



Fernando Fajnzylber: del cepalismo tardío al neo estructuralismo latinoamericano

Pedro Giovannetti Moura^(*)

Resumen

El propósito de este artículo es proponer una revisión del pensamiento de Fernando Fajnzylber, un importante teórico de la CEPAL de los años 1980-1990 que, con la construcción de un marco teórico único, aporta importantes contribuciones al debate sobre el desarrollo regional. Con este objetivo, empezamos el artículo con una breve revisión bibliográfica sobre el proceso de sustitución histórica de las importaciones (ISI) que comenzó en la región a partir de la década de 1950 para, después, detenernos en los aspectos principales del trabajo del chileno, con especial atención a su libro “La industrialización trunca de latinoamerica”. Tenemos la intención de argumentar que, al criticar las deficiencias de este proceso histórico, el autor cambia el espacio central del debate sobre el desarrollo regional, con el objetivo de centrarse especialmente en las experiencias asiáticas ancladas bajo concepto de Developmental State. Finalmente, es a partir de esta unión entre la experiencia latinoamericana y los modelos asiáticos que resultarán las bases del llamado neo estructuralismo latinoamericano, acerca del cual hacemos algunas preguntas.

Palabras Clave: Desarrollo; Latino-america; Regional; Innovación; Modelo asiático.

Fernando Fajnzylber: do cepalismo tardio ao neoestruturalismo latino-americano

Resumo

O presente artigo tem por objetivo propor uma revisitação ao pensamento de Fernando Fajnzylber, importante teórico cepalino dos anos 1980-1990 que, mediante a construção de um arcabouço teórico singular traz significativas contribuições ao debate sobre o desenvolvimento regional. Tendo em vista esse norte, iniciaremos o artigo com uma breve revisão bibliográfica a respeito do processo histórico substitutivo de importações que se inicia na região a partir dos anos 1950 para, em seguida, nos debruçarmos sob os principais aspectos da obra do chileno – com especial destaque para “La industrialización trunca de América Latina”. Pretendemos argumentar que, através de críticas às insuficiências desse processo histórico, o autor redimensiona o debate do desenvolvimento regional, com as lentes se voltando especialmente para as experiências asiáticas ancoradas sob a alcunha do conceito de Developmental State. Por fim, é a partir dessa junção entre experiência latino-americana e os modelos asiáticos que resultarão as bases do chamado neoestruturalismo latino-americano, sobre o qual deixamos alguns questionamentos.

Palavras Chave: Desenvolvimento; América Latina; Regional; Inovação; Experiência asiática.

^(*) Graduado en Historia (Grado de Bachiller y Licenciatura por la “Universidade de São Paulo”, USP). Estudiante del programa de Maestría del Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) en la Universidade de São Paulo (USP). Brasil. Email: pedrogimoura@hotmail.com o pedro.moura@usp.br ORCID: <https://0000-0003-0104-6417> Curriculum Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0967885032582238>



Fernando Fajnzylber: del cepalismo tardío al neo estructuralismo latinoamericano

Introdução

O Objetivo desse artigo é analisar a importância do pensamento de Fernando Fajnzylber para a atualização do pensamento estruturalista latino-americano e a conformação das bases para o pensamento neoestruturalista. Nosso intuito é, através de uma revisão crítica de seu pensamento em perspectiva dialógica com outros formuladores sobre a questão do desenvolvimento regional, compreender as inovações e limites do pensamento do autor.

Para tanto dividimos o artigo em quatro partes fundamentais. Na primeira delas buscamos identificar a relação entre o autor e o pensamento cepalino, retomando brevemente aqui o surgimento da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) e seus postulados centrais. Também nessa parte, tentamos identificar a Industrialização via Substituição de Importações (ISI) enquanto um processo histórico que se desenvolve no continente a partir de uma específica conjuntura dos anos 1950-1960. Por extensão, ao não a enxergarmos enquanto um modelo de desenvolvimento planejado a priori, buscamos demonstrar alguns balanços de pensadores cepalinos a essa experiência histórica.

A segunda parte se debruça sobre o pensamento de Fajnzylber, analisa seu percurso intelectual e se detém sobre sua grande contribuição ao debate sobre o desenvolvimento regional, a saber, a publicação de “Industrialización trunca de América Latina”, em 1981. Tentamos aqui esmiuçar o conceito de *Nova Industrialização* proposto pelo autor, identificando as inovações frente à produção da CEPAL.

