

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHANG, Man Yu. *Sistema faxinal: uma forma de organização camponesa em desagregação no centro-sul do Paraná*: Londrina, IAPAR, 1988. (IAPAR, Boletim Técnico 22).
- DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *Distribuição de renda e pobreza na agropecuária paranaense (1970/1980)*. Piracicaba, 1989. Dissertação (Mestrado em Economia Agrária — Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz, Universidade de São Paulo).
- FLEISCHFRESSER, Vanessa. *Modernização tecnológica da agricultura: contrastes regionais e diferenciação social no Paraná na década de 70*. CONCITEC, IPARDES, 1988.
- GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- HOFFMAN, Rodolfo. *Administração da empresa agrícola*. 2a. ed. São Paulo: Pioneira, 1978.
- HOFFMAN, Rodolfo. *Componentes principais e análise fatorial*. Piracicaba: ESALQ/USP, 1992. (Série Didática nº 76).
- IBGE. *Censo agropecuário de 1970*. Rio de Janeiro, 1975.
- . *Censo agropecuário de 1980*. Rio de Janeiro, 1983.
- . *Censo agropecuário de 1985*. Rio de Janeiro, 1992.
- LACERDA, Guilherme Narciso. *Capitalismo e produção familiar na agricultura brasileira*. São Paulo: IPE/USP, 1985.
- MOLINAR, Eldis. *O crédito rural no Brasil: relação com a modernização da agricultura e aspectos distributivos*. Piracicaba, 1984. Dissertação (Mestrado em Economia Agrária — Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz, Universidade de São Paulo).
- ZANCHET, Maria Salete. *Estrutura agrária, modernização e distribuição de renda na agropecuária catarinense, em 1980*. Piracicaba, 1990. Dissertação (Mestrado em Economia Agrária — Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz, Universidade de São Paulo).

Recebido para publicação em 01/07/1993

AJUSTE E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: REVISITANDO A TEORIA DA DEPENDÊNCIA

RONALDO BALTAR¹

BALTAR, R. Ajuste e Desenvolvimento na América Latina: revisitando a Teoria da Dependência. *Semina: Ci. Soc./Hum*, Londrina, v. 14, n. 3, p. 178-184, set. 1993.

RESUMO: *A intenção do texto é a de levantar elementos para a reflexão sobre as possíveis relações entre a noção de ajuste e as possibilidades de desenvolvimento dos países latino-americanos, em especial o Brasil, através do confronto entre análises que prevêm a superação dos desequilíbrios internos e a retomada do ritmo de desenvolvimento via ajustes incondicionais ao sistema financeiro internacional, em contraste a alguns pontos revisitados da teoria da dependência.*

PALAVRAS-CHAVE: *Desenvolvimento; Dependência; Modernidade; Ajuste Estrutural*

1 — INTRODUÇÃO

Este texto representa uma tentativa de sistematizar um percurso metodológico para a compreensão dos problemas relacionados ao desenvolvimento de países periféricos ao sistema capitalista. A partir das possíveis variações no equacionamento entre Estado, regime político e estrutura econômica, como fórmula para a compreensão dos desequilíbrios internos das economias latino-americanas, o texto concentra-se sobre as abordagens que enfatizam a perspectiva de um ajuste estrutural como liame entre as esferas política e econômica das sociedades periféricas.

Este tema tornou-se inquietante na medida em que

parece ter sido assumido, entre os analistas que se debruçam sobre o assunto, que o ajuste confunde-se com a modernidade. Diversos autores ao tratarem atualmente do problema da crise no Brasil, ou mesmo em referência à América Latina e aos países do Terceiro Mundo em geral, referendam a idéia de que há uma necessidade de um ajuste das economias do terceiro mundo como solução para os seus desequilíbrios econômicos e políticos.

Para o caso brasileiro, tornou-se comum a argumentação de que o problema da crise no Brasil concentra-se na não realização do ajuste num dado tempo adequado, geralmente situado entre o fim da década de 70 e início da década de 80. Esta argumentação é reforçada com a suposição

1 - Prof. do Departamento de Ciências Sociais/CCH - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, Pr., Brasil, CEP 86051-970. Mestre em Sociologia pela UNICAMP, doutorando em Sociologia na USP.

de que países como México e Chile encontraram um equilíbrio interno exatamente porque, ao contrário do Brasil, realizaram os ajustes necessários no momento oportuno.

