a montante, para assegurar, na medida do possível, “no solo la competitividad del conjunto, sino incluso la del mayor número de sus partes componentes”. Neste sentido, Fajnzylber citou diversos exemplos como a exportação de flores na Colômbia, o complexo aviário do Brasil, o desenvolvimento da fruticultura no Chile, a criação de parques tecnológicos em Campinas, São José dos Campos e São Carlos no Brasil, a criação, por parte do Instituto de Investigaciones Eléctricas de México, de Incubadoras de Empresa, e a exportação de hortaliças na Guatemala. Todos exemplos citados no livro da CEPAL (1990). (Fajnzylber & Schejtman, 1995:180-81)

Modernização da pequena empresa e agricultura familiar – Com relação à pequena e média empresa, o objetivo era aproveitar as potencialidades desse tipo de empresa nas estruturas industriais articuladas, o que requeria, segundo Fajnzylber, “crear condiciones para que se establezcan redes de cooperación entre usuarios y proveedores, articuladas de tal manera que, en algunos casos, la empresa de mayor capacidad de irradiación desempeñe un papel activo en el desarrollo tecnológico de sus proveedores o de sus usuarios”⁹⁹. Outra via de modernização para a pequena e média empresa era a conformação de empresas especializadas que, mediante uma associação desenvolvessem atividades de interesse comum com economias de escala.

Com relação ao setor de pequena agricultura, Fajnzylber sugeriu a implementação de estratégias para incorporar este setor, que ocupava grande parte da população rural e onde a pobreza extrema abarcava a maior parte das famílias, ao processo de modernização, através de “la compleja pero inescapable tarea de diseñar *políticas diferenciadas y específicas* por tipo de

⁹⁸ No documento da CEPAL “*Transformación productiva con equidad*” (1990), cujo principal formulador foi Fernando Fajnzylber, pode-se encontrar o delineamento de uma série de políticas básicas que são apresentadas para orientar os governos dos distintos países latino-americanos.

⁹⁹ Neste caso Fajnzylber cita como referência bibliográfica C. Pérez, “Technical Change, Competitive Restructuring, and Institutional Reform, in Developing Countries”, SRP Texto de discussão, n. 4, dezembro, 1989, p. 23 e M. J. Piori y Ch. F. Sabel, “Italian Small Business: Lessons for U.S. Industrial Policy”, in J. Zysnab e L. Tysson (org), *American Industry in International Competition*, Ithaca, Cornell University Press, 1983. (Fajnzylber, 1995:181).

productor y fortalecer los vínculos de la pequeña agricultura con la industria, como una de las vías más promisorias para inducir el progreso técnico en la primera” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:182).

Progreso técnico e desenvolvimento dos recursos humanos – Fajnzylber já havia deixado bastante claro a importância do progresso técnico para a competitividade. Entretanto, salienta que a capacidade de gerar, absorver, adaptar e difundir o progresso técnico está estreitamente relacionada...

“...con la existencia de un sistema institucional capaz de satisfacer la variada y cambiante gama de conocimientos e de capacidades requeridas por un proceso de transformación productiva que pretenda incrementar y sostener su competitividad. Por todo lo anterior, la educación, la capacitación y el readiestramiento continuo de la fuerza de trabajo aparecen como un componente crucial de proceso de transformación productiva” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:185-86).

O sistema de educação regular era para Fajnzylber um meio efetivo de elevar o nível de qualificação da força de trabalho e melhorar a capacidade de inovação e comunicação. Por isso, defendia uma estratégia de longo prazo orientada para elevar de forma paulatina e sustentável o nível da educação nacional, tornando-a acessível a um conjunto cada vez mais amplo de pessoas e desta forma capacitando-as para utilizar de forma plena e criativa os “notables avances en las tecnologías de información”. Todavia, para que esse objetivo fosse alcançado Fajnzylber defendia “la necesidad perentoria de dotar al Estado de los instrumentos para reformular y asumir la conducción estratégica del sistema educativo que, naturalmente, no podrán ser los mismos que los en su momento fueron diseñados según una visión más tradicional de dicho sistema” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:187).

Seletividade e especialização - Partindo do pressuposto de que nenhuma economia estava em condições de atingir o pleno desenvolvimento em todos os setores, Fajnzylber defendia uma atuação mais presente do Estado através da aplicação de políticas públicas destinadas a induzir ou impulsionar o desenvolvimento de determinados setores estratégicos, criando incentivos que o funcionamento espontâneo do mercado não era capaz de fazer. Deixar que o livre jogo das forças do mercado determine a competitividade de uma economia semi-industrializada, socialmente desarticulada e cujo crescimento não se sustenta num padrão tecnológico consolidado significava, para Fajnzylber, a consolidação das vantagens comparativas estáticas (recursos naturais, mão-de-obra barata, etc.), que como já se viu,

tendem a se deteriorar com o tempo. Assim, um processo de especialização em setores estratégicos induzido pelo Estado permitiria ao país sustentar sua participação nos mercados internacionais.

“Aún en el marco de la teoría neoclásica existen argumentos que permiten fundamentar la necesidad de la intervención pública vinculados a la presencia de externalidades, de diferencias entre beneficios sociales y privados, de la presencia de economías de escala y de costos de aprendizaje y de inserción en los mercados externos. Todos ellos, sin embargo, tienen relación con medidas destinadas a materializar las ventajas comparativas estáticas.” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:189).

Os instrumentos de intervenção utilizados para favorecer determinados setores são inúmeros e vão desde subsídios, proteção tarifária específica, controle cambial, canalização de financiamentos, compras estatais e outras formas indiretas como incentivos fiscais a determinados ramos industriais, criação de centros de pesquisa e capacitação, investimento público em infra-estrutura funcional em determinadas áreas, etc. A seletividade, segundo Fajnzylber, era particularmente importante para aqueles países que ainda não haviam alcançado uma estrutura industrial solidamente articulada, porém, o grande problema era que na maioria dos países da região latino-americana, os instrumentos citados tinham sido utilizados com critérios puramente casuísticos e, no conjunto, demonstravam freqüentes redundâncias e contradições.

Por outro lado, Fajnzylber afirmava que a ausência de uma teoria satisfatória sobre a mudança tecnológica implicava que também não existissem critérios infalíveis para definir em quais setores concentrar os esforços da política pública. Em outras palavras: “es necesario adoptar un cierto ‘voluntarismo fundado’ – es decir, construido a partir de la mayor cantidad de antecedentes empíricos disponibles en la definición de los criterios que guían la selectividad, la cual, huelga señalar, no está exenta del riesgo de error” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:190).

Entre os critérios de seletividade empregados pelos países que alcançaram uma inserção internacional de êxito Fajnzylber apontou: o potencial de demanda externa; a capacidade de determinadas indústrias de dinamizar suas articulações a jusante e a montante; a capacidade de difusão de progresso técnico, a possibilidade de aproveitar ‘nichos de demanda’, etc. Entretanto, para a América Latina, dada a diversidade de situações existentes

na região, Fajnzylber considerou pertinente não referir-se a instrumentos específicos para estimular determinadas indústrias, ateve-se à definição de alguns critérios genéricos a respeito do tipo de atividades que as políticas públicas deveriam estimular, de modo que pudesse transitar de uma situação de dependência das exportações de recursos naturais para a exportação de produtos com alto conteúdo de conhecimento incorporado. Entre estes critérios estariam:

“1) subsectores específicos capaces de incorporar y difundir progreso técnico al conjunto del sector productivo; 2) actividades con capacidad de inducir dinamismo mediante la demanda de insumos o la oferta de productos hacia otras actividades, en particular hacia las de la pequeña y mediana empresa agrícola o manufacturera; 3) instituciones de excelencia en cuanto a su capacidad de generar y difundir conocimiento y habilidades vinculados con el desarrollo de las actividades mencionadas en los puntos anteriores, así como de proveer servicios técnicos y financieros para dicho desarrollo.” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:190).

No entanto, Fajnzylber acrescentou que a possibilidade de materializar a aplicação desses critérios exigiria mudanças institucionais que permitissem “la concertación estratégica entre Estado, empresarios y trabajadores”.

Acordos estratégicos e participação social - O Estado necessário para impulsionar essa reestruturação produtiva deveria ser diferente daquele que favoreceu a industrialização precedente, cujas políticas estiveram centradas no protecionismo elevado e indiscriminado, na criação de infra-estrutura e na produção de insumos básicos de uso difundido, com divisas provenientes da exportação de recursos naturais e do crédito externo. Esta política, de acordo com Fajnzylber, contribuiu para a gestação de uma base industrial orientada fundamentalmente para o mercado interno, que não obstante os avanços que alcançou, não conseguiu estimular a incorporação de progresso técnico e ficou fortemente condicionada aos fluxos positivos do financiamento externo. Além disso,

“La política proteccionista, los mecanismos de transferencia y, en general, las diversas medidas de intervención pública con incidencia directa o indirecta en el patrón de desarrollo industrial, fueron más el resultado del poder de presión de distintos grupos que de estrategias preconcebidas que, cuando existían, terminaban siendo más bien ejercicios retóricos.” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:191).

A transição para um novo padrão industrial baseado no fortalecimento da competitividade internacional exigiria **instituições públicas** dotadas de iniciativas e

capacidade convocatória para articular os diversos agentes produtivos, educativos, de pesquisa, financiamento e comercialização, pois, a cooperação entre as empresas e os organismos públicos especializados se tornaria requisito fundamental. “Las relaciones sistemáticamente conflictivas entre el sector empresarial y laboral resultan incompatibles con la elevación de la productividad y a inserción internacional sólida...” (Fajnzylber, 1989b:42). Em outras palavras:

“Definida en términos genéricos, la acción del Estado debe estar encaminada a crear las condiciones que permitan *la concertación estratégica entre los agentes públicos y privados* para inducir un proceso de transformación productiva que genere estructuras internacionalmente competitivas y socialmente equitativas.” (Fajnzylber & Schejtman, 1995:191).

5.8. Considerações finais

No início da década de 1980, no contexto da crise que se torna evidente em toda a América Latina, Fajnzylber retoma o debate cepalino de longo prazo, que havia ficado em segundo plano diante da agenda de curto prazo definida pela ortodoxia neoliberal, mais preocupada com as questões conjunturais da economia. Naquele momento, para pensar uma estratégia de desenvolvimento econômico de longo prazo para a América Latina, Fajnzylber concentrou sua atenção no contexto econômico internacional, no processo de desenvolvimento industrial dos países avançados e em desenvolvimento, nas tendências de transformação tecnológica produtiva desses países e na expansão do comércio internacional. Todavia, a experiência internacional lhe revelava que não bastava copiar modelos industriais de êxito para se alcançar o mesmo nível de desenvolvimento, como havia feito a América Latina até então, mas suas experiências poderiam servir perfeitamente como parâmetro de comparação, das quais se poderiam extrair importantes lições para a América Latina.

Assim, é com base nas experiências desses países que Fajnzylber vai criticar, nos anos 1980, o padrão industrial vigente na América Latina e propor uma “nova industrialização” para a região, baseada no conceito de “eficiência” que sintetiza *crescimento* e *criatividade*, cuja opção estratégica era a construção de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”, com o objetivo de aproveitar as potencialidades nacionais e aumentar a satisfação das carências e atrasos acumulados. Esse novo padrão de industrialização deveria

ser capaz de inserir os países da América Latina no mercado internacional através de uma competitividade autêntica, que para ele era a melhor estratégia para os países latino-americanos superarem a condição de subdesenvolvidos.