A terceira parte relaciona as ideias centrais do autor com a conformação de uma nova corrente de pensamento, o neoestruturalismo. Ancorada na experiência estruturalista latino-americana dos anos 1950-1960, mas com as lentes voltadas para as novas experiências do sudeste asiático, o neoestruturalismo se consolidou enquanto uma corrente de pensamento na região e teve, nos escritos de Fajnzylber, princípios basilares.

Por fim, na última parte do artigo, buscamos sintetizar os principais aspectos em uma conclusão. Nessa, buscamos também sinalizar alguns limites que identificamos na obra do autor – nos valendo para tanto das obras de outros pensadores do desenvolvimento regional –, oferecendo alguns pontos importantes para novas pesquisas que debatam teorias do desenvolvimento para a região.

Nesse espaço, buscamos defender a ideia de que a obra de Fajnzylber é de crucial importância para a “atualização” do pensamento estruturalista, ao oferecer uma espécie de síntese que combina um balanço da experiência histórica regional com a contribuição de aportes oriundos das literaturas apoiadas no conceito de *Developmental State*. Longe de esgotar o tópico, o artigo, dialogando com a bibliografia sobre o pensamento econômico regional, pretende oferecer tão somente uma contribuição que estimule novas publicações acerca do debate teórico sobre os pensadores do desenvolvimento latino-americano.

1. A CEPAL e Fernando Fajnzylber

Os indivíduos históricos são produtos do seu tempo e de seu meio. Ou, se valendo do paradigma de Koselleck, é apenas através da compreensão do *Espaço de Experiência* de determinado indivíduo ou grupo social que poderemos projetar o seu *Horizonte de Expectativa* (Koselleck, 2006, p. 308). Em outras palavras: não existem indivíduos “fora” ou “além” de seu tempo, mas, em contrapartida, indivíduos ou grupos pautados por experiências que os permitam projetar horizontes de atuação específicos. A validade dessa perspectiva, na visão do autor, é universal. Ao considerarmos nosso objeto nesse artigo, Fernando Fajnzylber, esse paradigma de Koselleck faz ainda maior sentido.

O chileno Fernando Fajnzylber foi, em absoluto, um homem de seu tempo histórico. Ao se debruçar em seus estudos sobre a necessidade do avanço da indústria na América Latina, às economias transnacionais, o papel desempenhado pela transferência tecnológica para o progresso industrial e, para tanto, se debruçar no estudo dos casos de maior sucesso nos anos 1980 – países do sudeste asiático, além de Alemanha e Estados Unidos, principalmente - o autor

situava-se num debate mais amplo que perpassou o pensamento político-econômico latino-americano. O debate sobre o desenvolvimento regional se pautava em algumas questões elementares: de que forma superar o subdesenvolvimento? Como gerar um desenvolvimento das forças materiais da região capaz de propiciar um aumento do bem-estar coletivo? Qual o papel da tecnologia nesse processo?

Em 1950, enquanto o chileno cursava seus estudos primários, ainda com dez anos, em uma escola na comuna de San Miguel, Raul Prebisch assumia o posto de Secretário Executivo da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL).¹ Um ano depois, em 1951, o mesmo Prebisch apresentava o documento “Manifesto Latino – Americano”, primeira produção da comissão, responsável não só por organizar uma base de dados econômicos – até então inexistentes – dos países locais, como, também, por oferecer uma alternativa de formulação econômica para atores políticos regionais.

Mais do que um documento de análise econômica, o “Manifesto Latino-Americano” representou, também, uma resposta aos céticos de Washington que questionavam a capacidade dos economistas latino-americanos conseguirem fazer um rigoroso estudo sem a supervisão estadunidense ou europeia. Dessa forma, em sua versão inicial, “Estudio económico de la America Latina” havia se tornado um teste para os economistas locais e para a recém-criada CEPAL, que, com uma liderança efetiva, poderia se converter em um centro poderoso de ideias e ação em vez de só mais uma pequena agência da ONU no “fim do mundo”. (Dosman, 2011, p. 288)

Ingresso na Universidade Técnica Federico Santa Maria, em Valparaíso, em 1958, Fajnzylber formou-se em Engenharia ao, cinco anos depois, defender sua monografia para pleitear ao título de Engenheiro Civil Industrial com uma investigação a respeito da “Aplicação da programação lineal ao sistema interconectado do setor elétrico”. Essa formação lhe permite desempenhar atividades docentes no Departamento de Engenharia Industrial da CEPLA, importante centro de planificação econômica nacional (Olivos, 2016, p. 40).

