

**CEPAL**  
**COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE**  
**Escritório no Brasil**

**TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQÜIDADE**  
**O MARCO ESTRATÉGICO DA CEPAL PARA OS ANOS NOVENTA**

Nota preparada por Vivianne Ventura Dias, Diretora a.i. do Escritório da CEPAL no Brasil, para ser apresentado no Seminário TPE-Transformação Produtiva com Eqüidade, CER/IE/UNICAMP, Campinas, 21 de setembro de 1994. As opiniões aqui expressas são pessoais do autor, e podem não coincidir com as da Instituição.

## TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE O MARCO ESTRATÉGICO DA CEPAL PARA OS ANOS NOVENTA

Vivianne Ventura Dias

1. O objetivo deste seminário é de difundir e colocar em debate no meio acadêmico, as teses principais da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - para a retomada de crescimento dos países latino-americanos (compreendendo-se no termo, também os países caribenhos). Essas teses estão compreendidas no termo Transformação Produtiva com Equidade - TPE, e têm como objetivo conseguir a transformação das estruturas produtivas em um quadro que combine estabilidade macroeconômica, eficiência produtiva, equidade social, sustentabilidade ambiental e o fortalecimento do sistema democrático e participativo.
2. Algumas informações históricas são necessárias: a CEPAL foi a terceira comissão regional econômica criada sob a égide do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), como permitido pela Carta das Nações Unidas. De acordo com Gregg, Robert W. (1966), ["The UN Regional Economic Commissions and Integration in the Underdeveloped Regions" in International Organization, vol. 20, pags. 203-232], a história legislativa da Carta demonstra que os seus redatores não estavam interessados em instituições espacialmente definidas, mas, só nas que definição funcional. Entretanto, as NNUU começaram um processo de regionalização quase imediatamente após a reunião de São Francisco (1945), que lhe deu origem, principalmente, em função das necessidades da reconstrução européia. Sem perda de tempo, as diplomacias latino-americana e indiana conseguiram que fossem criadas comissões para cada uma de suas regiões, apesar da oposição dos países europeus e norte-americanos. A primeira comissão foi a ECE, (tanto a Comissão Econômica para a Europa como a Comissão Econômica para a Ásia e Far East foram criadas em março de 1947; e a CEPAL, em fevereiro de 1948). Celso Furtado narrou em seu livro "A Fantasia Organizada" o empenho dos países industrializados em não renovar o mandato inicial da CEPAL, que havia sido concedido por apenas cinco anos. O tema da reconstrução econômica, associado com as economias devastadas pela guerra era evidentemente temporário enquanto que a incorporação do tema desenvolvimento não tinha horizonte definido.
3. Há algum tempo, o tema desenvolvimento deixou de fazer parte de trabalhos acadêmicos, embora ainda faça parte das agendas de discussões diplomáticas, como a recente **Agenda para o Desenvolvimento**.
4. Inicialmente, gostaria de identificar os pontos de ruptura e de continuidade com o pensamento tradicional da CEPAL, ao longo dos quase 50 anos de existência (exatamente 46). Na realidade, penso que existem mais elementos de continuidade do que de ruptura, entre as teses do período 50 a 70 e as propostas para 90. A crise financeira dos anos 80, de certa maneira interrompeu a constante reflexão crítica da Cepal sobre as características e deficiências da industrialização latino-americana, forçando a busca de soluções de curto prazo para os prementes problemas do ajuste das economias latino-americanas às novas características do contexto internacional.

5. Um primeiro elemento que ressalta dos documentos nos quais essas teses foram apresentadas, é a permanência do tema de desenvolvimento, tratado de forma holística; ou seja, existe continuidade com a tradição cepalina de pensar o processo econômico e social como um todo integrado. O correto seria dizer que, tem sido uma constante a ênfase no desenvolvimento como um processo aberto, e, que para que se tenha como resultantes crescimento econômico e distribuição de renda equitativa, é necessário integrar as várias partes do processo econômico e social, que têm dinâmicas opostas, na maioria das vezes. A decorrência lógica dessa visão de mundo é a impossibilidade de pensar que essa integração ocorra como um processo natural ou automático. Portanto, as teses atuais da CEPAL continuam concedendo ao Estado, um papel de condutor e coordenador do processo de desenvolvimento, embora se exija da ação do Estado, eficiência, eficácia e prestação de contas (**accountability**), em um novo contexto de interrelações entre o Estado e a sociedade civil. Na proposta da CEPAL, a TPE tem que ser obtida junto com a melhora na inserção internacional das economias da região. Para melhorar quantitativa e qualitativamente a inserção das economias latino americanas no processo de globalização econômica, são necessários avanços simultâneos e coerentes em um conjunto de áreas de políticas (comercial, cambial, de desenvolvimento produtivo e financeiras) no marco de um *enfoque sistêmico*.
6. Um pouco da história intelectual do pensamento recente da CEPAL deve ser introduzida. Essas teses, que saíram à luz, inicialmente na reunião intergovernamental de 1990, foram preparadas ao final dos anos 80 e, estão diretamente associadas com a criatividade intelectual de Fernando Fajnzylber, que participou dos documentos de 1992, tendo, infelizmente, morrido ao final de dezembro de 1991. Fernando aproveitou o período da *década perdida* para estudar a experiência de crescimento e desenvolvimento dos países europeus, norte-americanos e asiáticos, principalmente dos de industrialização tardia e exportadores de manufaturados à base de recursos naturais, como os países escandinavos, o Canadá e a Austrália. Dois de seus textos mais influentes datam de meados de oitenta: *A industrialização truncada da América Latina* e *Da Caixa Negra ao Quadrante Vazio*. A industrialização truncada da América Latina, porque deixou de haver poupança doméstica e, houve *proteccionismo frívolo*, sem aprendizado, sem investimentos em recursos humanos. Da caixa negra do progresso técnico ao quadrante vazio da relação entre crescimento elevado e equidade estava associado à mesma conclusão de baixa incorporação de progresso técnico e ausência de investimentos em educação e recursos humanos.
7. Um outro elemento importante de continuidade no pensamento cepalino é a centralidade do progresso técnico ou, do aumento da produtividade via progresso técnico para o desenvolvimento econômico e social. No famoso documento de Prebisch, *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*, que, segundo nos conta Celso Furtado, foi preparado para a reunião de Havana, em 1948, foi proposto que "A industrialização não é um fim em si mesmo, mas o principal meio à disposição dos países para adquirir uma parcela dos benefícios do progresso técnico e de progressivamente aumentar os padrões de vida das massas". A industrialização era assim proposta como o único meio pelo qual os países latino-americanos poderiam obter as vantagens do progresso