Neste capítulo, onde se analisa os trabalhos de Fajnzylber a partir de meados da década de 1980, tendo como referência mais importante e conhecida o livro *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”* (1990), se observa que não há uma mudança de foco nas suas análises, na verdade este livro constitui um complemento ao livro *La Industrialización trunca de América Latina* (1983), e onde Fajnzylber sinalizou qual a direção em que era preciso modificar o padrão de industrialização latino-americano.

Novamente, a análise comparativa com outros países desenvolvidos e de industrialização tardia é o grande pilar do seu trabalho. A partir dessa análise Fajnzylber mostra que outros países de industrialização tardia conseguiram atingir simultaneamente os dois objetivos mais perseguidos por quase todas as estratégias de desenvolvimento, o crescimento e a equidade. Enquanto na América Latina não se observou nenhum caso entre os países analisados que tivesse alcançado os dois objetivos de forma simultânea.

Sua hipótese inicial era de que o sucesso daqueles países que alcançaram simultaneamente o crescimento e a equidade estava na sua capacidade de incorporar e difundir o progresso técnico no aparato produtivo e competir no mercado internacional. Sua estratégia foi então investigar o padrão de industrialização seguido por aqueles países para deles extrair exemplos, ilustrações e situações que mostrassem a direção dos acontecimentos e proporcionassem indicações importantes para a orientação da reestruturação industrial da América Latina. Seu objetivo era construir uma proposta de desenvolvimento baseada na realidade imediata, levando em consideração os acontecimentos reais do sistema industrial mundial.

A experiência internacional ensinava que o sucesso do desenvolvimento dos países de industrialização tardia estava na competitividade internacional, mas não era qualquer competitividade, era a competitividade baseada na incorporação de progresso técnico, que gera aumento da produtividade, e na elevação do nível de vida da população – a competitividade autêntica. Nesse sentido, a indústria continuava a ser enfatizada como o motor do desenvolvimento econômico, por ser portadora de progresso técnico por excelência, mas para tornar o sistema industrial competitivo no mercado internacional, pelas vias da

competitividade autêntica, era preciso muito mais que medidas macroeconômicas, fazia-se necessário um conjunto de ações de caráter sistêmico. Ou seja, a capacidade de geração e absorção de progresso técnico, assim como do incremento da competitividade, constituía um processo de caráter sistêmico, no sentido de que o desempenho tecnológico das economias dependia de um conjunto de esforços coordenados e externalidades, que iam muito além do que o sucesso competitivo de empresas individuais.

Mais especificamente, a competitividade autêntica exigiria a transformação integral do sistema sócio-econômico, tendo em vista que a transformação produtiva se insere numa rede de vinculações que envolve a atuação conjunta de todos os protagonistas sociais, mudanças nas relações entre empregados-empregadores, no aparato público-privado, na distribuição de renda, no padrão de consumo e investimento, no sistema de educação e no acervo de conhecimento tecnológico, na infra-estrutura e no sistema financeiro.

Comparativamente aos países latino-americanos, os países que alcançaram os objetivos do crescimento com equidade revelaram um padrão de consumo mais austero coexistindo com um esforço de poupança interno maior, que sendo canalizado para o investimento produtivo contribuiu para a formação do capital humano; menor nível de endividamento externo e menor participação do investimento direto estrangeiro, coexistindo com a maior participação do empresariado industrial nacional; um melhor desempenho manufatureiro no setor de alta tecnologia, facilitado pelo maior coeficiente de abertura que propiciou a incorporação e reprodução da tecnologia importada, o que garantiu o crescimento das exportações nos setores mais dinâmicos, contribuindo para melhorar a competitividade internacional.

Deste contraste, Fajnzylber concluiu que a característica fundamental do desenvolvimento da região latino-americana era a escassa agregação de valor intelectual aos recursos humanos e naturais disponíveis, ou seja, sua incapacidade para “abrir a caixa preta do progresso técnico”, o que implicou em um desenvolvimento econômico baseado fundamentalmente na imitação, em detrimento de um processo de reflexão sobre as carências e as potencialidades internas.

Para Fajnzylber, a causa dessa deficiência estava no padrão de industrialização compartilhado pelos distintos países da região: estrutura industrial concebida e impulsionada para atender ao mercado interno; reprodução do padrão de consumo das economias

desenvolvidas; precária liderança do empresariado nacional público e privado nos setores de maior dinamismo da economia e participação internacional baseada quase exclusivamente nos recursos naturais e déficit sistemático no setor manufatureiro.

A saída para Fajnzylber era promover uma reestruturação do aparato produtivo nacional com a constituição de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica, articulada em torno dos setores de maior conteúdo tecnológico, sustentada por um conjunto de esforços coordenados, de caráter sistêmico, com o objetivo de alcançar, simultaneamente, o crescimento econômico e melhores níveis de distribuição de renda. Dentre estes esforços, ressaltava: a necessidade de transformações na estrutura agrária, visando uma melhor distribuição de renda e uma articulação entre indústria e agricultura; o desenvolvimento de padrões de consumo mais austeros, visando a liberação de recursos para o investimento; uma maior atuação do Estado dotado de iniciativa e capacidade de convocatória para articular os diversos agentes produtivos, definir estratégias para induzir o desenvolvimento de setores estratégicos, bem como dos sistemas de educação, pesquisa e desenvolvimento e assegurar melhores padrões de distribuição de renda para o conjunto da sociedade.

Há que se fazer referência ao fato de que Fajnzylber escreve em um momento histórico completamente distinto daquele sobre o qual escreveram Prebisch, Furtado e Aníbal Pinto. Este autores escreveram numa fase marcada pelo paradigma keynesiano, pelo desenvolvimentismo e em um momento de industrialização constatável. Suas propostas foram no sentido de orientar uma industrialização, um processo que estava ocorrendo. Fajnzylber escreveu em um momento de transição do capitalismo mundial e de enfraquecimento do paradigma keynesiano, de ruptura do padrão dólar de Bretton Woods, de mudanças na regulação fordista, de revolução tecnológica. Ele foi autor de uma fase em que a economia desenvolvimentista e a própria CEPAL estavam se enfraquecendo, enquanto o neoliberalismo estava ganhando forças. Sua obra mostra as mazelas e as deficiências do desenvolvimento na América Latina e apresenta o caminho para enfrentar os novos desafios e encontrar alternativas sustentáveis de desenvolvimento. Mas, no momento de aprofundar as investigações e entrar na realidade de cada país para verificar como sua proposta se adaptaria a cada condição nacional específica ele faleceu e deixou esta agenda para os cepalinos que o sucederam.

Se não fosse isso, talvez pudesse ter avançado em suas investigações e dado um tratamento mais aprofundado, mais explicativo, especialmente para certos aspectos pontuais de sua proposta e algumas insuficiências de sua obra. Por exemplo, poderia ter melhor detalhado os processos reais concretos através dos quais poderiam materializar-se as estratégias de inserção internacional mediante o progresso técnico. Poderia ter dado um tratamento mais aprofundado à questão da relação entre **progresso técnico, emprego e distribuição de renda**, que contrasta com o imenso desafio teórico que o subemprego e o desemprego tecnológico representam para a vinculação imediata entre os avanços da produtividade e melhoras da equidade. Poderia ter explorado mais claramente quais as reais condições de levar a cabo um projeto de desenvolvimento deste nível num ambiente de recursos escassos.

A CEPAL, por seu turno, tem procurado, desde a perda de Fajnzylber, avançar nestes temas, aperfeiçoando e complementando suas idéias e dando novas soluções para antigos problemas. Assim, uma análise mais promenorizada dos trabalhos da CEPAL publicados a partir de 1991 contribuiriam enormemente para elucidar, talvez em grande parte, muitos dos pontos obscuros que ficaram nas propostas de Fajnzylber.

Enfim, a despeito das insuficiências teóricas, os trabalhos de Fajnzylber analisados neste capítulo têm como grande mérito propor uma nova alternativa de desenvolvimento de longo prazo para a América Latina, num momento específico da história econômica, quando a CEPAL encontrava-se sem saída para responder aos problemas que se colocavam. Fajnzylber surge com novas alternativas, retomando antigos temas caros à CEPAL e adequando-os às exigências do novo contexto econômico mundial. Assim, contribuem positivamente no sentido de mostrar a necessidade de mudanças no padrão industrial latino-americano e avançar no debate sobre inserção periférica dos países da América Latina ao indicar as orientações gerais de estratégia de transformação produtiva para o conjunto dos países latino-americano visando o desenvolvimento de uma indústria nacional tecnologicamente avançada e articulada com o restante do aparato produtivo.

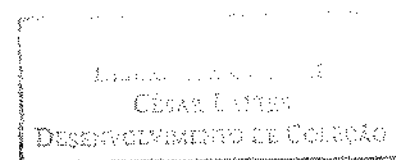
CONCLUSÃO

Esta tese teve por objetivo analisar a trajetória intelectual de Fernando Fajnzylber, o proponente do projeto de “transformação produtiva com equidade” da CEPAL para a década de 1990, com o propósito de recuperar, sistematizar e apresentar uma leitura crítica das suas idéias e ideais relacionados a uma estratégia de política industrial e desenvolvimento econômico para a América Latina. Para cumprir esta tarefa analisamos todos os trabalhos produzidos por Fernando Fajnzylber ao longo de mais de duas décadas de sua trajetória intelectual, período compreendido entre o final da década de 1960 e início da de 1990.

Os elementos fundamentais de seu pensamento, amplamente discutidos ao longo deste trabalho, serão apresentados aqui na forma de conclusões gerais. Com isso, deveremos nos reportar a algumas questões já destacadas anteriormente nas considerações finais dos capítulos. Entretanto, não se trata de reproduzir essas considerações finais, mas sintetizar alguns aspectos de sua obra que consideramos mais relevantes para mostrar não apenas a evolução de sua trajetória teórica, como também suas contribuições mais relevantes para a análise do desenvolvimento econômico latino-americano.

A despeito das importantes contribuições ao desenvolvimento econômico da América Latina e das inúmeras controvérsias teóricas, a carreira intelectual e acadêmica de Fernando Fajnzylber foi bastante curta. É inegável que o destino foi implacável e cruel com Fajnzylber ao tirá-lo de cena aos 51 anos de idade, no auge de sua capacidade intelectual, justamente quando sua obstinação pelo desenvolvimento da América Latina se corporificava num projeto que buscava compatibilizar as suas obsessões pela justiça social, pelo crescimento econômico, pela competitividade internacional e pela excelência produtiva.

A construção desta tese tem a intenção de fazer com que a história, especialmente quando contada de maneira truncada e incompleta, não lhe seja igualmente injusta. Fajnzylber



nunca foi “o braço latino-americano do neoliberalismo”. Pelo contrário, era um cidadão latino-americano que seguindo a mesma linha interpretativa estruturalista de Prebisch se dedicou a encontrar alternativas viáveis, a partir das peculiaridades dos processos de formação e desenvolvimento do capitalismo na América Latina, que pudessem contribuir para a superação dos entraves ao desenvolvimento econômico e a perene exclusão social.