Estas argumentações baseiam-se na perspectiva de que o caminho para o desenvolvimento econômico e político de países periféricos, como os da América Latina, só pode ser alcançado com "ajuda externa", ou seja, a partir da captação de poupanças no sistema financeiro internacional, consequentemente submetida ao gerenciamento e o aval de organismos internacionais do tipo Banco Interamericano de Desenvolvimento — BIRD, Clube de Paris e Fundo Monetário Internacional — FMI. Fundamentam-se na existência de um equilíbrio internacional, possibilitado por uma suposta imparcialidade dos mecanismos de mercado que serviriam como parâmetros transnacionais na definição da transferência de riquezas de uma nação à outra. Este tipo de abordagem baseia-se em uma concepção liberal das relações internacionais, onde o comportamento das nações corresponderia a uma interação essencialmente cooperativa (GILPIN, 1987). Os conflitos, a partir desta perspectiva, seriam desvios particulares das relações internacionais, que tenderiam sempre a um equilíbrio montado sobre um sistema cooperativo, dado que, nesta visão liberal, em última instância o sistema absorveria os conflitos, fomentados quase sempre pelos interesses econômicos, através de uma instituição transnacional e equidistante de pressões políticas dos Estados nacionais: o mercado. Nestes termos, pode-se compreender a substituição usual do conceito de investimento, com todas as suas implicações claras em um sistema de relações capitalistas, por "ajuda internacional", onde organismos como o FMI seriam considerados apenas como um clube de socorro mútuo.

Segundo este debate, a intenção do texto é a de suscitar alguns elementos para a reflexão sobre as imbricações possíveis entre esta noção de ajuste e as possibilidades de desenvolvimento dos países do terceiro mundo, em especial o Brasil. Busca-se aqui um confronto entre estas perspectivas teóricas, que prevêem a superação dos desequilíbrios internos e a retomada do ritmo de desenvolvimento através de ajustes incondicionais ao sistema financeiro internacional, a alguns pontos revisitados da teoria da dependência exposta por CARDOSO & FALETO (1969), recolocando em questão as formas que assumem o poder político e econômico entre as nações inseridas no sistema capitalista internacional.

A primeira parte do texto constitui-se em um esforço para delimitar o conteúdo do conceito de ajuste, na medida em que, pela generalização do seu uso, sua definição possui uma grande quantidade de variantes dependendo do ponto de observação de quem o utiliza. Variações estas que, no entanto, possuem um núcleo comum: o controle do déficit público e o pagamento dos serviços da dívida externa. Na segunda parte, encontra-se a busca dos elementos da Teoria da Dependência a partir da inserção no quadro das relações entre as nações periféricas e centrais do capitalista contemporâneo, do processo de desenvolvimento atual do Brasil e da América Latina, e das crises que dele decorrem. O texto procura trazer uma reflexão sobre a necessidade de adequar os conceitos da teoria da dependência à realidade mundial

hodierna, resgatando, contudo, o foco central da análise de CARDOSO & FALETO (1969), isto é, a perspectiva da análise integrada ao nível político e econômico. O objetivo seria aqui o de trazer ao debate a dimensão do conflito político inserida em uma estrutura de classe dada por um modelo típico de desenvolvimento capitalista em expansão na América Latina, no qual resiste ainda uma relação de dependência reproduzida internamente por elites dirigentes em cada país isoladamente, e expressa ao nível internacional sob a forma de financiamentos e das dívidas externas.

2 -- A IDÉIA DE AJUSTE COMO UM CONCEITO ESTRUTURAL

A idéia de ajuste têm sido utilizada como sinônimo de conceitos distintos entre si. Ora representa a necessidade de modernização da estrutura produtiva (índices de produtividade, racionalidade administrativa, etc.) de acordo com os parâmetros das economias capitalistas desenvolvidas, ora refere-se ao conjunto de medidas neoliberais (que hoje no Brasil confunde-se com o discurso oficial sobre a modernidade) tais como privatização de empresas estatais, auto-regulação do mercado capitalista, competitividade na esfera da produção e no comércio, etc.; ora ainda, dentro de uma visão tida como "técnica" (neoclássica), a idéia de ajuste representa simplificada uma equalização entre gastos e receitas públicas (controle fiscal e monetário).

Estas noções sobre o ajuste buscam analisar o problema da crise, apontando os desequilíbrios internos do país de uma forma tal, que a integração do mercado e da produção nacional ao sistema econômico internacional passa a ser mostrada como caminho inequívoco para a superação do subdesenvolvimento e das crises econômicas e políticas. Um dos problemas desta concepção de ajuste é ela que tem sido usada de uma forma exhaustiva nas análises sobre a crise, sendo que nem sempre no entanto parece claro o seu conteúdo. Ajustar o quê, ou ajustar-se a quem, são questões que, quando respondidas sem uma maior precisão conceitual, soam apenas como soluções retóricas para os problemas da crise. Ao invés disto, ao serem formuladas de uma perspectiva analítica, estas questões devem constituir-se em um primeiro passo para investigações sobre a natureza das relações de dependência internacional no sistema capitalista hodierno.

