

CRESCIMENTO COM EQUIDADE: A PROPOSTA DE FERNANDO FAJNZYLBER PARA A AMÉRICA LATINA¹

Suzana Cristina Fernandes
Doutoranda/IE-UNICAMP

1. Introdução

Os traços negativos do desempenho econômico da América Latina ao longo da década de 1990 e a atual situação de crise econômica e exclusão social tem intensificado as críticas em torno das reformas estruturais aplicadas na região pela ortodoxia neoliberal, traduzida na afirmação do “Consenso de Washington”, e suscitado um intenso debate entre os estudiosos sobre a crise do desenvolvimento e as alternativas para superá-la.

Embora o modelo liberal tenha engendrado alguns avanços na economia da região, como a redução da inflação, o restabelecimento do equilíbrio macroeconômico interno e expansão das exportações; os progressos em termos de crescimento econômico, produtividade, sustentabilidade e vulnerabilidade externa têm sido frustrantes. Acrescenta-se a isso, um processo histórico de concentração de renda e riqueza e, conseqüentemente, de níveis crescentes de exclusão social.

A superação da atual crise econômica e da perene exclusão social tem estimulado o debate entre distintas correntes teóricas sobre as alternativas viáveis. Neste sentido, os novos modelos de desenvolvimento que têm sido propostos em alternativa ao modelo neoliberal, partem do pressuposto de que o desenvolvimento exige objetivos mais amplos que o mero crescimento ou estabilidade econômica e propõem políticas de reconstrução nacional de longa duração que incluem 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.

Este debate atual nos reportou a um período não muito distante - década de 1980 - quando as mesmas questões dominaram as discussões dos economistas latino-americanos sobre a problemática do desenvolvimento econômico e da eliminação da pobreza na América Latina. Nesse período começaram a aparecer, entre os economistas cepalinos, ensaios que anunciavam novas propostas para recolocar a América Latina no caminho do crescimento econômico, com melhores padrões de equidade. Estas novas estratégias, que

¹ Este artigo faz parte de um projeto de pesquisa de tese de doutoramento sobre o Pensamento Econômico de

ficaram conhecidas como “transformação produtiva com equidade”, foram amplamente difundidas pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) ao longo da década de 1990 como orientações para o desenvolvimento e continuam a orientar suas políticas de desenvolvimento neste início de século.

O principal articulador dessas novas estratégias de desenvolvimento foi Fernando Fajnzylber², economista chileno e um dos artífices da atualização do pensamento da CEPAL da década de 1990. O projeto: “crescimento com equidade”, que deu origem ao projeto de “transformação produtiva com equidade” da CEPAL, foi anunciado por Fajnzylber no final da década de 1980 e resultou de uma profunda análise do processo de industrialização e desenvolvimento latino-americano e das estratégias desenvolvidas por outros países também de industrialização tardia, como o Japão, a Coreia do Sul, a Espanha, a Iugoslávia, a Hungria, Israel e Portugal, bem como de outros países desenvolvidos da Europa, países estes com algumas características de território e economia comparáveis aos países latino-americanos, mas com distintos sistemas políticos e origens culturais que, segundo Fajnzylber, conseguiram gerar um “círculo virtuoso” entre crescimento, competitividade, progresso técnico e equidade.

A partir dessa análise comparativa, Fajnzylber reconheceu que os países latino-americanos necessitavam modificar seu modelo de desenvolvimento, que resultou numa industrialização frágil e singular e indicou uma nova proposta de desenvolvimento, capaz 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, simultaneamente com medidas que garantissem um crescimento com padrões de equidade satisfatórios.

A reflexão proposta por Fernando Fajnzylber na década de 1980 é extremamente contemporânea para conduzir o debate e as análises sobre o desenvolvimento econômico na América Latina. A estratégia de desenvolvimento com equidade para a região se coloca como uma reação aos teóricos e líderes latino-americanos que aceitaram a inevitabilidade objetiva do neoliberalismo. Desta forma, o legado intelectual de Fajnzylber nos conduz a refletir não somente sobre crescimento econômico, incorporação de progresso técnico,

Fernando Fajnzylber, orientado pelo Prof. Wilson Suzigan e financiado pela FAPESP.

² Para algumas informações sobre a trajetória da produção intelectual de Fajnzylber ver o artigo: SUZIGAN, W. & FERNANDES, S. C. “Competitividade Sistêmica – a contribuição de Fernando Fajnzylber”, que tem como proposta resgatar a idéia de competitividade sistêmica presente, não com esta terminologia, na obra de Fajnzylber desde os anos 1980 e discutir a disseminação desse conceito em documentos oficiais da CEPAL e em estudos de economia industrial aplicada, bem como em algumas propostas de política industrial elaboradas para a indústria no Brasil.

eficiência nos investimentos, mas, sobretudo, distribuição de renda e equidade, visto que a justiça social ainda está por ser feita na América Latina.