No momento em que o pensamento estruturalista não tinha respostas concretas para os desafios econômicos que se colocavam diante do esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações e do acirramento da crise econômica, em que muitos economistas latino-americanos se concentraram cada vez mais nos problemas de curto prazo, outros economistas entenderam que era preciso adotar um novo tipo de desenvolvimento. O reconhecido fracasso das tentativas de alcançar um desenvolvimento independente dos centros abre espaço para a elaboração de um novo marco teórico para o desenvolvimento da América Latina. Esse enfoque abriu as portas para os programas de ajustes gerados no final dos anos 1980 e um importante debate sobre o tipo de ajuste necessário - neoliberal ou neo-estrutural.

Seguindo esta última orientação - neo-estruturalista - a CEPAL lançou em 1990 o documento “Transformação produtiva com equidade”, com o propósito de apresentar uma nova alternativa de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social da América Latina, em consonância com a nova realidade econômica mundial e em alternativa às propostas neoliberais.

Podemos afirmar que Fernando Fajnzylber foi o grande responsável pela construção desse novo enfoque teórico cepalino e pode ser apontado como um dos precursores do neo-estruturalismo latino-americano. As proposições desse documento são, em sua grande maioria, idéias elaboradas e desenvolvidas por Fajnzylber ao longo da década de 1980 e revelam a clara preocupação por retomar as discussões de longo prazo sobre o desenvolvimento da América Latina e recuperar temas que eram caros aos fundadores da visão cepalina: a necessidade de superação da heterogeneidade estrutural e o crescimento econômico com melhores níveis de equidade.

No entanto, como se procurou demonstrar ao longo da tese, para entender o pensamento de Fernando Fajnzylber não se pode tomar o documento da CEPAL *per se*, pois ele não revela todas as nuances do seu pensamento, ao contrário, é preciso ler seus originais,

descobrir seus verdadeiros ideais e o contexto econômico que o levou a formular as recomendações divulgadas pelo documento cepalino na década de 1990. Esse foi um dos motivos que nos levou a apresentar as idéias de Fajnzylber com base apenas nos trabalhos por ele assinados, seus livros e muitos artigos escritos desde o final dos anos 1960.

Os primeiros trabalhos de Fernando Fajnzylber nasceram no contexto da internacionalização da *produção capitalista*, com a expansão das empresas transnacionais a partir de meados da década de 1950, e em um momento marcado pelo acirramento das críticas ao processo de desenvolvimento em curso, em virtude de crescentes desequilíbrios apresentados pela maioria dos países latino-americanos. Nesses trabalhos já demonstrava sua preocupação com a eliminação dos entraves ao desenvolvimento latino-americano.

Naquele momento, graças ao grande conhecimento que demonstrava sobre estruturas industriais, Fajnzylber já tinha bastante claro que o estilo de desenvolvimento que se estava seguindo, determinado em grande medida pela atuação das empresas transnacionais, não levaria a resultados satisfatórios para a América Latina. A saída, para ele, estava na atuação mais direta do Estado, na adoção de uma política industrial capaz de influir na política comercial daquelas empresas e, principalmente, na iniciativa de **concentrar esforços no desenvolvimento tecnológico endógeno**, para desenvolver produtos com maior conteúdo tecnológico e, portanto, mais **competitivos no mercado internacional**.

Embora os trabalhos da década de 1970 já antecipassem algumas idéias que dariam solidez aos seus trabalhos posteriores, é no contexto da década de 1980 que Fajnzylber vai colocar em prática toda sua criatividade e inovação. Seu primeiro trabalho de peso publicado em 1983, *A industrialización trunca de América Latina*, já demonstra um verdadeiro amadurecimento teórico do autor. A partir desse momento seus trabalhos contemplaram uma dimensão mais ampla e uma análise mais profunda e abrangente sobre o desenvolvimento industrial da América Latina e de outros países industrializados. As idéias apresentadas nesse documento foram retomadas e aprimoradas no livro *Industrialización de América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"* (1989), que, por sua vez, deu origem ao documento da CEPAL "transformação produtiva com equidade".

As propostas de Fajnzylber para o desenvolvimento econômico da América Latina se nutriam de amplos conhecimentos acumulados sobre o processo de industrialização tanto da América Latina como de outros países industrializados; dos ensinamentos provenientes de

uma década de crise, a chamada década perdida; das mudanças desencadeadas no padrão de produção que deram origem à transição para um novo padrão tecnológico-industrial; da percepção dos desafios que a nova ordem econômica internacional poderia acarretar para as economias da região; e das ameaças do avanço das posições neoliberais na América Latina.

Os estudos empíricos e as análises comparativas com outras experiências de sucesso foram os mecanismos utilizados por Fajnzylber para tentar compreender como outros países de industrialização tardia alcançaram o desenvolvimento econômico, enquanto a América Latina permaneceu subdesenvolvida. É a partir dessas experiências que ele vai propor uma nova estratégia de desenvolvimento industrial para a América Latina adaptada à nova realidade econômica internacional e mais compatível com as carências e as potencialidades da região.

Esses estudos comparativos revelaram que era possível alcançar simultaneamente o crescimento e a equidade, o que refutava as teses que afirmavam que primeiro deveria-se atingir um crescimento considerável para depois promover uma melhor distribuição da renda. Os mesmos estudos também mostraram que na América Latina nenhum país havia alcançado simultaneamente o crescimento e a equidade, daí a expressão “casillero vacío”.

Se era possível crescer com equidade, como demonstrava o exemplo daqueles países, a que se devia, então, essa incapacidade da América Latina em atingir ambos os objetivos? A resposta, para Fajnzylber, estava na incapacidade de nossos países para incorporar e difundir progresso técnico e competir internacionalmente, ou seja, estava, em última instância, na ausência de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica”, que Fajnzylber já havia apontado como a principal causa do caráter truncado de nossa industrialização. Depois de enumerar vários fatores que determinavam a incapacidade dos países latino-americanos de alcançarem ambos os objetivos, Fajnzylber concluiu que não havia alternativa para a região que não fosse a transformação das estruturas produtivas.

Nesse contexto, surge um novo questionamento. Em que direção deveria ser essa transformação?

A experiência internacional ensinava que o sucesso do desenvolvimento de alguns países de industrialização tardia estava na **competitividade internacional**, mas não era qualquer competitividade, era a competitividade baseada na incorporação de progresso técnico e na elevação do nível de vida da população – a **competitividade autêntica**. Isso significa que

a capacidade de geração e absorção de progresso técnico, assim como do incremento da competitividade, constituía um processo de **caráter sistêmico**, no sentido que o desempenho tecnológico das economias dependia de um conjunto de esforços coordenados e externalidades, que iam muito além do que o sucesso competitivo de empresas individuais. O desafio da competitividade passava a ser um desafio para todos os protagonistas sociais, no sentido de criar um sistema industrial competitivo no mercado internacional.

O caminho, para Fajnzylber, era promover uma **reestruturação do aparato produtivo** nacional com a constituição de um **núcleo endógeno de dinamização tecnológica**, articulada em torno dos setores de maior conteúdo tecnológico, sustentada por um conjunto de esforços coordenados, **de caráter sistêmico**, com o objetivo de alcançar, simultaneamente, o crescimento econômico e melhores níveis de distribuição de renda. Dentre esses esforços, ressaltava: a necessidade de transformações na estrutura agrária, visando uma melhor distribuição de renda e uma articulação entre indústria e agricultura; o desenvolvimento de padrões de consumo mais austero, visando a liberação de recursos para o investimento, que seriam canalizados para esse fim com a ajuda das políticas públicas; maior atuação do Estado, dotado de iniciativa e capacidade de convocatória para articular os diversos agentes produtivos, definir políticas para induzir o desenvolvimento de setores estratégicos, bem como os sistemas de educação, pesquisa e desenvolvimento e assegurar melhores padrões de distribuição de renda para o conjunto da sociedade.

A interação entre esses elementos levaria à geração de um “círculo virtuoso cumulativo”, onde a equidade apoiaria o crescimento e o crescimento apoiaria a equidade na medida em que coexistissem um sistema industrial competitivo, e um padrão de consumo e de investimento mais austeros e produtivos. Um mínimo de equidade alcançada pelas vias da transformação agrária e melhoria na distribuição de renda tende a configurar um padrão de consumo mais austero que, por sua vez, permite liberar mais recursos para o investimento, o que favorece o crescimento. O crescimento permite incorporar novas gerações de equipamentos e produtos, contribuindo para elevar a produtividade e, por conseguinte, a competitividade internacional. A relação entre esses elementos indicava o caminho para a orientação estratégica, as mudanças institucionais e as políticas necessárias para alcançar os objetivos sonhados.

Em linhas gerais estas foram as principais mensagens dos documentos de Fernando

Fajnzylber. Elas contribuem positivamente ao **recuperar o legado histórico-estruturalista** da CEPAL para mostrar a necessidade de mudanças no padrão industrial latino-americano, avançar no debate sobre inserção periférica dos países da América Latina e indicar novas propostas de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social dos países da região. Por outro lado, sua novidade está em adaptar tal enfoque aos **novos tempos**, à nova realidade econômica internacional, ao perceber que a única forma de alcançar o desenvolvimento almejado é através da integração à economia mundial. É importante ressaltar, no entanto, que não há nos textos originais de Fajnzylber qualquer menção a uma política de abertura comercial, tal qual é apresentada no documento da CEPAL dos anos 1990. Esta recomendação aparece no documento da CEPAL como um mecanismo para evitar o isolamento tecnológico.

O comprometimento dos trabalhos de Fajnzylber com o legado histórico estruturalista pode ser observado em vários elementos. Neste sentido, podemos afirmar que Fajnzylber continuou a ter como objetivo a busca de um desenvolvimento econômico e social para a América Latina e, assim como Prebisch, ele não partiu de paradigmas teóricos pré-concebidos, mas das peculiaridades e das potencialidades do próprio processo de formação capitalista latino-americano. Assim como no pensamento original estruturalista, Fajnzylber apoiou-se nas análises comparativas e observações empíricas, utilizou amplamente o método indutivo para extrair lições de outros países, em particular o caso do sudeste asiático e de outros países recém industrializados, com o intuito de propor políticas de desenvolvimento mais eficazes para a América Latina.

Apoiado no método histórico-estruturalista Fajnzylber procurou apresentar uma análise do processo de desenvolvimento econômico da América Latina não reducionista, na medida em que procurou compatibilizar a perspectiva macroeconômica com a microeconômica. Essa forma de abordar o desenvolvimento econômico latino-americano representa um avanço em relação às abordagens tradicionais desenvolvidas pela teoria cepalina, que privilegiavam a análise da interação de agregados macroeconômicos como poupança, investimento, progresso técnico e renda nacional, em detrimento de investigações processadas no plano microeconômico como as decisões estratégicas das firmas, a busca de alternativas de produção (inovação de processos e de produto), formas institucionais específicas que interferem no desempenho das firmas, processos de aprendizado e adaptação. Enfim, a teoria cepalina tendia a eliminar de seu campo de investigação ou simplesmente

colocar em um plano secundário fatores essenciais que afetam a indústria e, por consequência, o crescimento econômico e a competitividade da região. Segundo Colistete (2001:29) “os trabalhos de Furtado, o principal autor cepalino que procurou incorporar os *insights* da CEPAL à teoria do desenvolvimento e do crescimento econômico, são particularmente ilustrativos do diálogo entre a perspectiva macro cepalina e as tradições keynesiana e neoclássica”.