A resposta a questão "o quê ajustar?", quando respondida de uma forma não rigorosa, arrola todo conjunto de mazelas sócio-econômicas vivida pelo país. Assim, em certo sentido, "ajustar" torna-se sinônimo de concertar o que não funciona bem na esfera política ou na esfera econômica. Nesta concepção, ajuste passa a ser uma solução tautológica, na medida em que passa a significar tão somente uma superação genérica de todos os problemas nacionais. Fica de fora toda a rede de interrelações políticas e econômicas que estruturam o sistema e que reproduzem um modelo de dependência que, em última instância, está no cerne e do subdesenvolvimento. Por outro lado, na segunda questão, "ajustar-se a quem", o ajuste passa a significar uma adequação da estrutura produtiva nacional a uma dinâmica econômica e política exterior. Também, quando respondida

sem critérios mais rigorosos, esta questão encerra em si dois problemas. Um primeiro por sugerir a possibilidade de integração econômica entre nações participantes de um sistema de cooperação internacional não conflitivo. O segundo problema, relativo aos opositores a qualquer espécie de ajuste, decorre de um super dimensionamento das interações políticas internacionais, que resulta no revigoramento de teses sobre o imperialismo como fase atual da dominação internacional.

É no interregno deste debate que torna-se oportuna a reintrodução das análises da teoria da dependência, revista à ordem econômica atual. Isto ocorre, na medida em que a perspectiva de *análise integrada* proposta por CARDOSO & FALETO (1969) pressupõe a busca de uma dimensão mais precisa entre interesses políticos nacionais de países periféricos e centrais de um lado, e interesses econômicos transnacionais de outro, sendo que ambos intermediados por um jogo político internacional, moldado pelo processo de expansão do sistema capitalista.

Estas duas dimensões da idéia de ajuste encontram-se presentes no uso comum que o termo adquiriu entre intelectuais e políticos, quando estes procuram expressar as causas ou as possíveis saídas para a crise brasileira (ou mesmo para a crise latino-americana). Isto porque, apesar de aparentarem ser soluções analíticas complementares, os dois entendimentos sobre o ajuste (acerto dos problemas internos ou adequação ao sistema econômico internacional) resultam em uma confusão sobre o caminho explicativo para o problema do Brasil, enquanto país periférico no sistema capitalista, e suas crises resultantes de um modelo próprio de desenvolvimento.

De um ponto de vista mais preciso, a idéia de ajustar a economia significa em primeira instância alcançar um equilíbrio entre receitas e gastos públicos, ou seja, um nível satisfatório de proporcionalidade entre a arrecadação fiscal do Estado e os seus investimentos e despesas. Neste sentido, os demais itens que compõem a formulação neoliberal sobre a modernidade (tais como desregulamentações, privatizações, etc.) passam a um plano secundário entre as tarefas a serem implementadas visando o equilíbrio econômico interno e externo. A tarefa primordial seria conter o déficit público e ampliar as exportações. Todas as demais medidas, dentro desta visão, só seriam relevantes enquanto forma de contenção do déficit.

No caso específico do Brasil, os reiterados acordos de refinanciamento da dívida externa firmados com o FMI desde 1983, tiveram metas incisivas quanto à contenção do déficit através de medidas monetárias restritivas. Além disto, os ajustes previstos buscavam também implementar alterações básicas na estrutura do sistema econômico. O fito era o controle monetário, o equilíbrio do processo inflacionário e, sobretudo, evitar a inadimplência para com os credores da dívida externa. Este receituário correspondia em essência a um conjunto de diagnósticos sobre a natureza da crise na América Latina nos anos 80, que, aos olhos do FMI, seriam aplicáveis a todos os países do subcontinente. O diagnóstico, simplificado, indicava que as medidas de substituição de importações das décadas de 50 e 60, o perfil concentrado da renda, e a excessiva interferência dos

Estados nacionais na esfera econômica, seriam os responsáveis pelos resultados negativos da região nos anos 80 (BACHA & MENDOZA, 1986). Como solução, os empréstimos do FMI deveriam ser condicionados a mudanças na política econômica, sobretudo o controle da expansão monetária, de forma a ajustar a estrutura das economias nacionais, permitindo o incremento das exportações e o repasse ao setor privado de setores produtivos estatais.