Neste sentido, a proposta deste artigo é recuperar as principais idéias e formulações desse teórico do desenvolvimento latino-americano, com um enfoque direcionado para a apresentação de seu projeto teórico: “crescimento com equidade”³. Desta forma, poderemos demonstrar a lógica e a atualidade de suas idéias que vêm sendo retomadas por muitos estudiosos como estratégias para o desenvolvimento econômico da região.

2. Caracterização geral da situação econômica da América Latina nos anos 80

A situação econômica da América Latina já no início dos anos 1970⁴ demonstrava que as três décadas de industrialização não foram suficientes para engendrar os resultados econômicos, políticos e sociais que se esperavam desse processo. A industrialização não foi capaz de alterar o padrão de distribuição de renda, altamente concentrado, ao contrário aumentaram as desigualdades e a miséria, e a agricultura continuou atrasada. No interior da indústria acentuou-se a heterogeneidade da estrutura produtiva subdesenvolvida, a incorporação de progresso técnico se difundiu de forma muito restrita entre as atividades produtivas, a produção ficou concentrada em grande medida nos setores de bens de consumo relativamente luxuosos para satisfazer as necessidades das classes de rendas médias e altas. Os setores dinâmicos da economia passaram a ser controlados pelo capital estrangeiro, que detinha o capital financeiro e o monopólio da tecnologia moderna. A economia nacional ficou sujeita às estratégias das empresas transnacionais, atraídas para dinamizar a economia, que se tornaram “os agentes fundamentais das decisões sobre o *que* e *como* produzir”. Os déficits externos que acompanharam esse padrão de desenvolvimento aumentaram as necessidades de financiamento externo e reforçaram o processo de dependência frente ao capitalismo internacional. (Serra, 1979:20-23)

No decorrer da década de 1980 a América Latina passa a enfrentar, além das recorrentes crises advindas das deficiências do modelo de industrialização vigente, o acirramento dos problemas macroeconômicos causados pela intensificação da grande crise internacional que fora desencadeada pela decadência do padrão fordista de produção, pelo

³ Este artigo centra sua análise na proposta de “crescimento com equidade” divulgado no final da década de 1980, uma reflexão sobre as idéias de Fajnzylber sobre desenvolvimento econômico, política industrial e estilos de desenvolvimento presente em trabalhos publicados na década de 1970 e início de 1980, pode ser consultada no artigo “Desenvolvimento econômico e política industrial para a América Latina na visão de Fernando Fajnzylber”, FERNANDES, S. C. (2004).

rompimento do dólar com o sistema Bretton Woods e pelo primeiro choque do petróleo em 1973. A elevação das taxas de juros nos países centrais e o corte abrupto de capital 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”.

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. Neste contexto, ganhou espaço o receituário de tais agências, tornando extremamente difícil a proposição de uma agenda ativa de desenvolvimento vinculada aos postulados cepalinos⁵.

Neste sentido, os economistas do FMI e do Banco Mundial 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.

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, que se via cada vez mais atado por conta dos crescentes problemas fiscais e financeiros. Esta 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,

⁴ Período sobre o qual Fernando Fajnzylber desenvolve suas primeiras análises sobre o modelo de desenvolvimento latino-americano.

⁵ No final dos anos setenta Prebisch expôs argumentos favoráveis a uma necessária “Teoria da Transformação”, como forma de superar os problemas crescentes relacionados à distribuição do excedente e

Colômbia, Costa Rica, Brasil e México, mas com clara influência sobre a maior parte dos países da região.

O significado deste período de hegemonia da ortodoxia é melhor sintetizado por Bielschowsky (1998:37): “La crisis de los años ochenta desplazaría finalmente a un segundo plano la producción desarrollista, y el esfuerzo de resistencia pasaría al plano que se imponía históricamente, el de la oposición a la modalidad de ajuste exigida por los bancos acreedores y el FMI”.

Todavia, como lembra Rodrigues et al (1995), embora os anos 80 sejam bem caracterizados como a “década perdida”, em razão dos traços negativos que caracterizaram seu desempenho econômico no período, podem ser vistos também como um período de “aprendizagem dolorosa”, por conta das mudanças com sinais positivos que se apresentaram no plano econômico e, sobretudo, no campo político, com efetivação 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 noventa 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.

Nestas novas estratégias da CEPAL, que ficaram conhecidas como “transformação produtiva com equidade”, tiveram papel fundamental os trabalhos e as idéias de Fernando Fajnzylber, que enfatizavam o progresso técnico e a importância de seu papel potencial para o desenvolvimento da América Latina. Ele foi o principal autor dessa proposta da CEPAL, onde está inserida grande parte de suas idéias expressas nos livros e muitos artigos que publicou ao longo das décadas de 1970 e 1980.

Para a construção de seu arcabouço teórico Fajnzylber partiu de uma reflexão mais geral que incluía uma análise 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, nas tendências de transformação tecnológico-industrial dos países avançados, e avançando para uma análise

à 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.

mais criteriosa sobre as especificidades do processo de industrialização latino-americano. Foi neste contexto que Fajnzylber revelou seu método analítico ao propor, a partir da experiência de outros países, 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.

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.

De acordo com Bielschowsky (1998:39) os trabalhos de 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 sobre questões como a produção técnica 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.

