
PROST, Antoine. *História da vida privada*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. (Fronteiras do espaço privado)

_____. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1988b.

SANTOS, Milton. *Novos rumos da geografia brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1982.

VIRILLIO, Paul. *Guerra puta*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. *O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil*. São Paulo: Espaço e Debates, n. 25, 1988a.

Recebido para publicação em 16/6/1993

DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: O PAPEL DOS ESTADOS NACIONAIS NA NOVA ORDEM MUNDIAL

RONALDO BALTAR¹

BALTAR, R. Dependência e Desenvolvimento na América Latina: o papel dos Estados nacionais na nova ordem mundial. *Semina: Ci. Soc./Hum.*, Londrina, v. 15, n. 3, p. 245-249, set. 1994.

RESUMO: A questão básica proposta neste texto visa discutir a relação entre Estado e economia da perspectiva da internacionalização dos mercados e do capital, partindo da premissa de que a compreensão do desenvolvimento do capitalismo moderno está além dos estudos que possuem como objeto os Estados nacionais isoladamente. As questões referentes à compreensão das transformações políticas na América Latina passam a requerer análises integradas, de forma a que seja possível dimensionar o papel das crises econômicas e das mudanças de regimes políticos na especificidade do processo de desenvolvimento capitalista dos países latino-americanos.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina - desenvolvimento, América Latina - dependência, Globalização, Mercado - internacionalização

1 - INTRODUÇÃO

A questão básica proposta neste texto visa uma discussão, ainda inicial, sobre a relação entre Estado e economia na América Latina da perspectiva da internacionalização dos mercados e do capital, partindo da premissa de que a compreensão do desenvolvimento do capitalismo moderno está além dos estudos que possuem como objeto os Estados nacionais isoladamente. As questões referentes à compreensão das transformações políticas na América Latina, sobretudo, passam a requerer análises integradas, de forma que seja possível dimensionar o papel das crises econômicas e das mudanças de regimes políticos na especificidade do processo de desenvolvimento capitalista dos países latino-americanos.

O centro deste tipo de abordagem está na análise dos liames entre ordem política democrática, autoritarismo e crise econômica. Difere, no entanto, dos estudos que procuraram responder a esta questão a partir de instrumentos analíticos estritamente institucionais, tais como análises eleitorais, estudos sobre o discurso e o com-

portamento de grupos políticos e a comparação entre tipos de instituições políticas de países diferentes em situações paralelas (democratização, etc.). Também difere da análise marxista ortodoxa, na medida em que esta tende a subdimensionar o papel da esfera política na conformação do processo de desenvolvimento econômico, atribuindo uma relação de reciprocidade mecânica entre interesses políticos e interesses econômicos, ambos englobados ao conceito de interesses de classe. Diverge também da análise econômica pura, uma vez que o instrumental analítico da economia prende-se fundamentalmente na reflexão dedutiva por comparação de modelos. Diante da atual diversidade de caminhos apresentados pelo processo de expansão do capitalismo mundial, os modelos tradicionais de interpretação da dinâmica capitalista, amparados em paradigmas históricos como a revolução industrial inglesa, por exemplo, não conseguem reunir elementos suficientes para a compreensão das atuais transformações vividas pelas sociedades ocidentais.

O caminho para tornar esta reflexão possível segue

1 - Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, Caixa Postal 6001, Londrina, Paraná, Brasil, CEP 86051-970.

os estudos que procuram estabelecer as formas às quais a relação entre Estado e economia tenha assumido para formar um novo padrão de desenvolvimento capitalista. Os conceitos-chave para esta operação metodológica são Estado e mercado, ambos vistos sob a perspectiva histórica, e observados cada qual sob sua lógica própria de funcionamento. Isto implica abordar a relação Estado e economia (poder público e interesses privados) do ponto de vista de um sistema de relações interativas, diferentemente de um modelo onde prevalece a subordinação de uma esfera a outra.