Foi trabalhando na CEPLA que o chileno receberá um chamado telefônico no qual lhe oferecem uma consultoria para a FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – em Assunção, no Paraguai, em 1968. Após o término desse trabalho, de curta duração (cerca de três meses), será contratado pela CEPAL para realizar um estudo em seu escritório no Rio de Janeiro, Brasil, em conjunto com o Instituto de Planejamento Econômico e Social, o IPEA, quando efetivamente inicia seu trabalho na comissão econômica latino-americana. (Olivos, 2016, p. 42)

Atuante desde a década de 1950, podemos afirmar que a CEPAL se constituiu enquanto *locus* central do desenvolvimento do pensamento estruturalista regional. Embora em seu interior tenham convivido uma pluralidade de pensamentos e pensadores, é possível identificarmos um denominador em comum. A CEPAL teve por chave analítica a ideia segundo a qual a economia mundial deve ser interpretada enquanto uma unidade de contrastes e assimetrias, divididas sob a alcinha de países centrais e periféricos que, se dividiriam, segundo a forma de inserção na divisão internacional do trabalho de cada economia.

Com isso em mente, compreendemos que as regiões ditas *periféricas* – objeto de Fajnzylber – seriam marcadas por um quadro crônico de “subdesenvolvimento”. Conceito já utilizado anteriormente, convém destacar que, a partir das formulações cepalinas, o subdesenvolvimento não mais é visto enquanto uma “etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas”, mas sim como um processo particular e historicamente explicado pelo choque assimétrico das economias locais com o centro econômico mundial (Furtado, 1961, p. 184).

Como consequência de sua abordagem histórico-estruturalista, a CEPAL compreende na América Latina uma especificidade em relação ao seu desenvolvimento em perspectiva comparada ao caso europeu. As estruturas subdesenvolvidas, secularmente compreendidas

¹ Criada em um contexto do pós-guerra, em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) se tornou o principal centro de produção teórica latino-americana. Ao reunir uma vasta variedade de intelectuais com o objetivo de realizar pesquisas destinadas à construção de publicações que influenciassem a adoção de políticas públicas e oferecer treinamento para jovens economistas locais, a CEPAL buscava a superação da pobreza regional mediante o desenvolvimento.

mediante o papel ocupado pela região na divisão internacional do trabalho, *condicionariam*, mais do que determinariam, comportamentos específicos das trajetórias históricas locais. Dessa forma, torna-se possível enxergar especificidades históricas dentro de um universo em comum. Assim:

O processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países do centro. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais. Nestes, o aparelho produtivo é diversificado, tem produtividade homogênea ao longo de toda sua extensão e tem mecanismos de criação e difusão tecnológica e de transmissão social de seus frutos inexistentes na periferia. (Bielschowsky, 2000, p. 22)

Aparelhos produtivos diversificados, produtividade homogênea e mecanismos de criação e difusão tecnológica, por sua vez, se expressariam no potencial industrial das áreas centrais, em detrimento às áreas periféricas. Tal correlação, por seu turno, geraria um constante desequilíbrio na balança de pagamentos, prejudicando o continente latino-americano.

Contudo, afirma Prebisch, os finais dos anos 1940, com a Segunda Guerra Mundial e o imediato pós guerra, seriam responsáveis por uma novidade significativa junto a esse paradigma. Argumenta Prebisch que: “(...) os fatos a estão impondo [industrialização]. Duas guerras no espaço de uma geração, e uma profunda crise econômica entre elas, mostraram aos países da América Latina suas possibilidades, indicando-lhes positivamente o caminho da atividade industrial.” (Prebisch, 1949. In: Gurrieri, 2013, p. 95)

A manutenção do nível de demanda interna somado a uma grande dificuldade de importar – com substancial aumento dos preços de produtos estrangeiros e diminuição de divisas – estimula, consideravelmente, uma maior produção interna substitutiva, acarretando uma mudança substancial dessa pauta de importação. Passado um momento inicial de utilização da potencialidade existente para uma pequena substituição de algumas produções estrangeiras, passa-se a se importar matérias primas e bens de capital indispensáveis à continuidade do processo substitutivo (Tavares, 2011, p. 223). Se daria, dessa forma, o chamado processo de Industrialização via Substituição de Importações (ou ISI), na qual haveria uma transição da busca do produto, ou bem de consumo final, para a busca pelos instrumentos necessários à sua produção, possibilitando, assim, manter uma pequena taxa de investimento e crescimento nessa região periférica.