O tema central da visão centro-periferia de Prebisch/CEPAL dos anos 1950 era a distribuição dos acréscimos de produtividade, decorrentes da incorporação de progresso técnico entre os centros e a periferia, e a superação da tendência inequitativa desse sistema. Para a velha CEPAL a **industrialização** era a melhor alternativa de desenvolvimento para os países latino-americanos, por ser um setor portador de progresso técnico, e o seu desenvolvimento tenderia a transbordar-se para outros setores da economia. Para Fajnzylber a industrialização continuava sendo a única alternativa viável para colocar a América Latina novamente no caminho do desenvolvimento, mas não era qualquer indústria e sim uma indústria tecnologicamente fortalecida e articulada com o conjunto do aparato produtivo.

Neste sentido, o progresso técnico continuava a ser enfatizado como um elemento fundamental para o aumento da produtividade. Ocorre, no entanto, uma mudança substancial no modo de conceber o progresso técnico, ou seja, Fajnzylber assume que “o progresso técnico não acompanha passivamente a acumulação” e está fortemente condicionado pelo “ambiente empresarial” e, portanto, passa a ser considerado como endógeno à empresa e ao ambiente econômico e social que o cerca. Com isso, ganha importância a visão sistêmica do processo de aprendizagem tecnológica e a importância do esforço local. Ao levar em consideração a transição para um novo padrão industrial onde o “caráter tácito e cumulativo do conhecimento tecnológico torna mais complexo o processo de geração, imitação, adaptação e difusão”, Fajnzylber percebe a importância de se avançar na recuperação da “eficiência” do setor industrial, não apenas no aspecto microeconômico, mas em todo o ambiente institucional que o rodeia. A eficiência do setor industrial dependeria do desenvolvimento da economia como um todo, o que envolve mudanças institucionais, na distribuição da renda, no padrão de consumo e no acervo de conhecimento tecnológico. É com este objetivo que os governos dos países industrializados levam a cabo políticas de caráter sistêmico. Para Fajnzylber, a construção de uma matriz industrial e produtiva articulada, sustentada num ambiente de

criatividade e aprendizado, favorece e dá origem ao desenvolvimento tecnológico que se difunde para o conjunto do aparato produtivo e se retroalimenta com as sucessivas inovações. É esse mecanismo que assegura o processo de assimilação, aprendizagem, adaptação e inovação funcional para atender as necessidades e aproveitar as potencialidades internas.

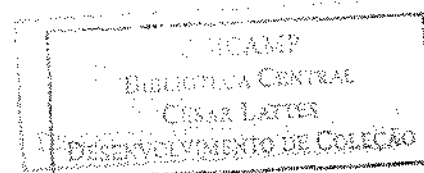
No entanto, no pensamento estruturalista original os requisitos científicos e tecnológicos eram sempre pensados como uma estratégia para dentro, que ao serem incorporados favoreciam os mercados internos e regionais. Enquanto para Fajnzylber a indústria tecnologicamente fortalecida tinha também o papel de modificar a inserção internacional de um país - de produtor de bens primários para produtor de bens industriais de tecnologia mais complexa e mais competitivos.

A discussão sobre equidade é um dos pontos mais altos da estratégia de desenvolvimento industrial proposta por Fajnzylber, pois ao comprovar que é possível crescer distribuindo renda, ele vai de encontro às teorias que revelavam que o sistema capitalista determinava que primeiro era preciso crescer para depois distribuir a renda de forma mais equitativa. Para Fajnzylber, crescimento, equidade e competitividade eram objetivos intrinsecamente relacionados, logo não era possível eliminar um desses objetivos sem comprometer o desenvolvimento econômico.

Os estudos de desenvolvimento industrial de Fajnzylber, baseados numa estratégia de inserção internacional determinada por uma competitividade estruturada no binômio crescimento com equidade distributiva, constituem uma das contribuições mais originais na área de desenvolvimento econômico das últimas décadas.

Além disso, Fajnzylber também continuou a enfatizar a importância da integração econômica como uma das estratégias para apoiar a transformação produtiva na América Latina. No entanto, se antes a integração era postulada como um instrumento funcional a uma industrialização apoiada fundamentalmente em atender a demanda interna, agora Fajnzylber defendia uma integração que pudesse ser igualmente funcional às estratégias tendentes a alcançar maior competitividade internacional. A integração regional deveria orientar-se para atender aos objetivos específicos de fortalecer a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir a interação eficiente entre os agentes públicos e privados, projetados à escala regional.

Embora o projeto de “crescimento com equidade”, formulado por Fajnzylber e proposto pela CEPAL como modelo de desenvolvimento para a América Latina a partir dos anos 1990, não tenha se traduzido em projetos nacionais de desenvolvimento, deve ser reconhecido que se trata de um esforço importante da CEPAL, no sentido de contrapor-se aos teóricos e líderes latino-americanos que aceitaram a inevitabilidade objetiva do neoliberalismo e, portanto, aderiram intelectualmente ao “pensamento hegemônico”. Desta forma, o legado intelectual de Fernando Fajnzylber nos conduz a refletir não somente sobre crescimento econômico, incorporação de progresso técnico, eficiência nos investimentos, mas, sobretudo, distribuição de renda e equidade, visto que a justiça social ainda está por ser feita na América Latina.



BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA DE FERNANDO FAJNZYLBER

FAJNZYLBER, Fernando. (1971a) *Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 223 p. (Relatório de Pesquisa, n. 4)

_____. (1971b) *Sistema industrial e exportação de manufacturados: análise da experiência brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 334 p.. (Relatório de Pesquisa, n. 7) Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas.

FAJNZYLBER, F. & TARRAGÓ, T. M. (1976a) *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1976. 423 p.

FAJNZYLBER, Fernando. (1976b) "Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo". *El Trimestre Económico*, vol. 43(3), n. 171, julio-septiembre 1976, p. 625-656

_____. (1976c) "Las empresas transnacionales y el "collective self-reliance". *El Trimestre Económico*, vol. 43(4), n. 172, octubre-diciembre 1976, p. 879-921

_____. (1979a) "A empresa internacional no processo de industrialização da América Latina", in: SERRA, José, (coord), *América Latina ensaios de interpretação econômica*, tradução dos ensaios de autores latino-americanos por Celina Whately, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1979, p. 172-207 (Estudos Latino-americanos, v. 5) (Apresentado no Seminário "Política sobre investimento estrangeiro e transferência de tecnologia na América Latina" da FLACSO e ILDIS, Santiago, outubro de 1971)

_____. (1979b) "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 46(4), n. 184, p. 889-914, octubre-diciembre 1979.

_____. (1980a) "Industrialización, bienes de capital y empleo en las economías avanzadas". *Comercio Exterior* (México, DF), vol. 30, n. 8, p. 867-880, agosto 1980.

_____. (1981b) "La dimensión tecnológica en la planificación de la industria de bienes de capital", in: MÉXICO. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. *Simposio de la Ciencia y la Tecnología en la Planeación del Desarrollo*. México, DF: CONACYT, 1981, p. 115-132.

_____. (1983a) *La Industrialización trunca de América Latina*. México, DF: Editorial Nueva Imagen, 1983. 416 p. (Centro de Economía Transnacional)

_____. (1983b) "Intervención, autodeterminación e industrialización en la América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 50(1), n. 197, p. 307-328, enero-marzo 1983.

_____. (1985a) "La industrialización de la América Latina". *Boletim de Conjuntura Industrial*, vol. 1, n. 1, p. 58-80, janeiro 1985.

FAJNZYLBER, Fernando. (1986a) *Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el Sudeste Asiático y sus referentes en el mundo industrializado*. Abril, 1986 (Primer borrador para discusión). Mimeografiado.

_____. (1986b) "Especificidades del desarrollo industrial latinoamericano". *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, año 17, n. 60, p. 39-64, junio 1986.

_____. (1986c) "Reflexões sobre os limites e potencialidades econômicas da democratização". *Revista de Economia Política* (São Paulo), vol. 6(1), n. 21, p. 5-34, janeiro-março 1986.

_____. (1987b) "Las economías neoindustriales en el Sistema Centro-Periferia de los ochenta". *Pensamiento Iberoamericano*, n.º. 11, Madrid, p. 125-173, enero-junio 1987.

_____. (1988a) "Competitividad internacional: evolución y lecciones". *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 36, p. 7-24, diciembre 1988.

_____. (1988b) "Crecimiento y equidad en América Latina". In: NU. CEPAL. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. *Desarrollo agrícola y participación campesina*. Santiago: CEPAL, 1988, p. 21-25.

_____. (1989b) *América Latina ante los nuevos desafíos del mundo en transición*. Chile: Zona de Paz, documento de trabajo n.º. 10, 1989, 27p. (Seminario "Los nuevos desafíos a la soberanía y la seguridad de América del Sur, Santiago-Chile, 11 a 13 de julio de 1989).

_____. (1990a) "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización". *Cuadernos de La Cepal*, n. 60 Santiago: CEPAL, 1990. (Primeira publicação de 1989)

_____. (1990b) "Propuesta CEPAL para los 90: el medio ambiente en la transformación productiva con equidad". In: SCHWEMBER, Herman, (ed.). *Protección del medio ambiente: Seminario AIC-TECNIBERIA 1990*, Santiago: CEPAL/TECNIBERIA/AIC, 1990, p. 43-49 (Seminario sobre Protección del Medio Ambiente, Santiago, noviembre 1990).

_____. (1990c) "Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina". *Pensamiento Iberoamericano*, n. 16, Madrid, p. 85-129, 1990.

_____. (1990d) "Comentarios a la exposición de Willy Bergström "Crecimiento económico y cambio social". In: GOÑI, José (ed.) *Democracia, desarrollo y equidad: La experiencia de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990, p. 97-111.

_____. (1990e) "El medio ambiente en la actual estrategia de crecimiento económico". *Ambiente y Desarrollo*, vol. 6, n. 2, p. 7-9, agosto 1990.

_____. (1990f) "The United States and Japan as models of industrialization". In: GEREFFI, Gary, ed.; WYMAN, Donald L., ed. *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990, p. 323-352

_____. (1990g) "La reestructuración industrial y tecnológica internacional: la caja negra del progreso técnico". *Estudios Sociales Centroamericanos*, n. 53, p. 107-122, may/ago/1990.

_____. (1991a) Inserción internacional e innovación institucional. *Revista de la CEPAL*, n. 44, p. 149-178, agosto 1991.

FAJNZYLBER, Fernando. (1991b) "Transformación productiva exigida por el cambio tecnológico". *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, CEPAL/ONUDI, informe n°. 11, agosto 1991, p. 21-45. (Proyecto Regional CEPAL/PNUD/ALBIC).

_____. (1991c) "Transformación productiva e integración: tareas impostergables de América Latina." *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía Política. Volumen extraordinario: La nueva Europa y el futuro de América Latina, 1991, p. 411-429.

_____. (1992b) "La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental". *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe n° 12, Santiago: CEPAL/ONUDI, abril 1992, p. 7-26.