técnico. A inovação tecnológica volta a ocupar um lugar privilegiado no marco estratégico da CEPAL para os anos noventa. A transformação produtiva, necessária para a modificação dos padrões de inserção internacional dos países latino-americanos, é quase sinônimo da incorporação de progresso técnico para aumento da competitividade internacional das empresas desses países. Para isto, é necessário que a prática tecnológica adotada por essas empresas se aproxime da *melhor prática internacional*.

8. O tema equidade também esteve presente às reflexões da CEPAL, desde o início dos anos sessenta, quando o estilo perverso do desenvolvimento latino-americano foi classificado, entre outros, por Don Annibal Pinto, de concentrador e excludente. Vários elementos foram mantidos, tais como a crítica ao consumismo das classes altas, impedindo a formação de uma poupança doméstica compatível com as necessidades de financiamento de longo prazo do desenvolvimento; a estrutura monopólica das empresas, a péssima distribuição de renda e o mal desempenho das exportações.
9. Outro componente importante das preocupações cepalinas é a baixa disseminação do conhecimento tecnológico. Como é de conhecimento geral, Prebisch diferenciava um centro - *homogêneo e diversificado* - de uma periferia - *heterogênea e especializada*; diferenças que derivavam da dinâmica de incorporação do progresso técnico. Na periferia, o progresso técnico se dava somente na produção de alimentos e matérias primas - setor de exportação - fornecidas a baixo custo aos grandes centros industriais. Nestes, os métodos indiretos (*roundabout*) se difundiam à totalidade do aparato produtivo.
10. O próprio lema da CEPAL para os anos noventa - Transformação Produtiva - constitui, na verdade, na síntese dos esforços cepalinos, ao longo de sua história, ou seja, de levar à transformação das estruturas produtivas na região, fomentando a industrialização em um modelo de substituição de importações, utilizando-se uma política comercial ativa como mecanismo de política comercial.
11. Obviamente, várias são os elementos diferenciadores, entre as propostas de 50-70 e as de 90, embora alguns não cheguem a se configurar como elementos de ruptura.
12. O principal elemento diferenciador é o papel do Estado e, das políticas de transformação produtiva. Como foi colocado, o Estado deixa de ser o motor do desenvolvimento e, as políticas de transformação não procuram substituir a ação dos mercados mas, ao contrário, têm como objetivo o aperfeiçoamento de seus mecanismos para o bom funcionamento dos mercados chaves (tecnologia, capital físico, capital humano e divisas). Parte-se da certeza de que sem a restauração e a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos não é possível a TPE, mas que por outro lado, a TPE não pode ser apenas o resultado de um clima macroeconômico apropriado e estável ou de uma política de *preços corretos*. A TPE exigiria intervenções seletivas para o funcionamento eficaz dos mercados. Políticas ativas (*mesoeconômicas*) para criar ou simular mercados ausentes, insuficientes ou segmentados.

13. O papel disciplinador da concorrência internacional é aceito, como forma de induzir a incorporação de progresso técnico para conseguir, o que Fernando Fajnzylber denominou de *competitividade legítima*, (**renda legítima**), por oposição à *competitividade espúria*, (**renda perecível**), conseguida através de baixos salários e da exploração predatória dos recursos naturais.
14. Por outro lado, é postulado que o crescimento econômico não conduz de maneira necessária e automática à equidade. Os dois objetivos estão interligados, pois no novo contexto de mudanças tecnológicas, o investimento no capital humano passa a ser condição necessária para o aumento da competitividade internacional e, portanto, do crescimento econômico. Ou seja, sem políticas voltadas para o aperfeiçoamento da mão de obra, os países não poderão lograr *competitividade legítima*; sem competitividade internacional, não poderão ingressar de forma permanente nos fluxos dinâmicos de comércio e de investimento internacional e, portanto, não poderá haver o retorno ao crescimento sustentado e sustentável (ambientalmente sustentável). A CEPAL propõe então, que os objetivos de crescimento e de equidade sejam atacados **de forma simultânea e não sequencial**. O enfoque integrado procura propor políticas que aproveitem e reforcem as complementaridades entre crescimento e equidade. Os eixos centrais são: progresso técnico, emprego produtivo e investimento em recursos humanos.
15. Evidentemente, o marco estratégico da TPE que foi inovador em 1990, quando poucos países da região haviam executado com sucesso o ajuste macroeconômico, teve que sofrer modificações para a sua continuação em 1994, embora as preocupações básicas se mantenham as mesmas. As metas combinadas de eficiência produtiva com equidade não perderam a atualidade, mas, existem várias perguntas no ar.