A ISI, convém destacar, mais do que um projeto econômico formulado por economistas enquanto uma forma de atuação que buscasse uma alternativa a condicionante de subdesenvolvimento regional foi, na realidade, uma resposta promovida por atores sociais e políticos diante de uma mudança conjuntural (Segunda Grande Guerra) que impactou o ordenamento do mercado mundial num dado período histórico. Dessa forma, como apontado pelos próprios autores cepalinos nos anos 1960 e 1970, a ISI não logrou em conformar uma efetiva alternativa concreta capaz de superar a dependência do setor agrário exportador que historicamente se estabeleceu na região.

Tal fato justifica-se por alguns pontos. Em primeiro lugar, menciona-se que, apesar de implicar numa mudança de paradigma, o processo substitutivo de importações não foi capaz de subverter a lógica da forte dependência externa regional, apenas cambiando a natureza dessa dependência: de dependência por produtos industrializados de demanda, passa-se à demanda por bens de capital e matérias prima necessárias à produção dos mesmos.

Como segundo ponto, destaca-se que a mudança se circunscreveu a alguns setores industriais e atividades com diálogo próximo a esses, não conseguindo, dessa forma, representar uma ruptura ao modelo agrário-exportador. Temos, como decorrência, que as atividades tradicionais de exportação (inclusive aquelas sem grande dinamismo tecnológico e produtivo) mantiveram-se não só coexistindo com essa indústria, principalmente leve, como ocupando ainda papel de destaque. Dessa forma, Octavio Rodriguez nota uma tendência ao desequilíbrio externo das atividades econômicas regionais, já que: “(...) vê-se que as transformações na estrutura

produtiva, e as mudanças na composição das importações que a acompanham, não se dão na prática de acordo com as condições ideais de proporcionalidade requeridas para preservar o equilíbrio externo.” (Rodríguez, 2009, p. 103)

Essa convivência entre setores com insuficiente dinamismo e atividades com baixa produtividade também não será capaz de impor uma realocação do excedente de mão de obra de uma agricultura com baixo nível tecnológico e fortemente improdutivo. Assim, o subemprego estrutural regional continuará manifestando-se enquanto uma problemática central. Ainda nas palavras do mesmo Rodríguez, temos que:

(...) a acumulação de capital será exígua na periferia, tendo em vista os baixos níveis de produtividade e renda médios que nela prevalecem; mas além disso, ao se traduzir em investimentos de alta densidade e grande escala, a acumulação será insuficiente para absorver a oferta de mão-de-obra que provém do crescimento vegetativo da PEA e para, ao mesmo tempo, ir reabsorvendo o subemprego instalado em setores de baixa produtividade, em novas condições de produtividade elevada. (...)” (Rodríguez, 2009. p. 109)

Por fim, pontua Tavares sobre as limitações do processo de ISI que os novos (e poucos) setores industriais dinâmicos que começam a ganhar alguma importância conseguem se expandir somente em um âmbito muito restrito de seus mercados nacionais e adjacências, garantidas comumente por acordos comerciais de benefícios fiscais ou isenção de taxas para os países próximos,² perpetuando o caráter limitado desse novo modelo. (Tavares, 2011, p. 224)

Como conclusão, podemos afirmar que os anos 1950-60 assistiram ao primeiro surto de desenvolvimento industrial da região que, por um lado, levaram a conformações de parques industriais com alguma complexidade, em especial nos países mais ricos, como Argentina, México e, com destaque, no Brasil. Porém, esse processo foi incapaz de romper com a forte dependência externa regional, apenas cambiando a natureza dessa dependência: de dependência por produtos industrializados de demanda, passa-se à demanda por bens de capital e matérias prima necessárias à produção industrial. É sob esse aspecto que Fajnzylber se debruça em suas análises e apresenta importantes contribuições.