_____. (1992c) "Progreso técnico y competitividad en América Latina". *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe n° 12, Santiago: CEPAL/ONUDI, abril 1992, p. 27-40.

_____. (1992d) "La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con equidad". *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*, Informe n° 12, Santiago: CEPAL/ONUDI, abril 1992, p. 41-59.

_____. (1992e) "Educación y transformación productiva con equidad". *Revista de la CEPAL*, n. 47, p. 7-19, agosto 1992.

FAJNZYLBER, Fernando; SCHEJTMAN, Alexander. (1995) "Agricultura, industria y transformación productiva". In: REYNA, José Luis, (Comp.) *América Latina a fines de siglo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 148-197

BIBLIOGRAFIA CITADA

BIANCHI, Andrés. La CEPAL en los años setenta y ochenta. In: CEPAL. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile:CEPAL, p. 43-52, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo & MUSSI, Carlos. *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Brasília: julho de 2005 (Texto preparado pra o Seminário "Brasil-chile: Uma mirada hacia América Latina y sus perspectivas), mimeo.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. "Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma resenha". In: Ricardo Bielschowsky (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, p. 13-68, 2000. Tradução de Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL (1998).

_____. "Evolución de las ideas de la CEPAL". *Revista de La CEPAL*, número extraordinário, octubre/1988, p. 21-45.

BITAR, Sergio. Neoliberalismo versus neoestructuralismo em América Latina. *Revista de la CEPAL*, n° 34, p. 45-63, abril/1988.

BRUNNER, José Joaquín. "Fernando Fajnzylber: un perfil intelectual". *Cono Sur*, vol. 11, n. 3, p. 1-5, mayo-junio 1992.

BUITELAAR, Rudolf; GUERGUIL, Martine; MACARIO, Carla; PERES NÚÑEZ, Wilson "Una obsesión por el crecimiento y la justicia social: el legado intelectual de Fernando Fajnzylber". *Pensamiento Iberoamericano*, n. 21, especial, p. 263-276, enero-junio 1992.

CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. Campinas:UNICAMP, 10^o. ed., Coleção 30 anos de Economia, 1998, 195p.

CARDOSO, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. 2^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, 244p.

_____. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, São Paulo:DIFEL, 1964, 2^a ed. de 1972

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo [1969]. *Dependência e desenvolvimento na América Latina. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 5^a Edição, 1979 (1^o edição espanhola 1969)

CEPAL [1951b]. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, A. (Comp.) *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica. Vol. I, 1982, p. 248-297. (Primeira publicação em 1951b)

CEPAL *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, Publicação das Nações Unidas, 'serie comemorativa do XXV aniversario da CEPAL, Santiago, 1973 (Primeira versão de 1954)

_____. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile:CEPAL, 2000.

_____. Crises económicas y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. *Cuadernos de la CEPAL*, nº 54, Santiago de Chile, 1986

_____. *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, Janeiro/1985. Reunión de Expertos sobre crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, Santiago, abril, vol. III, 1985.

_____. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago do Chile 1992 (Livros da CEPAL nº 33, 270 p.).

_____. El desarrollo de América Latina y Caribe: escollo, requisitos y opciones, 1987. *Cuadernos de la CEPAL*, nº 55, Santiago de Chile, 1987

_____. *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad e meio ambiente*. Santiago do Chile 1991 (Livros da CEPAL nº 31, 154 p.).

_____. *El financiamiento externo de América Latina*. ONU, Nova Iorque, 1964

_____. [1951] Estudo Econômico da América Latina, 1949. In: Ricardo Bielschowsky (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, p. 137-178, 2000. Tradução de El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. (Primeira publicação em 1951)

_____. *La dinámica del deterioro social en América Latina y el Caribe en los años ochenta: Nota de la Secretaría*, mayo, 1989

_____. Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*, nº 48, Santiago de Chile, 1984.

_____. *Transformación productiva con equidad*. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile: CEPAL, 1990, 185p.

COLISTETE, Renato P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos Avançados*, 15 (41), p. 21-34, 2001.

D'ARAUJO, Maria C.; FARIAS, Ignez C. de; HIPOLITO, Lucia (org.). IPEA – 40 Anos. Apontando Caminhos. Entrevista com João Paulo dos Reis Velloso (Rio de Janeiro, dez. 2002/jul. 2003). Depoimentos ao CPDOC.

División conjunta CEPAL/UNODI de industria y tecnología. (1986). *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe nº 1, Santiago de Chile, sept. 1985.

_____. (1986b). *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe nº 2, Santiago de Chile, março 1986.

FERNÁNDEZ, Fernando. “La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber”. *Revista de la CEPAL*, n. 52, abril 1994, p. 207-209.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. *Revista de la CEPAL*, nº 34, p. 37-44, abril/1988.

FURTADO, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1972

_____. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, 181p.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1961.

FURTADO, C. (1979) *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Companhia Editora Nacional, São Paulo

GRACIARENA, J. [1976] “Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa”. *Revista de la CEPAL*, nº 1, Santiago de Chile: CEPAL, primer semestre, p. 102 e 104. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. “Evolución de las ideas de la CEPAL”. *Revista de la CEPAL*, numero extraordinário, p. 21-45, outubro/1998.

GURRIERI, A. La economía política de Raúl Prebisch. In: GURRIERI, A. (Comp.) *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica. Vol. I, 1982, p.13-95.

KERNER, Daniel. “La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericano”. *Revista de la CEPAL*, nº 79, p. 85-99, 2003.

LUSTIG, Nora. “La CEPAL y el pensamiento estructuralista”. IN: CEPAL. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000, p. 81-102.

MACARIO, S. “Proteccionismo e industrialización em América Latina”, in: CERQUEIRA, B. S. *As idéias da CEPAL sobre proteccionismo na América Latina (1949-1964)*, Dissertação de Mestrado, Unicamp/Campinas-SP, 1999.



MAGGI, Claudio; MESSNER, Dirk. "Fernando Fajnzylber (1940-1991): desarrollo tecnológico, competitividad y equidad". *Desarrollo y Cooperación*, n. 4, p. 25-29, julio-agosto 2001.

MANTEGA, Guido; *A economia política brasileira*. Rio de Janeiro: Vozes, 2ª, 1984

MIRANDA, José Carlos Rocha. "Política Industrial: Instrumentos e relações com a política macroeconômica". In: *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. SUZIGAN et alii (org.) *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. Coleção Economia Paulista. São Paulo: SEADE, p. 33-57, 1989.

OCAMPO, José Antonio. Cincuenta años de la CEPAL. In *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinário, p.11-16, 1998

PINTO, Aníbal [1964]. "A concentração do progresso técnico e de seus frutos no desenvolvimento latino-americano". In: *Distribuição de renda na América Latina e Desenvolvimento*. 2ª ed. Rio de Janeiro Zahar Editores, 1976, p. 29-114

_____. "Estilo de desenvolvimento e realidade latino-americana". *Revista de Economia Política*, Vol. 2/1, nº 5, janeiro/março/1983, p. 29-88.

_____. "Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana". *Revista de Economia Política*, vol. 2/1, nº 5, janeiro-março/1982, p. 29-88.

_____. "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina". *Revista dela CEPAL*. Primer semestre de 1976, p. 97-128

_____. Naturaza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, vol. 37(1), nº 145, México: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo/1970.

_____. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. In: Ricardo Bielschowsky (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, p. 609-650, 2000. Tradução de El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.

PREBISCH, Raúl. [1949] (2000). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: Ricardo Bielschowsky (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, p. 67-136, 2000. Tradução de El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.

_____. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: fondo de Cultura Económica, 1963.

RAMOS, J. & SUNKEL, O. Introducción hacia una síntese neoestructuralista. In: In: SUNKEL, Osvaldo (comp.) *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 55-32, 1995 (Lecturas 71)

RODRIGUEZ, Octavio et al. "CEPAL: velhas e novas idéias". *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 5, p. 79-105, dez. 1995.

RODRIGUEZ, Octavio. *El estructuralismo latinoamericano*. Marzo/2004 (versão provisória)

_____. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981, 345p.

ROSENTHAL, Gert. Los años ochenta y noventa. In: CEPAL. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000, p. 73-80.

SERRA, José. "O desenvolvimento da América Latina. Notas introdutórias", in: SERRA, José (Coord.) *América Latina. Ensaio de interpretação econômica*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1979, p. 15-41 (Estudos Latino-americanos, v. 5)

SUNKEL, O. e ZULETA, G. "Neoestruturalismo versus neoliberalismo em los años noventa. *Revista de la CEPAL*, nº 42, p. 35-53, decembro/1990.

SUNKEL, Osvaldo. "Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante". In: Ricardo Bielschowsky (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, Vol. II, p. 521-566, 2000. Tradução de El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas

_____. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. In: SUNKEL, Osvaldo (comp.) *El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestruturalista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 35-80, 1995 (Lecturas 71)

Suzigan, 1989:8)

SUZIGAN, W. & FERNANDES, S. C. "Competitividade sistêmica – a contribuição de Fernando Fajnzylber". In: *História Econômica & História de empresas*. São Paulo: HUCITEC/ABPHE, 1998, v. VII, 2004, p. 165-187.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento*. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 2000, 421p. (Economia & Planejamento, Série "Teses e Pesquisas")

_____. "Experiência histórica de política industrial no Brasil". *Revista de Economia Política*, vol. 16, nº 1 (61), janeiro-março/1996, p. 5-20

_____. "Reestruturação industrial e competitividade nos países avançados e nos NICs asiáticos: lições para o Brasil". SUZIGAN et alii (org.) *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. Coleção Economia Paulista. São Paulo: SEADE, p. 1-32, 1989.

TAVARES, M. Conceição. & SERRA, José. "Além da Estagnação". In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Ensaio sobre Economia Brasileira, 9ª edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. Este artigo foi publicado em *El trimestre económico*, nº. 152, 1971.

TAVARES, Maria da Conceição [1963]. "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil". In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Ensaio sobre Economia brasileira*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981, p. 29-58.

TEIXEIRA, Aloisio. "Estados Unidos: a 'curta marcha' para a hegemonia". In: FIORI, J. L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 155-190.

APÉNDICE

BIBLIOGRAFIA COMPLETA DE FERNANDO FAJNZYLBER - Registrada na Biblioteca da CEPAL

Aqui estão listadas todas as obras de autoria de Fernando Fajnzylber, por isso não aparece seu nome em todas as referências, apenas naquelas em que ele escreve em co-autoria com outros autores. Os documentos que apresentam um asterisco * (à frente do número do documento – coluna 1) não foram consultados ou porque os documentos não foram localizados ou porque correspondiam a versões republicadas de outros artigos já analisados.