A expansão monetária alimenta grande parte das discussões entre economistas neoclássicos (ortodoxos) e heterodoxos. Entre os primeiros, reina a convicção de que no descontrole monetário reside o motor do processo inflacionário. Entre os demais, afloram um conjunto variado de proposições (inércia, oligopólios, ineficiência estatal, etc.), mas os unem a certeza de que a expansão da base monetária, principalmente para o caso brasileiro, acompanha o ritmo inflacionário (PEREIRA & NAKANO, 1986). O ajustamento estrutural compreende um conjunto de medidas monetaristas, uma vez que os diagnósticos formulados pelos técnicos do Fundo e do Banco Mundial corroboram as teses neoclássicas para a América Latina e o Caribe. Assim, as políticas heterodoxas tentadas pelo Brasil e Argentina, por exemplo, conduziram a um afastamento destes países do sistema financeiro internacional. Pelo contrário, Chile, México e Bolívia ao adotarem o políticas monetárias restritivas, conseguiram durante a segunda metade da década de 80 uma maior aproximação aos créditos do sistema financeiro internacional, recuperando em parte o ritmo do crescimento econômico. Assim, ainda que permanecendo em aberto o debate teórico sobre as causas monetárias do processo inflacionário, o fato das agências de financiamento internacionais tomarem a interpretação ortodoxa como base da política de condicionamento dos ajustes estruturais, faz com que o descontrole monetário seja um impedimento ao acesso a novos empréstimos externos, gerando, dentro do modelo de desenvolvimento latino-americano (dependente destes recursos), um fator agravante para a crise econômica e política, ainda que possa não ser a causa efetiva da aceleração inflacionária.

De posse deste diagnóstico sobre a necessidade de um ajuste estrutural, o Banco Mundial criou no início da década de 80 uma linha especial de crédito para países latino-americanos denominada de "empréstimos para fins de ajustamento estrutural", que condicionavam a liberação dos financiamentos ao cumprimento de medidas que visavam aquilo que para o FMI compreendia o ajuste necessário. De acordo com BACHA & MENDOZA (1986), os resultados iniciais destes empréstimos do Banco Mundial, monitorados sob os mesmos critérios do Fundo, não repercutiam os resultados almejados pelos seus idealizadores. Todos os cinco países que receberam inicialmente este tipo de financiamento: Jamaica, Bolívia, Guiana, Panamá e Costa Rica, apresentaram no primeiro lustro da década de 80, ainda que por diferentes problemas internos, um ritmo econômico negativo. Este tipo de desempenho possibilitaria a previsão sobre a incapacidade de ajustes estruturais nas demais economias através das medidas de controle sobre a concessão de empréstimos para a política econômica da região, condicionados às alterações propostas pelas agências internacionais.

Ainda assim, depois de uma década de estagnação e de não cumprir os compromissos com as regras do Fundo e do Banco Mundial, a América Latina engendrou no caminho do ajuste estrutural. No final dos anos 80, e início da década de 90, países como México, Chile, Bolívia, Costa Rica, Panamá e Argentina, acertaram o controle inflacionário, combinados com programas de desastização e contenção monetária. Programas estes que só se viabilizaram com o aval do FMI para o refinanciamento das dívidas externas junto aos credores internacionais, e com empréstimos do Banco Mundial. O caso brasileiro, durante o governo Collor, seguiu o mesmo ritmo no tocante a abertura do mercado interno e ao programa de desestatização. O impasse em relação às orientações do Fundo encontrava-se no controle dos gastos públicos e na estabilização do processo inflacionário. De qualquer forma, o discurso oficial da modernidade, ainda hoje utilizado pelo governo Itamar Franco, traduz-se tão somente pela proposta de ajuste estrutural preconizada pelas agências de financiamento internacional para a América Latina.

A aplicação da política econômica prescrita pelo FMI e o BIRD, resultou positivamente em uma ampliação no saldo da balança comercial dos países da América Latina e Caribe. Por outro lado, implicou em aceleração do movimento de concentração de renda, aumento da taxa de desemprego e diminuição do ritmo de crescimento das economias da região. Em alguns casos, como o brasileiro, foram agravados ainda pela expansão monetária, pela evasão fiscal e pelo descontrole governamental sobre o processo inflacionário. Estas duas faces da política de ajuste estrutural traduzem em parte a base do conflito político que envolve internamente os setores governamentais, as elites dirigentes da sociedade, os sindicatos, os partidos, etc. Ou seja, o preço do ajuste externo (integração ao sistema financeiro internacional e reescalonamento da dívida externa) representa um ajuste interno, o qual implica em ônus diferenciado a cada parcela da sociedade, aflorando os conflitos distributivos.