2. Por uma nova industrialização: a contribuição de Fajnzylber para o estruturalismo

Ao escrever o seu “Sistema industrial e exportação de manufaturados – análise da experiência brasileira”, em 1971, junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Brasil (IPEA) Fajnzylber se debruçava sobre o setor industrial mais avançado da América Latina em termos de desenvolvimento, de autonomia tecnológica e de mais amplo mercado interno. Essa obra, que esmiúça e traça um panorama sobre o que era a indústria brasileira em fins da década de 1960 e inícios dos anos 1970, tinha por principal objetivo analisar os antecedentes de certas características do sistema industrial brasileiro que pudessem servir de substrato para a formulação de uma estratégia de longo prazo para o aumento da produtividade nas exportações brasileiras, formulando hipóteses sobre a razão do então dinamismo industrial presente nessa economia. (Fajnzylber, 1971, p. 17).

Não é exagero afirmar que, nesse estudo sobre o tamanho das empresas nacionais brasileiras, o grau de exportação de manufaturados do país, sua concentração industrial, produtividade e desenvolvimento tecnológico, o autor seguia o pedido de Prebisch, feito ainda no início da CEPAL, para que os economistas locais se comprometessem com a busca por uma criação de uma base de dados para região, até então quase inexistente. Por outro lado, esse estudo, fortemente empírico, também serviu ao propósito de atuar como um tipo de embasamento fundamental para sua grande obra, a ser publicada quase uma década depois, “Industrialización trunca de América Latina”. A diferença do parque industrial brasileiro em relação aos demais

² Nesse sentido, merecem destaque as tratativas dos governos da época na conformação de blocos econômicos, como da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), na década de 1960, que tentaram traduzir para o campo político as formulações sobre a necessidade da integração regional como catalisador do desenvolvimento regional.

países, a possibilidade de um desenvolvimento regional autônomo e a importância da inovação para o sucesso tecnológico, são alguns dos pontos presentes na obra que reapareceram mais à frente na obra do chileno.

Com a vitória de Salvador Allende nas eleições presidenciais de 1970, Fajnzylber volta ao país e passa a atuar no governo socialista. Após atuar brevemente na área econômica do governo, será nomeado interventor na mina de Cobre de El Teniente, ligada a Cordilheira dos Andes, na província de O'Higgins. Esse início de atuação se deu no auge dos protestos de caminhoneiros, que contribuíram com a derrocada do governo Allende e no golpe militar chileno liderado por Augusto Pinochet. Nesse cenário, a partir de 1973 se exila no México, graças ao contato com amigos da CEPAL do país.

É no México que, em 1983, o militante do Partido Socialista Chileno publica sua grande contribuição para o debate do desenvolvimento regional, “Industrialización Trunca de América Latina”. Partindo da ideia, desenvolvida anos antes, segundo a qual numa hipotética matriz dos países latino-americanos em que se encontram, na vertical, o progresso econômico e, na horizontal, distribuição de renda, nunca conseguiríamos um preenchimento positivo nos dois polos simultaneamente (o “*casillero vacío*”). Assim, o autor sugere a necessidade em abrir a “caixa preta” do debate da industrialização no continente: em outras palavras, assumindo a disfuncionalidade do padrão industrial latino-americano precedente, tendo em vista a não solução de problemas locais significativos e, especialmente, reconhecendo que parte da sedução que exerce a proposta neoliberal é atribuída, precisamente, a certas irracionalidades do modelo proposto de industrialização para o continente, “admite-se a necessidade da elaboração de uma proposta de “nova industrialização””. (Fajnzylber, 1983, pp.14-15)

A partir de uma compilação de dados a respeito do continente, conclui, em primeiro lugar, que apesar de um crescimento médio, entre 1955-75, na ordem de 6,9% (e, portanto, acima dos 2,5% dos países avançados), a América Latina estaria distante dos centros então mais dinâmicos da economia mundial. Os países socialistas tinham um crescimento médio na ordem dos 9,8%, enquanto o Japão crescia a taxas de 12,2%.