2 - ESTADO, MERCADO E CAPITAL NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A localização histórica dos conceitos de Estado e mercado deve vir acompanhada do redimensionamento dos níveis de integração internacional ao qual estão submetidos a cada momento. Neste sentido, para uma proposta de análise integrada, o conjunto de relações internacionais deve passar a ser considerado, ao lado das variáveis Estado e mercado, como sendo também uma variável-chave para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento atual.

A inserção das relações internacionais como objeto de estudo suscita três tipos de entendimentos sobre as tensões existentes entre os organismos representativos dos interesses nacionais (GERCHENKRON, 1970):

1. posição do conflito, sugere que as relações entre interesses nacionais e internacionais fundamentam-se em confrontos constantes, aos quais só sobrepõe-se algum tipo de ordem a partir da força de subordinação que determinados Estados exercem sobre outros;
2. posição liberal, parte da premissa de que as relações entre nações valem-se de um sistema equilibrado de cooperação mútua, fundamentado na troca de mercadorias e regulado pelo mercado internacional;
3. posição da hegemonia internacional, a qual presume um grau concomitante de conflito e de cooperação em um sistema que, embora conduzido por interesses de determinadas nações (hegemônicas), abre-se também à realização de interesses soberanos não hegemônicos através de alianças, parcerias, acordos e outros instrumentos de normatização dos interesses geopolíticos e econômicos de cada nação ou de grupos de nações.

A primeira análise das relações econômicas internacionais tende a subestimar a capacidade dos Estados nacionais em decidirem com qualquer grau de autonomia suas questões de política externa, o que implica admitir, por conseqüência, a incapacidade de uma condição soberana dos rumos da política interna.

A segunda conduz a uma distorção sobre a dinâmica do sistema. Ao ignorar as tensões do sistema econômico internacional e das relações políticas entre os Estados, considerando o conflito como exceção em um modelo tipicamente caracterizado pelo equilíbrio, esta proposição dificulta o entendimento sobre as transformações

ocorridas na esfera econômica interna de cada país.

A análise da hegemonia entre os Estados permite o estudo das interações entre o plano político e econômico de uma forma mais clara do que as outras duas visões; procurando-se evitar o risco de subdimensionar as determinações locais de política econômica ou de superestimar a capacidade de absorção das divergências regionais pelo mercado internacional. Neste sentido, os liames da política e da economia entre as nações devem ser desvendados através do enfoque sobre as interações políticas originárias concomitantemente de pressões internas e externas.

Enquanto esferas distintas, política e economia seguem dinâmicas próprias de funcionamento, de tal forma que as pressões ao nível político podem ou não repercutir de forma diferenciada ao nível econômico. O elemento central para a análise integrada corresponde, portanto, ao enfoque dos aspectos políticos das ações econômicas. É da resultante deste conjunto de medidas que se forma a ordem hegemônica do sistema, e por sua vez, é das alternativas e repercussões regionais destas ações que se alimenta o conflito e as tensões no sistema.

Desta forma duas questões passam a orientar as reflexões sobre a relação Estado/economia dentro do contexto da nova ordem mundial: os espaços de definição da soberania interna e externa do Estado, e a globalização dos mercados. Aqui, ocorre um deslocamento em relação a tradição de estudos neste campo no âmbito das ciências sociais (aproximando-se da análise econômica), uma vez em que o foco de análise passa a ser desviado do capital para o mercado. Este tipo de deslocamento do objeto de estudos possui um significado metodológico importante: trata-se da busca de uma abordagem interdisciplinar sobre um problema tradicionalmente estudado sob enfoques diferentes dentro de cada disciplina das ciências sociais, em especial a sociologia e a ciência política.