Na experiência latino-americana recente, portanto, dois caminhos têm sido usados para este ajuste interno: ora a inflação, ora a recessão. Certamente, em ambos os caminhos, são os trabalhadores (e dentre eles os que possuem menor grau de organização) que têm arcado com a maior parcela das perdas. No entanto, o movimento político organizado em prol da recuperação das perdas salariais e de rendimentos dos trabalhadores pressiona o modo de execução das políticas de ajuste, obrigando os rearranjos de poder que se formam para garantir a sobrevivência do modelo de desenvolvimento capitalista em virtude da inevitabilidade da adequação do sistema produtivo às metas dos programas de contenção e controle do déficit, monitorados pelo FMI ou pelo Banco Mundial. Embora seja claro que a classe trabalhadora e os setores menos organizados da sociedade arquem com maior encargo do ajuste, parece claro também que os conflitos que resultam desta situação conferem um novo arranjo político para situação da expansão capitalista nos moldes previstos pelo ajuste estrutural, que nem sempre adequa-se às previsões e ao controle dos agentes encarregados da condução das políticas econômicas no país.

Isto significa que os ajustes estruturais não podem ser

compreendidos fora de um sistema político tensionado por conflitos redistributivos, que estão fundamentados em interesses de classes distintos. A premissa de um sistema de relações internacionais erigido sob a cooperação entre as nações e auto-regulado pelos mecanismos de mercado não corresponde à real dimensão dos problemas do terceiro mundo frente à crise da dívida externa. As tensões sobre o sistema e o papel determinantes de sujeitos políticos na condução deste processo, como os Estados nacionais, instituições econômicas e sindicais transnacionais, organizações não governamentais, etc. revelam a necessidade de uma compreensão integrada para este fenômeno.

As argumentações que são conduzidas por este terreno, onde o FMI é visto apenas como um clube cuja existência se justifica pela sua capacidade de auxiliar seus membros a superarem as crises que porventura venham a sofrer; apresentam também a modernidade como o resultado da colaboração. Em outras palavras, isto significa afirmar que o ajustamento estrutural é o caminho seguro para o desenvolvimento. Dentro desta visão, as tensões fazem parte do custo social necessário do ajuste. Sendo este custo inevitável, quanto antes sejam realizadas as medidas de ajuste mais cedo o país retoma o ritmo do crescimento e portanto menor seriam os sofrimentos decorrentes. Do ponto de vista nacional, a partir destas premissas, o mais importante seria manter-se interligado ao sistema financeiro internacional (*o não perder o bonde da história*), que em certa medida, espera-se, traga o reaparelhamento do parque industrial, possibilite o acesso a bens de consumo de última geração, e outras ansiedades da modernidade.

Todas estas expectativas, contudo, esbarram na observação de que não há uma lógica desenvolvimentista na intervenção dos agentes financeiros internacionais. Os investimentos para o ajuste estrutural não se orientam para alterações na infraestrutura das nações não desenvolvidas, de modo a que fosse possível superar obstáculos predeterminados para o arranque do processo de modernização, tal como se justificavam os empréstimos oficiais nas décadas de 50, 60 e 70. A lógica dos investimentos regulados pelo FMI nas décadas de 80 e 90 visam restabelecer condições entre as nações devedoras para que atinjam as metas estabelecidas para o pagamento dos serviços da dívida externa, de modo a evitar desequilíbrios maiores no sistema financeiro internacional. E esta lógica encontra-se permeada por interesses políticos nacionais dos países capitalistas centrais. Este é o ponto de partida para a retomada da análise proposta pela teoria da dependência.

3 — O AJUSTE COMO REARRANJO DA DEPENDÊNCIA

A primeira noção importante, contida na análise de CARDOSO & FALETO (1969), que pode ser resgatada para o debate atual sobre o ajuste, é a distinção entre economias de enclave e economias com controle nacional sobre o sistema produtivo. Ou seja, o grau de poder interno que uma nação possua para tomada de decisões no âmbito das políticas econômicas, em relação às nações centrais na dinâmica capitalista, constitui-se num fator básico para a explicação do ti-

po de ajuste e da redistribuição entre a sociedade dos seus custos. A segunda, refere-se a forma de análise integrada proposta pelos autores como caminho de interpretação dos problemas da dependência na América Latina.