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.

Entretanto, é preciso salientar que existe uma unanimidade entre os autores em admitir que as leituras sobre as propostas do documento “transformação produtiva com equidade”, deram e continuam a dar margem a múltiplas interpretações. Muitos dos críticos passaram a acreditar que a CEPAL dos anos noventa 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 de curto prazo e a dar respostas imediatas aos problemas factuais.

Os trabalhos de Fajnzylber, que fundamentaram o documento da CEPAL de 1990, também têm sido motivo de variadas interpretações. A associação de suas proposições com o legado neo-estruturalista tem levado muitos autores a associá-lo com as doutrinas neoliberais anglo-saxã. Este artigo não avança na análise desse debate, sua proposta é

mostrar a lógica do pensamento de Fajnzylber, sua crítica ao padrão industrial vigente e apresentar sua proposta de desenvolvimento sistêmico, que está muito aquém de uma proposta neoliberal. Uma análise crítica desse debate está sendo desenvolvida na tese de doutoramento que deu origem a este artigo.

3. O Projeto de Crescimento com Equidade

Os trabalhos de Fajnzylber publicados no início da década de 1980, dentre os quais o mais importante e conhecido é o livro *La industrialización Trunca de América Latina* (1983), já confirmavam a necessidade dos países latino-americanos modificarem o seu modelo de desenvolvimento, que resultou numa industrialização frágil e singular, para reencontrar o caminho do desenvolvimento econômico sustentável e menos excludente. No entanto, nos trabalhos publicados a partir de meados da década e início da década de 1990, Fajnzylber se aprofunda na discussão tanto do padrão que é preciso modificar como das direções, requisitos e delineamentos políticos necessários para alcançar tal objetivo. Seu principal trabalho desse período é o livro *Industrialización de América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”* (1990). Além deste livro, vários outros trabalhos publicados no mesmo período dão sustentação à sua análise, alguns complementam a discussão e outros trazem novos elementos de estudo, mas todos, em conjunto, formam as bases conceituais para a “transformação produtiva com equidade”.

A proposta desses estudos era encontrar alternativas para colocar a América Latina novamente no caminho do desenvolvimento, caminho este que parecia haver se perdido ao longo da conturbada década de 1980, justamente o período em que se consolida a convergência entre as noções de competitividade internacional e incorporação de progresso técnico nas economias desenvolvidas. Na América Latina, entretanto, este critério é compartilhado somente ao nível da retórica, diz Fajnzylber (1990c:85), pois a realidade demonstrava o distanciamento entre ambos, evidenciado na queda do coeficiente de inversão, na diminuição do esforço de P&D, no enfraquecimento das empresas mais ativas no âmbito do desenvolvimento tecnológico e nas precárias perspectivas de crescimento, que comprometeram a incorporação de progresso técnico. Paralelamente, para fazer frente à dívida externa crescente, se estimulava o esforço exportador, baseado principalmente no aumento da quantidade exportada de recursos naturais, na queda dos salários e na diminuição do mercado interno. Enfim, assistiu-se à melhora do saldo da balança comercial sem a incorporação de progresso técnico o que resultou numa competitividade “espúria”, apoiada na queda da renda real, noção muito diferente da que prevalecia nos

países desenvolvidos, qual seja, a competitividade “autêntica”, baseada na incorporação de progresso técnico.

A superação da crise supunha implícita uma acumulação de exigências, que, segundo Fajnzylber, 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 e melhorar a distribuição de renda, tudo isto dentro de um contexto de desenvolvimento ambientalmente sustentável (CEPAL, 1990:12). Neste sentido, a proposta de Fajnzylber para a América Latina era indicar os caminhos para uma transformação das estruturas produtivas dos países da região, condição necessária para a criação de novas fontes de dinamismo que permitissem alcançar simultaneamente o crescimento econômico em um marco de progressiva equidade social.

Seus trabalhos desse período se beneficiaram das experiências concretas vividas pelos países latino-americanos na década de 1980 e das experiências de outras sociedades mais avançadas, que alcançaram um nível satisfatório de inovação econômica e social, para adaptá-las às insuficiências e potencialidades específicas dos países da região.

A combinação dessas experiências permitiu a Fajnzylber demonstrar a vinculação existente entre o desenvolvimento tecnológico com 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. Além disso, as comparações empíricas permitiram a Fajnzylber evidenciar algumas das especificidades da industrialização latino-americana, como a frágil incorporação de progresso técnico ao processo produtivo e os precários resultados em termos de crescimento-equidade-competitividade; levantar algumas hipóteses sobre o processo de desenvolvimento industrial na região; e propor orientações gerais da estratégia de transformação com vistas a superar as deficiências existentes.

3.1. A síndrome do “casillero vacío”

A busca do crescimento com equidade tem sido objetivo perseguido por quase todas as estratégias econômicas, independente das posições ideológicas que postulam, inclusive dos governos da América Latina. Diante deste fato Fajnzylber toma como ponto de partida a seguinte pergunta: ¿en qué medida se ha alcanzado ese objetivo en los países de la región, o si no se ha logrado?