Doc	ANO	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	OBSERVAÇÕES
1*	1969	Estudio de algunos aspectos básico para la formulación de una estrategia de exportación de productos manufacturados en Brasil.	Versión preliminar, s.l., s.e., Septiembre de 1969, 170p.	Versão preliminar do relatório publicado em 1971 pela IPEA/INPES (doc. 12)
2*	1970	Estrategia industrial e empresas internacionales: Posición relativa de América Latina y Brasil.	Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1970. 219p. Versión preliminar	Documento apresentado na "Reunión de expertos sobre formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas", Santiago de Chile, 26/07 a 04/08 de 1971. Versão preliminar do relatório publicado em 1971 pela IPEA/INPES (doc. 12)
3*	1971	Estrategia industrial e empresas internacionales	24 de Mayo de 1971, 17p. Breve resumen. (ST/ECLA/Conf.37/L.2) Documento de trabajo	Versão resumida do trabalho anterior (doc.2).
4*	1971	Industrial strategy and international enterprises.	25 May 1971. 15p. Brief summary. (ST/ECLA/Conf.37/L.2 Workig paper	Versão em inglês do trabalho anterior (doc3).
5*	1970	Sistema industrial y exportación de manufacturas: análisis de la experiencia brasilera.	Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1970. 332 p. Versión preliminar	Documento apresentado na "Reunión de expertos sobre formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas", Santiago de Chile, 26/07 a 04/08 de 1971. Versão preliminar do relatório publicado em 1971b pelo IPEA/INPES. (doc. 13)

6*	1971	Sistema industrial y exportación de manufacturas: análisis de la experiencia brasileira.	22 de Junio de 1971. 25 p. Resumen (ST/ECLA/Conf.37/L.17)	Versão resumida do trabalho anterior (doc. 5).
7*	1971	The industrial system and export of manufactures. Analysis of Brazil's experience.	22 de June 1971. 22p. (ST/ECLA/Conf.37/L.17)	Versão em inglês do trabalho anterior (doc.6).
8*	1971	Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas.	Documento de trabalho. Versão resumida, 13 de julho de 1971, 36p.	Documento apresentado na "Reunión de expertos sobre formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas", Santiago de Chile, 26/07 a 04/08 de 1971.
9*	1971	Considerations for the formulation of strategies for exports of manufactures	Summarized version. 21 July 1971. 34p.	Versão em inglês do texto anterior (doc. 8)
10*	1971	Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas.	Documento de informação. 15 de julho de 1971, 153p.	Versão completa do documento apresentado na "Reunión de expertos sobre formulación y ejecución de estrategias para la exportación de manufacturas", Santiago de Chile, 26/07 a 04/08 de 1971.
11*	1974	Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas.	NOLFF C, Max, (comp.). El desarrollo industrial latinoamericano, México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 512-588. (El Trimestre Económico Lecturas, nº 12). Parte del capítulo II, e capítulo III.	Nova publicação do trabalho anterior. (doc.10)
12	1971a	Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil.	Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 223 p. (Relatório de Pesquisa, n. 4).	Versão final publicada pelo IPEA, com os resultados da pesquisa sobre empresas transnacionais, realizado sob a égide do convênio IPEA/CEPAL.
13	1971b	Sistema industrial e exportação de manufacturados: análise da experiência brasileira.	Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. 334 p. (Relatório de Pesquisa, n. 7)	Versão final do segundo relatório publicado pelo IPEA, com os resultados da pesquisa sobre empresas transnacionais, realizado sob a égide do convênio IPEA/CEPAL.

14*	1972	"La empresa internacional en la industrialización de América Latina".	In: STANZICK, Karl-Heinz, ed.; GODOY, Horacio H., ed. ILDIS; FLACSO. Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América Latina . Santiago: Editorial Universitaria, 1972, p. 125-156	Documento apresentado no Seminário Internacional sobre Política de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología en América Latina, Santiago, 24-30 outubro 1971. (Publicado em 1974 e em português em 1979, ver doc. 15 e 16)
15	1974	La empresa internacional en la industrialización de América Latina	In: SERRA, José, ed. Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos . México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 122-158 (Lecturas, n. 6)	Documento apresentado no Seminário Internacional sobre "Política de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología en América Latina", Santiago, 24-30 octubre 1971.
16	1979a	A empresa internacional no processo de industrialização da América Latina	in: SERRA, José, (coord), América Latina ensaios de interpretação econômica , tradução dos ensaios de autores latino-americanos por Celina Whately, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1979, p. 172-207 (Estudos Latino-americanos, v. 5)	Publicação em português do trabalho anterior (doc. 15)
17*	1972	Como manejar una "sequía" de divisas?	Panorama Económico. Santiago, Chile. 2ª época (269), p. 16-27. Junio de 1972	Sem informações.
18	1975	Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México	El Trimestre Económico, México , vol. 42(4), n. 168, p. 903-931, octubre-diciembre 1975.	Este trabalho apresenta resultados de um estudo realizado por Fajnzylber em parceria com Trinidad Tarragó, sobre o papel das ETs no México. Corresponde à segunda parte dois do livro que foi publicado em 1976a.
19	1980	Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México	FAJNZYLBBER, F (Comp.), Industrialización e internacionalización en la América Latina . México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1980, vol. 1, p. 477-503 (Lecturas, n. 34)	Versão do trabalho anterior (doc. 18) publicada em livro organizado por Fajnzylber em 1980.
20	1976a	FAJNZYLBBER F, & MARTINEZ TARRAGÓ, T. Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana .	México, DF: Fondo de Cultura Económica, 423 p., 1976.	Livro publicado em parceria com Trinidad e Tarragó, no período em que Fajnzylber esteve exilado no México.

21	1976b	Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo	El Trimestre Económico. México, vol. 43(3), n. 171, julio-septiembre 1976, p. 625-656	Importante trabalho de Fajnzylber, publicado em várias revistas.
22	1977	Oligopólio, empresas transnacionais e estilos de desenvolvimento	Estudos CEBRAP (São Paulo), n. 19, p. 5-35, janeiro-março 1977.	Trata-se do mesmo documento publicado em 1976b (doc. 21)
23	1980	Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo	in: FAJNZYLBER, F (Comp.), Industrialización e internacionalización en la América Latina . México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1980, vol. 1, p. 180-208. (Lecturas, n. 34)	Trata-se do mesmo documento publicado em 1976b (doc. 21)
24	1976c	Las empresas transnacionales y el "collective self-reliance"	El Trimestre Económico. México, vol. 43(4), n. 172, p. 879-921, octubre-diciembre 1976.	Importante trabalho de Fajnzylber, que dá continuidade ao trabalho publicado em 1976b (doc. 21)
25*	1976	The international capital goods market and collective bargaining	México, DF: s.c., 47 p., 1976.	Sem informações.
26*	1977	¿Incluye la Comisión Trilateral a América Latina? Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana	Cuadernos Semestrales, n. 2-3, p. 153-175, segundo semestre 1977-primer semestre 1978.	Sem informações.
27*	1981	La dimensión tecnológica en la planificación de la industria de bienes de capital	In: MEXICO. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Símposio de la Ciencia y la Tecnología en la Planeación del Desarrollo . México, DF: CONACYT, 1981, p. 115-132.	Documento apresentado no <i>Símposio sobre Ciencia y Tecnología en la Planeación del Desarrollo</i> . 4º, México, DF, 28 de mayo a 1º de junio de 1979.
28	1979b	Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina	El Trimestre Económico. México, vol. 46(4), n. 184, p. 889-914, octubre-diciembre 1979.	Importante trabalho sobre tendências do capitalismo e os projetos de reestruturação global.
29	1980b	Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación": comentarios.	Revista de la CEPAL, n. 11, p. 170-182, agosto 1980.	Analisa obra de Prebisch.
30	1980	Comments on the article by Raúl Prebisch "Towards a theory of change".	CEPAL Review. Santiago, Chile, (11) p. 162-173. August 1980.	Versão em inglês do documento anterior (doc. 29)

31	1980a	Industrialización, bienes de capital y empleo en las economías avanzadas	Comercio Exterior. México, vol. 30, n. 8, p. 867-880, agosto 1980	Artigo apresentado na Mesa III, "Recursos humanos y empleo en los países desarrollados", do Sexto "Congreso Mundial de Economistas", México, DF, 4-8 de Agosto de 1980. Este documento corresponde ao capítulo I do livro <i>Industrialización Trunca de América Latina</i> de 1983, mas apresenta uma introdução que não está no livro.
32*	1981	The industrial dynamic in advanced developing countries	In: HONG, Wontack, ed.; KRAUSE, Lawrence B., ed. KOREA Development Institute. Trade and growth of the advanced developing countries in the Pacific Basin : paper and proceeding of the Eleventh Pacific Trade and Development Conference. Seoul: Korea Development Institute, 1981, p. 35-66	Documento apresentado em "Pacific Trade and Development Conference on Trade and Growth of the Advanced Developing Countries and the New International Economic Order", 11, Seoul, 1-4 September 1980.
33	1980c	Introducción: Sobre la restructuración del capitalismo y el objetivo de estas lecturas.	En: Fajnzylber, F. (comp). Industrialización e internacionalización en la América Latina . México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1980. 2 v. (Lecturas, n. 34)	Trata-se da introdução ao livro citado, organizado por Fajnzylber em 1980.
34	1981 ^a	Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático	Revista de la CEPAL , n. 15, p. 117-138, diciembre 1981.	A proposta deste artigo é a mesma do capítulo II do livro <i>Industrialización Trunca de América Latina</i> de 1983.
35*	1981	Some flection on South-East Asian export industrialization.	CEPAL Review . Santiago-Chile. (15) p. 111-132, December, 1981.	Versão em inglês do anterior (doc. 34)
36	1981b	La dimensión tecnológica en la planificación de la industria de bienes de capital	in: MÉXICO. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Simposio de la Ciencia y la Tecnología en la Planeación del Desarrollo . México, DF: CONACYT, 1981, p. 115-132	Documento apresentado no "Simposio de la Ciencia y la Tecnología en la Planeación del Desarrollo", México, DF, 28 mayo-1 junio 1979
37*	1982	Reflexiones sobre el futuro de los "newly industrializing countries"	(NIC's). s.l.: s.e., 1982. 16 p. Mimeografiado	Sem informações.
38*	1985	Reflexiones sobre el futuro de los países de indutrialización reciente	Publicado en: Foro Internacional (México, DF) 25(99) p. 243-262. Ene.-Marz./ 1985	Sem informações.