Em uma análise econômica tradicional, por exemplo, o papel do Estado na economia só recebe atenção quando visto sob o aspecto da alocação e da redistribuição de recursos. O que interessa neste tipo de estudo é mensurar, através de diversos tipos de indicadores, o nível de acumulação de capital, procurando identificar os elementos que aceleram ou retardam o ritmo de crescimento da taxa de lucro (ou do crescimento econômico). Neste sentido, o capital ganha uma dimensão autônoma nas relações sociais, o que reduz os grupos sociais ao conceito de agentes econômicos, isto é, a sujeitos sem organização, interesses, racionalidade ou ideologias particulares, gerando a pressuposição de que estes agentes possuem um comportamento previsível, na medida em que guiam-se tão somente pelas "regras do mercado" ou pela "lei da oferta e da demanda".

Por outro lado, estudos sociológicos têm tido a tendência a prenderem-se na ação particular dos sujeitos sociais, concentrando-se apenas na tipificação do comportamento político destes grupos perante situações históricas específicas, normalmente tendo como objeto imediato a análise dos discursos de lideranças políticas

ou, de associações de classe. Por sua vez, o enfoque dado através da ciência política a este tipo de problema têm sido, em grande parte, restrito a estudos comparativos, os quais redundam em descrições de formas institucionais frente a momentos históricos determinados, como a ascensão do autoritarismo ou as transições para a democracia.

Diante dos limites impostos à investigação isolada dentro de cada disciplina, muitos sociólogos, politólogos e economistas vêm postulando a análise integrada como fórmula mais eficaz para possibilitar a compreensão das transformações ocorridas no padrão de desenvolvimento capitalista a partir da década de 80. Dentro desta perspectiva, o deslocamento da noção de internacionalização do capital para a globalização do mercado, como elemento chave para compreensão das mudanças no sistema, não significa uma negação da referência a uma estrutura de classes, tal como é entendido o conceito de capital na tradição das ciências sociais. Centralizar a reflexão no processo de globalização do mercado significa reconhecer que o capital, por ser uma forma específica de propriedade numa dada estrutura social, possui, em alguma medida, uma dimensão nacional, o que lhe impõe um limite na perspectiva de globalização. Já o mercado, por ser visto como espaço onde se manifestam relações sociais próprias do processo de acumulação, serve como instrumento analítico mais adequado para uma compreensão da dinâmica de globalização e seus efeitos sobre a articulação entre Estado e economia.

Globalização do mercado significa pressupor que há um processo gradativo no qual os mercados locais tornam-se cada vez mais abertos a capitais que, embora circulando internacionalmente, possuem um vínculo nacional de origem (por serem propriedade de alguém). Na medida em que a globalização assume uma proporção generalizada entre as nações, diversos elementos que estruturam o sistema passam a estar em cheque, tais como os conceitos de soberania, nacionalidade, desenvolvimento, dependência, entre outros. Esta operação teórica pretende tornar mais eficiente o estudo das tensões internas e externas que existem nos arranjos consequentes deste processo e que, por conseguinte, fundamentam o padrão de desenvolvimento capitalista atual. Padrão este que passa a ser caracterizado agora não mais pela internacionalização do capital, mas fundamentalmente pela globalização dos mercados.

Os conceitos de internacionalização e globalização diferem-se basicamente pelo sentido de manutenção ou perda das referências nacionais. Assim, a internacionalização significa um processo político, econômico ou cultural onde há interação entre países diferentes sem que haja, no entanto, perda das suas referências nacionais. Já o conceito de globalização procura identificar aquelas interações políticas, econômicas ou culturais onde existe uma forma de integração (unificação), que tem como consequência a perda das referências nacionais. Em outras palavras, a internacionalização requer a existência de fronteiras nacionais, enquanto a globalização significa a superação destas fronteiras na formação de unidades

Semina Ci. Soc./Hum., v. 15, n. 3, p. 245-249

globais. É neste sentido que o capital deve ser visto sob a perspectiva da internacionalização (pois enquanto propriedade não perde suas referências nacionais), enquanto o mercado pode ser analisado sob a ótica da globalização.