CARDOSO & FALETO (1969) procuraram a partir da proposta de análise integrada sobre a realidade social dos países latino-americanos, avançar sobre as tipologias que até a década de 60 eram usadas para situar o problema da dependência a nível internacional. Oposições do tipo tradicional/moderno, centro/periferia, subdesenvolvimento/desenvolvimento, cada qual inclusa dentro de um universo teórico particular (etapismo de Rostow, estruturalismo cepalino, etc); tinham como problema, segundo os autores, a análise dicotomizada tanto das nações, sobre-valorizando a soberania, quanto das relações entre as esferas econômicas e políticas. A análise integrada buscava explicar os processos econômicos como processos sociais, ou seja, procuravam o ponto no qual o poder econômico passava a ser expresso como dominação social.

O conceito de enclave é o núcleo deste tipo de análise proposta pelos autores. A explicação dada por CARDOSO & FALETO (1969) para este tipo de diferenciação entre os países latino-americanos, remonta ao processo histórico de formação do sistema produtivo, e ao papel do Estado na promoção de alterações na forma de exploração da produção nacional pelos países centrais na dinâmica capitalista, em especial os Estados Unidos. Os países andinos e a América Central, possuem os exemplos mais evidentes daquilo que os autores definiram como economias de enclave. Nos países andinos (Bolívia, Peru, Equador, Chile e Colômbia) a economia extrativa mineral, base do sistema produtivo destas nações, encontrava-se diretamente sobre o controle de empresas estrangeiras. O mesmo se passava com a Venezuela, produtora de petróleo, e com os países centro-americanos, exportadores de matérias-primas agrícolas e mineiras.

A formação do enclave, de uma forma geral, foi consequência da incapacidade dos setores nacionais em competir com tecnologia, capital e capacidade de comercialização a nível internacional com as empresas norte-americanas e européias. De um outro ponto de vista, os enclaves surgem também como fruto de um processo de expansão industrial nos países centrais, que buscaram organizar diretamente a produção nas fontes de matérias primas. A conjunção dos dois processos resultou na formação das economias de enclave que possuem como principal característica uma inserção não autônoma no mercado mundial, uma vez que as decisões sobre a produção estão fora do alcance nacional.

Os países que lograram estabelecer um controle interno sobre o processo produtivo, como inicialmente o Brasil, México e Argentina, o fizeram a partir de uma política desenvolvimentista baseada em substituições de importações, cuja a principal meta era a diversificação da produção e uma inserção autônoma no mercado mundial. Outros países, como a Venezuela, Chile e Colômbia, só conseguiram algum grau de autonomia após rupturas e conflitos políticos de conotação nacional-populista. No entanto, em todos os casos caracteriza-se o processo de dependência, na medida em que há uma integração tal do sistema produtivo interno ao mer-

cado internacional que situam estas economias fora dos centros hegemônicos. Assim, as economias de enclave e as demais diferem entre si quanto ao grau de controle nacional sobre o sistema produtivo. A diferença mostra-se nas implicações sobre a estrutura produtiva nacional, o que reflete os níveis de ruptura no ritmo de desenvolvimento. Não se refere, desta maneira, às mazelas sociais que a recessão aguda impõe às populações destes países. Deste ponto de vista, certamente as consequências sociais são profundas em ambos os casos: aumento da taxa de desemprego, queda no nível de consumo, aumento dos níveis de pobreza absoluta, queda na qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados à população, etc.

Para o contexto no qual as idéias contidas no livro "Dependência e Desenvolvimento na América Latina" foram elaboradas, o papel do Estado como promotor do desenvolvimento era sobre valorizado. Neste sentido, a oposição que os autores constroem entre economias de enclave e economias soberanas sobre sua estrutura positiva tinha como critério elementar o papel do Estado *desenvolvimentista* no controle e incentivo da atividade econômica. Este tipo de análise tendia a subestimar a ação política dos setores empresariais como fator de controle do sistema produtivo. O controle significava, acima de tudo, um controle nacionalizado pelo Estado sobre as atividades produtivas. Este tipo de compreensão do que seria ou não um enclave, tendo como parâmetro a interferência do Estado nacional desenvolvimentista no sistema produtivo, justificava-se pela pouca expressão dos setores empresariais (nacionais ou multinacionais) enquanto classe com uma organização autônoma em relação ao Estado, e com capacidade econômica e política de definir os rumos das políticas nacionais de industrialização e de desenvolvimento. Embora a industrialização na América Latina tenha sido erigida sobre o signo da empresa privada, o setor público era mais visível no papel de controlador da economia.