39	1983 ^a	La Industrialización trunca de América Latina	México, DF: Editorial Nueva Imagen, 1983. 416 p. (Centro de Economía Transnacional)	Livro mais importante do início da década de 1980.
40	1983b	Intervención, autodeterminación e industrialización en la América Latina	El Trimestre Económico . México, vol. 50(1), n. 197, p. 307-328, enero-marzo 1983.	Este artigo está discutido no livro <i>Industrialización Trunca de América Latina</i> de 1983, alguns itens estão no capítulo 3 e 4 (DOC. 39).
41	1984	Intervención, autodeterminación e industrialización en la América Latina	In: MÉNDEZ VILLARREAL, Sofia, ed. La crisis internacional y la América Latina . México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE/Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 464-483 (Lecturas, n. 55)	Nova publicação do trabalho anterior (doc. 40)
42*	1984	Intervención, autodeterminación e industrialización en la América Latina	TOMASSINI, Luciano (comp). Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina . Buenos Aires, GEL, 1984, p. 183-208.	Nova publicação do trabalho anterior (doc. 40)
43*	1983	Las empresas transnacionales y la estrategia de autoafirmación colectiva	In: OTEÍZA, Enrique, ed. Auto afirmación colectiva: una estrategia alternativa de desarrollo . México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 98-135 (Lecturas, n. 49).	Sem informações
44*	1884	Reflexiones sobre las especificidades de la industrialización en América Latina	In: MINIAN, Isaac, ed.. Transnacionalización y periferia semiindustrializada . México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 1984, v. 2, p. 179-196	
45*	1985	Caractéristiques de l'industrialisation en Amérique Latine.	Problèmes d'Amérique Latine . Paris, (77), p. 8-26. 3º trimestre, 1985	Sem informações
46	1985a	La industrialización de la América Latina	Boletim de Conjuntura Industrial . Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, p. 58-80, janeiro 1985	Palestra proferida no seminário internacional promovido pelo IEI/UFRJ sobre o tema "A recuperação da economia mundial e o desenvolvimento industrial da América Latina", no dia 31 de novembro de 1984

47*	1985	Industrialización en América Latina: especificidades y perspectivas.	Caracas, 1985, 38p. (PROFAL/UNITAR/III.2. Serie de Estudios e Investigaciones)	Sem informações
48*	1986	Consideraciones sobre la industria automotriz latinoamericana ante la conyuntura internacional.	En ONUDI: Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina . 22 de octubre de 1986, 16-20p. (PPD.8) Versión preliminar	Versão preliminar De documento publicado em 1987 (doc. 49 a seguir)
49*	1987	Consideraciones sobre la industria automotriz latinoamericana ante la conyuntura internacional.	En: NU. CEPAL: Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina . Santiago, 1987, p. 27-32 (Estudios e Informes de la CEPAL, n° 37)	Documento apresentado na "Reunión regional del grupo de trabajo sobre reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina", Bogotá, 25-27 de septiembre de 1985.
50*	1985	El debate industrial en Estados Unidos: entre el desafío japonés y el espectro de Inglaterra.	In: MAIRA, Luis. (comp). El sistema internacional y América Latina: Una nueva era de hegemonía norteamericana? Buenos Aires, GEL, 1985, p. 151-178	
51*	1986	El debate industrial en Estados Unidos: entre el desafío japonés y el espectro de Inglaterra.	EURAL: Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa . Buenos Aires, GEL, 1986, p. 159-185.	Documento apresentado no "Seminario Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa", Buenos Aires, 15-17 de Octubre de 1985
52*	1986	Democratization, endogenous modernization, and integration: strategic choices for Latin America and economic relations with the United States.	In: MIDDLEBROOK, Kevin J., ed.; RICO F., Carlos, ed. The United States and Latin America in the 1980s: contending perspectives on a decade of crisis . Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1986, p. 131-166. (Pitt Latin American Series)	
53*	1986	Foro panel: "Ahorro, inversión y desarrollo nacional"	In: Edwards, Ernesto, Carmen Tardito, Germán Mujica, et al.: Ahorro, inversión y desarrollo nacional . Santiago, Centro de Estudios del desarrollo, 1986, p. 267-272.	Seminário sobre a matéria organizado pelo CED (Centro de Estudios del desarrollo) em abril de 1986.

54*	1986	Foro panel "Las opciones de especialización industrial para Chile". Intervención de Fernando Fajnzylber	Documento de Trabajo CED. Santiago, Chile, 28, p. 21-27, 29, Julio de 1986	Seminário "Diagnóstico y perspectiva de la industrialización chilena", celebrado por el CED en Abril de 1986.
55*	1986	Comentarios a la exposición de Luis Soto Krebs "Hacia una estrategia de desarrollo tecnológico".	Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, 17 (60), p. 143-145. Junio de 1986	Seminario subregional "Estrategias y perspectivas del desarrollo industrial en el Grupo Andino", Bogotá, 17-18 de Setiembre de 1984.
56*	1986	El debate industrial en Estados Unidos: entre el desafío japonés y el espectro de Inglaterra	In: Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas. Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América y Europa. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 159-185.	Seminario Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política en América Latina y Europa, Buenos Aires, 15-17 octubre 1985
57	1986a	Reflexiones sobre las especificidades de América Latina y el Sudeste Asiático y sus referentes en el mundo industrializado	Abril, 1986 (Primer borrador para discusión). Mimeografiado	Versão mimeografada que é incorporada no livro <i>Industrialização de América Latina: de la caja negra al casillero vacío</i> (1990)
58*	1986	Reflexões sobre las especificidades de América Latina y el sudeste asiático y sus referentes en el mundo	La Jolla, CA: Univ. of California. Center for US-Mexican Studies, Institute of the Americas, 1986	Versão do trabalho anterior (doc. 57)
59	1986b	Especificidades del desarrollo industrial latinoamericano	Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá año 17, n. 60, p. 39-64, junio 1986, p. 39-64.	Documento apresentado no Seminário subregional "Estrategias y perspectivas del desarrollo industrial en el Grupo Andino", Bogotá, 17-18 de Septiembre de 1984. Documento distinto do documento de 1986a.
60	1986c	Reflexões sobre os limites e potencialidades econômicas da democratização	Revista de Economia Política (São Paulo), vol. 6, n. 1, p. 5-34, janeiro-abril/1986. (Tradução: Marina Brasil Rocha)	Discute os desafios econômicos enfrentados nos processo de recuperação ou construção democrática e esboça algumas potencialidades econômicas que podem engendrar-se nos processo de democratização.
61*	1986	Reflexiones sobre las especificidades de la industrialización en América Latina	In: PÉREZ LIZAU, Marisol, CASTAÑOS, Arturo, ESTEVA, José Antonio, (Comps.). Articulación tecnológica y productiva. México, DF: UNAM, 1986, p. 15-30	Sem informações

62	1986	La Obra Reciente de Prebisch	<i>Difusión Económica</i> , nº extraordinario, Homenaje a Raul Prebich, Santiago: Universidad de Guayaquil/Cepal, p. 143-168, abril 1986	Este artigo é a terceira parte de um artigo publicado em 1980 sobre Prebisch <i>Hacia una teoría de la transformación</i> (doc. 29)
63	1987a	La Industrialización en América Latina: especificidades y perspectivas.	In: MARTNER, G. (Coor.). El Desafío Latinoamericano: potencial a desarrollar . Caracas: Editorial Nueva Sociedad/UNITAR/PROFAL, 1987, p. 229-259.	Discute especificidades da industrialização latino-americana. Pode ser uma nova publicação de artigo publicado em 1985 (doc. 47). Publicado novamente em 1989 (doc. 79)
64*	1987	Reflexiones sobre la transformación de los países industrializados en el ámbito productivo-tecnológico y sus implicaciones para los sistemas educativos de América Latina. Versión preliminar	In: Los requerimientos del futuro y el futuro de la educación . Santiago, 1987, p. 49-53 (Serie Documentos de Trabajo - CPU, nº especial)	Seminário sobre "Tendencias del desarrollo y su impacto en la educación: una aproximación a los desafíos del futuro", Santiago, 15-16 de Diciembre de 1986.
65*	1987	La reestructuración industrial de América Latina y el contexto internacional	In: MÉXICO. Gobierno. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional: modernización e integración . México, DF: Gobierno 1987.	
66	1987b	Las economías noindustriales en el Sistema Centro-Periferia de los ochenta	Pensamiento Iberoamericano . Revista de Economía Política, Madrid, nº. 11, p. 125-173, enero-junio 1987.	Este documento é uma primeira versão do livro <i>Industrialización de América Latina: de la caja negra al casillero vacío</i> (1990). Ver doc. 86.
67	1987	Reestructuración productiva y competitividad: contraste de estrategias entre países desarrollados y América Latina	Montevideo, 1987. Mimeografado.	Tema da "Reunión Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Estrategias y Políticas industriales", realizada em Montevideo no período de 30 de novembro a 1 de dezembro de 1987. Documento incorporado em outros trabalhos publicados posteriormente. Trata-se de uma versão resumida do trabalho anterior (doc. 66)
68	1988	América Latina y Brasil: reestructuración productiva e incorporación de progreso técnico	Campinas: mimeo, agosto, 1988	Apresentado no Seminário "Tendências: o Brasil no Começo do Século XXI" realizado em Campinas entre os dias 1 a 5 de agosto/1988

69	1988	Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico en los países desarrollados	In: Corporación para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa. Serie de estudios sobre la pequeña y mediana empresa , n. 1. Santiago: CEFOPE, 1988, p. 83-117. (Serie de Estudios sobre la Pequeña y Mediana Empresa, n. 1)	Publicado na Revista da CEPAL nº 36, 1988 como "Competitividad internacional: evolución y lecciones" (doc. 76)
70*	1988	Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico	In: Cámara Nacional de Industrias (Bolivia); Bolivia. Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores. Seminario Internacional sobre Política Industrial para Bolivia; exposiciones y trabajos presentados . La Paz: Gráfica, 1988, p. 125-216	Seminario Internacional sobre Política Industrial para Bolivia, La Paz, 14-15 abril 1988
71*	1988	América Latina: reestructuración productiva e incorporación de progreso técnico/ Amérique Latine: restructuration productive et incorporation du progrès technique.	Revue de l'Energie . Paris, 39 (406), p. 594-612. Octobre-Novembre 1988.	
72*	1988	La industrialización de América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío".	Revista Internacional de Ciencias Sociales . Paris, 40(4), nº 118, p. 495-501. Diciembre de 1988	Reunión internacional de especialistas en ciencias sociales y humanas, Paris, 14-18 de Diciembre de 1987
73*	1988	L'industrialisation de l'Amérique Latine: de la "boite noire" a la "case vide".	Revue Internationale des Sciences Sociales , Paris, 118, p. 523-529. Novembre de 1988.	
74*	1988	Latin American industrialization: from the "black box" to the "empty box"	International Social Science Journal . Paris, 118, p. 469-475. November 1988.	
75	1988	Competitividad internacional: objetivo de consenso, tarea ardua	Junio, 1988. (Versión preliminar). Mimeografiado.	Publicado pela revista da Cepal nº 36 em 1988.
76	1988a	Competitividad internacional: evolución y lecciones	Revista de la CEPAL , Santiago do Chile, n. 36, p. 7-24, diciembre 1988.	Examina os fatores que explicam a competitividade internacional dos países avançados.
77	1988	International competitiveness: agreed goal, hard task	CEPAL Review . 36, p. 7-23. December 1988	