As tensões locais e internacionais a que estão submetidos os Estados, as quais exigem respostas políticas adequadas perante a globalização dos mercados, abrem possibilidades de arranjos sociais e programas de desenvolvimento que não se explicam por mecanismos de auto-regulação econômica. Neste sentido, em oposição à proposição neoliberal, o equilíbrio gerado por um comércio livre não é garantia nem fundamento de uma ordem internacional equânime, nem tampouco a garantia de existência de uma ordem nacional democrática.

3 - O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Ao se localizar a discussão sobre a realidade atual da América Latina, a questão focalizada passa a tratar do grau possível de liberdade (autonomia) que os Estados nacionais possuem sobre o "consenso de Washington", ou seja, procura-se avaliar quais as possibilidades de conjugação entre desenvolvimento, autonomia e democracia nos países do terceiro mundo.

O conceito de dependência readquire um papel de destaque para este tipo de reflexão, na medida em que pretende uma síntese entre diversas concepções sobre o desenvolvimento capitalista nas regiões periféricas do sistema, ao mesmo tempo em que propõe uma perspectiva integrada de análise entre a economia e a política.

O debate conceitual que sustentava as diferentes compreensões sobre o desenvolvimento (e subdesenvolvimento), desde os anos 50, retratava uma polarização entre as proposições liberais e aquelas (socialistas e não socialistas) que preconizavam a inevitabilidade de uma intervenção estatal no processo de industrialização tardia. Este debate esteve presente nas formulações cepalinas, desempenhando um papel importante na definição da teoria do subdesenvolvimento assumida pelos seus mais expressivos representantes (Raúl Prebisch e Celso Furtado). A generalização da proposta da CEPAL, assumida na segunda metade da década de 50 como política desenvolvimentista em vários países latino-americanos (Brasil e México sobretudo), implicou em um esvaziamento das formulações liberais que preconizavam formas de industrialização sem a intervenção do Estado (BIELSHOWSKY, 1988).

O conjunto de argumentos que sustentavam a proposta cepalina estavam fundamentados no desequilíbrio da balança de pagamentos entre a periferia e o centro do sistema. A deterioração dos termos de troca entre Europa e Estados Unidos de um lado, e o terceiro mundo de outro (excluía-se os países do bloco socialista), constituía-se nesta perspectiva como o obstáculo central ao desenvolvimento. Para superá-lo, havia a necessidade do desencadeamento de um processo de industrialização, transformando as economias agro-exportadoras em econo-

mias manufatureiras.

De posse deste diagnóstico, o problema transportava-se para os limites estruturais dos países latino-americanos. Estes limites dificultavam internamente a mudança de economias de exportadores de matérias-primas para economias industrializadas. Segundo os prognósticos da CEPAL, os principais obstáculos estruturais (variantes em grau e intensidade em cada país latino-americano) eram:

- 1) a falta de capital privado em abundância para financiar a industrialização; e
- 2) a falta de um mercado interno consumidor capaz de impulsionar e sustentar o desenvolvimento.

Aliados a estes problemas estavam a instabilidade política e a permanente tensão social gerada pela desproporcional concentração de renda encontrada nestes países. Outro fator agravante estava no que se define como uma heterogeneidade estrutural, ou seja, um des-nível intra-regional dentro de cada país, que impedia a adoção de políticas nacionais uniformes, forçando estratégias de políticas públicas localizadas (FURTADO, 1986).

Diante deste quadro, o Estado deveria assumir, na perspectiva cepalina, o papel de promotor do processo de industrialização, concentrando capital e planejando racionalmente os investimentos locais de forma a contornar os efeitos da heterogeneidade estrutural de cada país. Os capitais privados, ainda presos ao comércio agro-exportador, eram tidos como incapazes de formular um projeto nacional de desenvolvimento industrial. No caso brasileiro, este conjunto de formulações resultaram no plano de metas do governo Juscelino Kubitschek (1955-1961), nas intenções de reformas de base do governo João Goulart (1961-1964), e influenciaram o núcleo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II) do período militar (1964-1979).