Se esta super valorização do papel do Estado, ao nível da reflexão teórica, justificava-se para o período que se estende da década de 30 até a década de 70, certamente não corresponde à realidade dos anos 80 em diante. A complexificação da sociedade impõe a necessidade de se levar em consideração os arranjos que as elites economicamente dominantes estabelecem entre si e o Estado na determinação de políticas públicas, a partir de uma rede ampla de associações, sindicatos, partidos etc. E, em contrapartida, há que se levar em consideração ainda as reações que tal projeto político sofre por parte dos setores sociais organizados (sindicato de trabalhadores, associações, centrais sindicais, partidos de esquerda, etc.), que mesmo fora da coligação de poder, possuem capacidade de mobilização e pressão sobre as decisões tomadas tanto por empresários, no âmbito das relações internas ao setor produtivo, quanto pelo poder público.

Levando-se em consideração esta complexificação das relações sociais nos países da América Latina, em especial o Brasil, torna-se possível uma releitura dos conceitos de economia de enclave e economia com controle nacional sobre a produção, como ponto inicial para a análise sobre o ajuste estrutural. Esta diferenciação é importante para que se pos-

sa avaliar o peso do ajuste em cada situação particular. Por exemplo, a comparação entre o processo de ajustamento boliviano, realizado no fim dos anos 80, e o brasileiro, atualmente em curso, deve levar em consideração aspectos distintos. Os cortes nos investimentos estatais e o processo recessivo possuem efeitos diversos sobre a organização do sistema produtivo nacional como um todo. No caso brasileiro, o ajuste estrutural nos moldes do sistema financeiro internacional implica em uma ruptura no ritmo de expansão capitalista interno, revertendo-se na obsolescência do sistema produtivo, o que não tende a ocorrer com a Bolívia, Peru, e com a maior parte das nações centro-americanas, as quais, ao contrário do Brasil, aproximavam-se de uma situação de enclave, fundado na mineração ou na exploração agrícola, com incipiente grau de diversidade industrial.

A conseqüência do ajustamento estrutural para países como o Brasil, México e também a Argentina, tem um perfil mais agudo do que o ajuste das economias de enclave, na média em que a descontinuidade no ritmo de expansão capitalista, em um mercado internacional cada vez mais competitivo, representa uma possibilidade de que em algumas décadas, floresçam as condições que conduziriam, segundo os autores, à própria formação dos enclaves. Ou seja, a perda gradativa de controle nacional sobre o processo produtivo interno via dívida externa, a redução das atividades industriais, o comportamento associativo subordinado das elites nacionais ao capital externo, impelem o país a uma integração ao mercado mundial em um patamar distante daquele em que se encontrava até a década de 80, afastando-se daquilo que se pretende como modernidade.

Atualmente este processo associativo subordinado vem se concretizando através de *joint ventures*, onde as empresas locais com alguma colocação no mercado interno associam-se como parceiros menores às grandes corporações multinacionais, usualmente detentoras de um maior aporte de capital, além de maior cabedal tecnológico, não só para a produção, como também para a administração, comercialização e *marketing*. No caso brasileiro, o setor de informática, com o fim da reserva de mercado, apresenta um aquecimento neste tipo de associação de risco e serve como exemplo das transformações que podem ocorrer. Peculiar notar que as *joint ventures* que se formam na área de informática (como também em outras áreas), na maior parte das vezes, refere-se à comercialização de produtos fabricados no exterior, não envolvendo produção, nem tampouco transferência tecnológica. Ao contrário, redundando em desmantelamento de um parque produtivo existe, geralmente já obsoleto.

Este tipo de relação entre o capital nacional e o capital externo indica profundas alterações no padrão de internacionalização dos mercados e divisão da produção através de empresas multinacionais. As indústrias necessitam atualmente de poucas unidades de produção espalhadas pelo mundo afora para garantir produtos com qualidade e preços competitivos. Por outro lado, empresas ligadas a setor de serviços (bancos, supermercados, cadeias de *fast food*, etc) expandem-se além das suas fronteiras nacionais. Um elemento que poderia tornar coerente estas alterações seria o próprio incremento tecnológico dos processos de trabalho manufatureiros via automação, o que garante uma maior

qualidade nos produtos finais, com menos mão-de-obra. Além disto, os custos elevados da automação industrial por unidade fabril desloca a estratégia das empresas da dispersão em busca de mão-de-obra e matérias-primas baratas (como ocorreu nas décadas de 50, 60 e 70), para a concentração da produção. Aos demais países são estendidos as agências de distribuição, revenda e *marketing*, que compõem o setor de serviços.