78	1988	Una visión global	in: Hirst, Mónica (comp.) Argentina-Brasil: el largo camino de la integración. Buenos Aires: Editorial Legasa, 1988, p. 30-39	Seminario las Relaciones Argentina-Brasil: Determinantes Externos e Internos, Buenos Aires, 20-21 marzo 1986
79*	1989	La industrialización de América Latina: especificaciones y perspectivas	In: CORONA, Leonel, (Coor.) Prospectiva científica y tecnológica en América Latina: intercambio de experiencias CEE y América Latina. México, DF: UNAM, 1989, p. 167-185	Simposio Internacional sobre Perspectivas de la Política Científica y Tecnológica en América Latina: Intercambio de Experiencias CEE y América Latina, Guanajuato, 20-23 febrero 1984. Versão publicada em 1987 (doc.63)
80	1989a	La industrialización en los años noventa. En América Latina hay un casillero vacío; industrialización, crecimiento y equidad	Industria y Desarrollo – Publicación de FOPIAL, año 1, n. 1, p. 6-13, primer trimestre 1989.	Pequeno artigo sobre o “casillero vacío”
81	1989b	América Latina ante los nuevos desafíos del mundo en transición	Santiago, Chile: Zona de Paz, documento de trabajo n°. 10, 1989, 47p	Seminario “Los nuevos desafíos a la soberanía y la seguridad de América del Sur, Santiago-Chile, 11 a 13 de julio de 1989. Segundo o autor trata-se de uma visão sinóptica do trabalho “Sobre la impostergable reestructuración industrial de América Latina” en <i>Pensamiento Iberoamericano</i> , n° 16, 1989
82*	1989	América Latina-Suecia: contrapunto patrones de desarrollo	s.l., s.c., 1989, 23p.	Seminario “Desarrollo, democracia y equidad” la experiencia de Suecia y América Latina”, Santiago, Chile, 29-31 de Mayo de 1989.
83	1990d versão	Comentarios a la exposición de Villy Bergström "Crecimiento económico y cambio social".	In: GONI, José (ed.) Democracia, desarrollo y equidad: La experiencia de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1990, p. 97-111	Seminario sobre Desarrollo, Democracia y Equidad: las Experiencias de Suecia y de América Latina, Santiago, 29-31 mayo 1989
84	1988b	Crecimiento y equidad en América Latina	In: NU. CEPAL. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Desarrollo agrícola y participación campesina Santiago: CEPAL, 1988, p. 21-25	Proyecto sobre Estrategia de Desarrollo Agrorrrural con Participación Campesina

85	1989 versão	Growth and equity via austerity and competitiveness	Annals of the American Academy of Political and Social Science , Philadelphia, n. 505, p. 80-91, September 1989	
86	1989 e 1990a	Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización	Cuadernos de La Cepal , n. 60 Santiago: CEPAL, 1989 (publicação revisada em 1990).	Um dos principais livros de Fajnzylber, onde refina suas idéias expostas em anteriormente e apresenta o "projeto de crescimento com equidad" que deu origem ao projeto "transformacion productiva com equidad". (Primeira versão de 1987, doc. 66)
87	1992	Industrialização na América Latina: da "caixa negra" à "caixa postal vazia"	Revista de Economía Política (São Paulo), vol. 12, nº 4 (48), p. 7-16, outubro-dezembro 1992.	Resumo do trabalho anterior.
88*	1992	De la 'caja negra' al 'casillero vacío'	Realidad Económica , n. 109, p. 76-87, 1 julio-15 agosto 1992. (Tradução: Luiz Carlos Bresser Pereira)	
89*	1991	Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'	May de 1991, 16p.	Ponencia presentada en el Simposio sobre América Latina y en el Congreso Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, organizado por el Centro de Estudios de América Latina de la Universidad de Nanzán, Nagoya, Japón, 7-9 de Junio de 1991.
90*	1990	Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box". Comparison of contemporary industrialization patterns.	Cuadernos e la CEPAL , nº 60, Santiago, 1990, 172p.	Versão em inglês
91	1990f	The United States and Japan as models of industrialization	In: GEREFFI, Gary, ed.; WYMAN, Donald L., ed. Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia . Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990, p. 323-352	
92*	1990	Un crecimiento con sello de distinción	Ambiente y Desarrollo , vol. 6, n. 3, p. 36-38, diciembre 1990.	

93*	1990	Unavoidable industrial restructuring in Latin America	Durham, NC: Duke University Press, 1990. 207 p.	
94	1991	Latin American development: from the "black box" to the "empty box".	June 1991, 33 p. Based on Fajnzylber, Fernando: Unavoidable industrial restructuring in Latin America . Durham, NC: Duke University Press, 1990. 207 p.	
95	1990c	Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina"	Pensamiento Iberoamericano , n. 16, Madrid, p. 85-129, 1990.	Seminario internacional sobre reestructuración industrial y competitividad internacional, Santiago de Chile, 24-27 de julio de 1989.
96	1990	Sobre a impostergável reestruturação industrial da América Latina	Revista Brasileira de Comércio Exterior , ano 5, n. 27, p. 16-26, janeiro-fevereiro 1990	Apresentado no Seminário sobre "Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional" realizado pela Cepal em Santiago do Chile, entre 24 e 27 de julho de 1989
97*	1990	Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina	Corea e Iberoamérica , vol. 6, p. 85-116, mayo 1990.	
98	1990b	La reestructuración industrial y tecnológica internacional: la caja negra del progreso técnico	Estudios Sociales Centroamericanos , San José, Costa Rica, n. 53, p. 107-122, mayo-agosto 1990.	Texto igual ao capítulo II do Livro La Industrialización Trunca, porém, no livro está mais completo.
99*	1990	Agricultura, industria y transformación productiva , por FAJNZYLBER, Fernando; SCHEJTMAN, Alexander	s.l., s.e., 1990, 70p.	
100*	1990	Apertura, progreso técnico y competitividad	s.l., s.e., 1990, 25p.	Documento apresentado al Seminario "The international Standing of Brazil in the 90's". São Paulo, Brasil, 26-30 de Marzo de 1990.
101*	1990	Comments on the paper "Developing an open economy entrepreneur, institutions and trade in Norway's transformation 1845-1975", by professor Helge Hveem.	January 4, 1990. 15 p.	Seminario internacional "Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo", Santiago, Chile, 8-10 de Enero de 1990.
102*	1990	El desafío económico y social del Chile	s.l., s.e., 1990	

103*	1990	The imperative industrial restructuring in Latin America	s.l., s.e., 1990, 4p.	Trabajo preparado para el Seminario Lund University, 2 October, 1990.
104*	1990	Liberté, prospérité et compétitivité. Ese es el nuevo paradigma?	Washington, DC, 1990, 11p.	Inter-American Dialogue Workshop on the Changing Global Context for U.S.-Latin American Relations, Warrenton, Virginia, May 23-25, 1990.
105	1990c	El medio ambiente en la actual estrategia de crecimiento económico	Ambiente y Desarrollo , vol. 6, n. 2, p. 7-9, agosto 1990.	Pequeno artigo sobre a exploração de recursos naturais no Chile.
106	1990b	Propuesta CEPAL para los 90: el medio ambiente en la transformación productiva con equidad	In: SCHWEMBER, Herman, (ed.). Protección del medio ambiente: Seminario AIC-TECNIBERIA 1990 , Santiago: CEPAL/TECNIBERIA/AIC, 1990, p. 43-49	Seminario sobre Protección del Medio Ambiente, Santiago, noviembre 1990
107*	1990	Reflexiones sobre la propuesta "Transformación productiva con equidad".	Informe Industrial . Buenos Aires, 13(123), p. 4-6. Septiembre 1990	
108	1991a	Inserción internacional e innovación institucional	Revista de la CEPAL , n. 44, p. 149-178, agosto 1991.	Analisa o desempenho competitivo dos países da América Latina e o papel da sustentabilidade ambiental neste processo. Reflete sobre a inovação institucional exigida pela inserção internacional.
109*	1991	Inserción internacional e innovación institucional. Síntesis	Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas , n. 15, p. 45-87, septiembre-diciembre 1991	Versão do texto anterior
110*	1991	International insertion and institutional renewal.	CEPAL Review , Santiago, Chile, nº 44, p. 137-166, Agosto, 1991.	Versão do texto anterior
111	1991c	Transformación productiva e integración: tareas impostergables de América Latina	Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política . Volumen extraordinario: La nueva Europa y el futuro de América Latina, 1991, p. 411-429	Texto semelhante ao documento 96, porém este texto inclui discussão sobre integração regional.
112	1991b	Transformación productiva exigida por el cambio tecnológico	Industrialización y Desarrollo Tecnológico . División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y	Proyecto Regional CEPAL/PNUD/ALBIC, Programa Regional para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Industria Regional de Bienes

			Tecnología. Informe n. 11, agosto 1991, p. 21-45	de Capital. (Exposición de Fernando Fajnzylber na Asamblea General de la Asociación Latinoamericana de industrias de Bienes de Capital, ALABIC, realizada en Santiago en Noviembre de 1990.
113*	1991	"Transformación productiva con equidad" y la sustentabilidad ambiental	In: Schatan, Jacobo (ed) Crecimiento o desarrollo. Un debate sobre la sustentabilidad de los modelos económico. Santiago, CEPAUR/Fundación Friedrich Ebert, 1991, p. 69-92 (Debate 93-102)	Seminario sobre crecimiento o desarrollo: un debate sobre la sustentabilidad de los modelos económicos, Santiago de Chile, 17-19 de diciembre de 1990. Publicado em 1992, doc. 118.
114*	1991	Chile y los mercados mundiales: estrategias para una plena inserción.	Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile, 7(1), p. 31-33. Abril de 1991	Presentación del autor en el panel internacional "Crecimiento, equidad y conservación: una agenda realista para el Chile de los 90's", en el marco del programa "Cinco eventos sobre desarrollo y medio ambiente", organizado por IPMA, Enero de 1991.
115*	1991	Comentario al libro "Autoritarismo, modernización y marginalidad" de Eugenio Tironi	s.l., 4 de Enero de 1991, 5p.	
116	1992	Technical progress, competitiveness and institutional change	In: BRADFORD, Colin I., (ed.). Strategic options for Latin America in the 1990s. Paris: OCDE, 1992, p. 101-140.	
117	1992e	Educación y transformación productiva con equidad.	Revista de la CEPAL , n. 47, p. 7-19, agosto 1992.	Exposición de Fernando Fajnzylber en el Seminario y Conocimiento Eje de la Transformación Productiva con Equidad, organizado por la CEPAL y la OREALC y realizado en Santiago de Chile, el 5/12/1991
118	1992b	La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental	Industrialización y Desarrollo Tecnológico , Informe nº 12, Santiago: CEPAL/ONUDI, abril 1992, p. 7-26.	Apresentação no Seminário sobre <i>Ajuste Estructural</i> , organizado por The American University e la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), Washington, DC, 21-22 de marzo de 1991. Publicadóa em 1991, doc. 113)

119	1992c	Progreso técnico y competitividad en América Latina	Industrialización y Desarrollo Tecnológico , Informe nº 12, Santiago: CEPAL/ONUDI, abril 1992, p. 27-40.	Exposição de Fajnzylber em <i>Seminário Internacional sobre Progreso técnico y competitividad em América Latina</i> , organizado por la CEPAL y el PNUD, Santiago, Chile, 25-27 de septiembre de 1991.
120	1992d	La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con equidad	Industrialización y Desarrollo Tecnológico , Informe nº 12, Santiago: CEPAL/ONUDI, abril 1992, p. 41-59.	Exposição de Fajnzylber no <i>Seminário sobre Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad</i> , organizado por la CEPAL Y LA orealc, Santiago, Chile, 5 de diciembre de 1991.
121	1994	La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber	Revista de La CEPAL, nº 52, p. 207-209, abril de 1994	Como uma homenagem ao entrevistado, por ocasião de sua morte, a revista reproduziu esta entrevista que foi realizada por Fernando Fernández y publicada em Industria y Desarrollo , Bogotá, año 3, nº 10, 1991.
122	1995	FAJNZYLBER, Fernando; SCHEJTMAN, Alexander. Agricultura, industria y transformación productiva	In: REYNA, José Luis, (Comp.) América Latina a fines de siglo . Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 148-197 (Sección de Obras de Historia)	Reflexões sobre o processo de transformação produtiva