O cerne de todas estas propostas de política de desenvolvimento foi a presença do Estado como promotor da industrialização. Tomando-se em detalhe o caso brasileiro, da década de 50 à década de 90, apesar de haver um vigoroso debate intelectual em torno dos conceitos liberais, em oposição à intervenção do Estado na economia, que envolveu personagens como Roberto Simonsen, Eugênio Gudin, Roberto Campos, Delfin Neto, Mário Henrique Simonsen, Fernando Hornem de Mallo, Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, Ignácio Rangel, entre tantos outros, o papel do Estado sempre esteve no lugar de destaque das políticas públicas de modernização do país, seguindo a estrutura da proposta cepalina (BIELSHOWSKY, 1988).

Embora houvesse a ação racional do planejamento público, orientando a industrialização, o processo de desenvolvimento não resultou em superações do quadro de desequilíbrios intra-regionais, nem no nível de concentração de renda. Ao contrário, ao longo destes 40 anos de industrialização orientada pelo Estado nacional, ainda que desdobráveis em fases distintas, diversos indicadores que na década de 50 caracterizavam o grau de subdesen-

volvimento, persistem ainda na década de 90 (analfabetismo, pobreza absoluta crescente, malha viária precária, altos índices de mortalidade infantil, êxodo rural, entre outros). Este fenômeno é comum, em maior ou menor escala, a todos os países latino-americanos que experimentaram algum tipo de projeto nacional de desenvolvimento.

Por outro lado, também o setor privado mostrou-se incapaz de articular um projeto privado de desenvolvimento nacional, capaz de promover um processo de industrialização auto-sustentado e independente dos recursos oriundos dos fundos públicos. O circuito de reprodução do capital privado tem como origem investimentos estatais que se distribuem sob formas variadas, tais como créditos, subsídios, incentivos fiscais, etc. O excedente produzido pelo setor privado em grande parte fuge ao movimento de inversão de capital no setor produtivo da economia, tornando-os patrimônio ou investimentos de caráter especulativo.

Neste quadro, a entrada de capital estrangeiro tornava-se alimentado constantemente o processo de modernização, de forma tal que as economias latino-americanas que implementaram algum tipo de industrialização possuem um baixo grau de autonomia política, isto é, os Estados nacionais, embora soberanos, não possuem um controle autônomo interno sobre os planejamentos de investimentos locais dentro de um tipo de projeto nacional de desenvolvimento, tal como significava as propostas cepalinas da década de 50 e 60.

4 - O CONCEITO DE DEPENDÊNCIA E O CASO DOS ESTADOS NACIONAIS

A introdução do conceito de dependência no âmbito do desenvolvimento da América Latina ganhou impulso definitivo após os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto na segunda metade da década de 60. A inovação que esta abordagem sobre o desenvolvimento trazia, estava na incorporação da dependência como fator estrutural nas relações entre centro e periferia do sistema. Qualquer tipo de modernização que visasse a ser promovida em países como, sobretudo, Brasil, México, Argentina, Uruguai e Chile, deveria ser entendida no âmbito das relações e dos interesses entre Estados Unidos e o subcontinente latino-americano.

Neste sentido, este conceito de dependência passa a ser um instrumento teórico que possibilita a análise integrada entre os sistemas econômicos e políticos ao nível das relações entre os Estados nacionais e os interesses internacionais. A resultante desta proposta conceitual está na busca dos determinantes internos e externos que fundamentam os processos de modernização de cada país.

No entanto, a dependência recoloca-se hoje, após a crise do Estado dos anos 80 e 90, diferentemente do momento no qual foi formulada. Embora persista algum desequilíbrio nas relações de troca entre os países do centro e os de periferia, este parece não ser mais um fator primordial na tipificação da dependência ao longo dos

anos 80. As dívidas externas, intermediadas e monitoradas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), assumiram o papel determinante na forma de padronização das políticas de relações internacionais, sobretudo entre os Estados Unidos e Brasil, México, Argentina e Chile.