Há ainda um outro aspecto, que embora não apareçam com freqüência na literatura sociológica e política sobre o tema, ainda assim merece ser destacado. Os padrões de vinculação entre nações seguem interesses geopolíticos estratégicos que exercem grande influência nas decisões econômicas oficiais sobre alocação de investimentos, prioridades, convênios, etc. Dentro da atual tendência nas relações internacionais, pós-guerra fria, a formação de múltiplos blocos geopolíticos reforça a necessidade de se incluir nas análises futuras o valor estratégico de determinadas regiões para os países centrais, a partir de um contexto de tensão econômica, política e militar entre blocos de nações que estão a se solidificar: Europa, América do Norte, Ásia Oriental — com Japão e os "Tigres Asiáticos", Comunidade de Estados Independentes e China continental. Os demais países da América Latina, África, e o restante da Ásia, tendem a redefinir o papel da dependência gravitando em torno destes blocos, sob um padrão diferente daquele vivido enquanto o mundo se dividia sob a hegemonia ocidental e soviética.

O conceito de dependência constitui-se, desta maneira, em um instrumento teórico importante para a compreensão deste redimensionamento provocado pelo ajustamento estrutural, na medida em que têm como ponto chave, tal como exposto por CARDOSO & FALETO (1969), os vínculos que unem as economias periféricas às centrais. Vínculos estes que, por um lado, se definem em uma perspectiva econômica, e por outro, possuem uma dimensão política, onde os interesses hegemônicos locais configuram um padrão específico de dependência.

Neste sentido, a comparação entre os diversos países latino-americanos, como caminho analítico para a compreensão das relações de dependência, esbarra na falta de uniformidade que constitua um padrão geral de relação econômica e política. A separação entre economias de enclave e economia com controle nacional sobre a produção servem como introdução a análises mais profundas, sem no entanto exercer um poder explicativo que só pode ser alcançado através da investigação sobre cada caso particular. A importância deste tipo de divisão está em introduzir o *poder de controle sobre as decisões econômicas* como um fator relevante para a compreensão das análises específicas da dependência para cada país, o que normalmente as explicações, que fundamentam o ajuste estrutural como caminho para a modernidade, deixam de lado.

O conceito de dependência remete assim às condições estruturais de funcionamento dos sistema econômico conjuntamente ao sistema político, intencionando desvendar os padrões de relacionamento entre ambos, tanto na esfera nacional como internacional. O esforço concentra-se sobre as alianças que as classes sociais estabelecem para reproduzir a estrutura de poder, dentro de um padrão de relações de do-

minação interna e externa. Isto significa que para uma análise sobre os problemas estruturais que envolvem o desenvolvimento, como o ajuste por exemplo, deve-se observar a realidade histórica de cada país sob quatro aspectos: 1) a partir das formas de vinculação do capital nacional ao estrangeiro, 2) dos padrões de articulação das elites dirigentes nacionais às organizações multinacionais (ou transnacionais) e ao Estado; 3) das tensões internas geradas pelo conflito de classes, sobretudo em uma perspectiva recessiva; e 4) a partir da estrutura de poder público interna, que permita ou não a resolução institucional dos conflitos, e a organização dos interesses de classe com certa ressonância sobre as decisões do Estado.

A complexidade das sociedades latino-americanas atuais, em especial o Brasil, apresenta uma série de dificuldades para a implementação de uma análise integrada, tal

como proposta por CARDOSO & FALETO (1969), a partir destes quatro parâmetros. No entanto, estes fazem-se necessários para uma melhor compreensão do ajuste estrutural como uma reordenação do padrão de dependência pelo qual passam os países do continente. A idéia central a se buscar deve ser, seguindo a linha de pensamento adotada pelos autores, o nível de controle interno sobre o processo produtivo, na medida em que o desenvolvimento, enquanto um processo de vinculação de interesses nacionais sob o ritmo de expansão do capitalismo, segue seu curso a partir de conflitos entre interesses localizados nos países centrais e aqueles localizados nas nações da periferia do sistema. O ajustamento estrutural, sob este ponto de vista, longe do discurso oficial sobre a modernidade, deve ser entendido como um realinhamento tenso nos padrões de dependência e desenvolvimento vividos pelos países latino-americanos.

BALTAR, R. Adjust an Development in Latin America: reviewing the dependence theory. *Semina: Ci. Soc./Hum.*, Londrina, v. 14, n. 3, p. 178-184, Sept, 1993.

ABSTRACT: *This article intends to discuss the concepts of structural adjustment of economy and the possibilities of development in Latin American countries, specially Brazil, by the confrontation of the analyses about unconditional adjust to international financial system in spite of some points of the dependence theory.*

KEY-WORDS: *Development; Dependence; Modernity; Structural Adjustment.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, Edmar L.; MENDOZA, M.R. (org.). *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARDOSO, F. Henrique; FALETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

GILPIN, R. *The Political Economy os international relations*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1987.

PEREIRA, L.C. Bresser; KAKANO, Y. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

Recebido para publicação em 01/07/1993.