Soma-se a este novo padrão de dependência a crescente globalização dos mercados locais, fenômeno que foi acelerado a partir da segunda metade da década de 80 (início dos anos 90 no Brasil), seguindo os programas de ajuste do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A crise dos Estados nacionais, na década de 80 marca a concomitância de dois fenômenos: o esgotamento dos regimes militares ditatoriais e a incapacidade do poder público em manter-se como pólo promotor do processo de modernização econômica, em virtude das dívidas externas e internas contraídas ao longo dos anos 60 e 70 (SALLUM JUNIOR, 1988). Deste forma, o Estado perde a capacidade econômica de financiar o desenvolvimento ao mesmo tempo em que perde o suporte autoritário para dirigir as políticas públicas. Os períodos de transição passam a revelar um conjunto de demandas sociais organizadas, até então reprimidas, que não se contentam em passar ao largo da industrialização.

O projeto que emerge desta nova ordem política latino-americana, democratizada e parcialmente industrializada, encontra uma barreira na crise de financiamento do Estado. O impasse que se constrói atualmente e prolonga as transições, está ancorado, desta forma, nos seguintes elementos:

1) a conquista de espaços políticos de negociação dentro do Estado por setores sociais organizados que, ao

longo do período ditatorial, estiveram à margem dos investimentos públicos;

- 2) a incapacidade econômica do Estado, endividado, de ser o centro do projeto de desenvolvimento; e
- 3) a incapacidade política do Estado, sem autonomia perante novo quadro de interesses internacionais, em atender as demandas sociais que agora se fazem representar no cenário político nacional.

As tensões geradas por estes conflitos agravam-se, ao se projetar o caminho das transições a longo prazo, na medida em que, embora surjam projetos neoliberais de orientação externa como solução para a América Latina, em nenhum destes países se identifica a construção de um projeto nacional de desenvolvimento fundamentado em capitais privados. Todas as soluções, sobretudo as neoliberais, ainda se baseiam no Estado como financiador de industrialização. A inversão dos programas de modernização (neoliberais) está no fato de que os investimentos públicos **não devam mais ser canalizados para empresas de caráter estatal, mas ir diretamente ao setor privado**. Significa portanto, uma radicalização da atividade de apropriação privada dos fundos públicos, elemento constante na vida política dos países latino-americanos, em especial no Brasil.

A questão que se deve buscar, para a compreensão da possibilidade de conjunção duradoura entre desenvolvimento, democracia e autonomia na América Latina reside, assim, em que tipos de arranjos sociais locais sustentam estes novos projetos de modernização, tendo-se como parâmetro a crise do Estado e a forma na qual se configura a dependência no quadro atual das relações políticas internacionais.

BALTAR, R. Dependence and Development in Latin America: the role of national States in global new order. *Semina: Ci. Soc./Hum.*, Londrina, v. 15, n. 3, p. 245-249, Sept. 1994.

ABSTRACT: *This paper aims to discuss the relationship between State and economy from the perspective of the markets and capitals' internationalization. The basic premise is that the comprehension of the modern capitalism development is beyond the studies that take into account the national States isolately. The question regarding the comprehension of these political transformations in Latin America needs integrated analysis to become possible the understanding of the real dimension of the role that economics and political crisis play in specific capitalist development process of Latin-American countries.*

KEY-WORDS: *Latin America - development, Latin America - dependence, Globalization, Market - internationalization*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Brasília: IPEA/INPES, 1988.

FURTADO, C. *A Economia Latino-Americana*. São Paulo: Nacional, 1986.

GERCHENKRON, A. *Atraso Económico y Industrialización*. Barcelona: Ariel, 1970.

SALLUM JÚNIOR, B. *Por Que Não Tem Dado Certo: notas sobre a transição política brasileira*. IN: SOLA, L. *O Estado da Transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, 1988.

Recebido para publicação em 30/3/1994