Em segundo lugar, aponta que, em 1950, superavam os 20% de taxas de industrialização Argentina (26%), Uruguai (22%), Chile (23%) e Brasil (22%), sendo que o primeiro e o segundo eram responsáveis por 40,1% da produção industrial local. Contudo, já em 1978, Brasil e México são responsáveis por 61,8% da produção industrial total, enquanto os três anteriormente citados decaem para 20,5%. (Fajnzylber, 1983, p. 154)

Mas, admite que, mesmo Brasil e México, não foram capazes de criar um modelo de crescimento industrial que significasse uma solução aos problemas desses dois importantes atores regionais. No Brasil, por exemplo, 35% da população urbana e 73% da população rural vivem abaixo da linha da pobreza, enquanto no México temos 25% e 62%, respectivamente. Isto é, o modelo de industrialização adotado por esses dois países gerou crescimento econômico e aumento de taxas de urbanização (67% é a média continental, 71% nos países desenvolvidos), mas manteve significativa porcentagem de sua população a margem dos ganhos industriais, ao que deve ser atribuída responsabilidade a uma forma específica de industrialização e a uma precária articulação com o setor agrícola (Fajnzylber, 1983. Pp.163). Para o autor:

(...) el proceso de industrialización-urbanización ha elevado el ingreso de una proporción no despreciable de la población, manteniéndose a los niveles pretéritos una proporción elevada del sector agrario y urbano marginal, con lo cual la distancia entre los extremos habría tendido a intensificarse. Esto debe atribuirse a la modalidad específica de industrialización y a la precaria articulación con el sector agrícola (...) resultado de un proceso histórico caracterizado en sus orígenes por una fuerte concentración de la propiedad de los medios productivos. (Fajnzylber, 1983, pp. 170-171)³

³ “o processo de industrialização/urbanização elevou o ingresso de uma proporção não depreciável da população, mantendo-se a níveis anteriores uma proporção elevada do setor agrário e urbano-marginal, intensificando a distância entre esses extremos. Isso se deve atribuir a modalidade específica de industrialização e a sua precária articulação com o setor agrícola (...) resultado de um processo histórico caracterizado em suas origens por uma forte concentração da propriedade dos meios produtivos.” [Tradução literal]

Essa incapacidade de criar um modelo industrial ancorado na inovação e constante capacidade de crescimento – capaz de gerar divisas, desenvolvimento tecnológico, científico e combater de forma sistemática o desemprego e a heterogeneidade estrutural das conformações econômicas locais – ganha relevo, em especial, quando posta em comparação com o caso contemporâneo das economias do sudeste asiático. Essas, a partir dos anos 1980, passam a deter maior grau de sofisticação que as economias latino-americanas. Daniel Chudnoysky e Andrés Lopez, por exemplo, analisando esse descompasso entre economias locais e asiáticas afirmam que:

(...) o padrão de especialização das EMED asiáticas, muitas das quais operam em setores intensivos em skills ou tecnologia (eletrônica, equipamento elétrico, automotriz, química), é mais “sofisticado” do que o de seus pares latino-americanos, concentradas em atividades vinculadas a vantagens naturais (petróleo, alimentos e bebidas, cimento, minério etc.) (...) Enquanto as latino-americanas com IDE não possuem ou destinam modestos orçamentos para pesquisa e desenvolvimento, a Samsung, uma das maiores EMED destinava 5% de suas vendas (que foram de US\$ 62 bilhões em 1995), empregava mais de 13.000 pesquisadores e operava 27 centros de P&D na Coreia do Sul e um número similar no exterior. (Chudnovsky y López, 1999, p. 26)

O processo histórico de Industrialização via Substituição de Importações, assim, apresentara significativas limitações. Isto é, a despeito de exitoso em alguma medida, ao promover um crescimento industrial médio da região e, em alguns espaços, ser capaz de gerar um parque industrial com alto nível de complexidade, como no caso brasileiro - com especial destaque após a aplicação do Plano de Metas - a ISI teria sido incapaz de cumprir a tarefa de criar um polo industrial capaz de articular-se integralmente com os demais setores das economias locais (em especial o setor agrícola) para irradiar seu progresso para as demais atividades econômicas. Ademais, a precariedade industrial latino-americana também se mostraria presente quando notamos outros dois pontos. O primeiro é a incapacidade de seu empresariado industrial nacional, expressa na presença indiscriminada de empresas multinacionais estrangeiras nas mais diversas áreas de atuação e, em particular, em áreas que exercem algum tipo de liderança no crescimento industrial. Aqui convém destacar que Fajnzylber não busca, com essa afirmação, condenar a presença dessas empresas, mas apenas constatar que, apesar da presença dessas empresas não ser fato específico da região, a magnitude dessa presença o é.

Assim, conclui o autor, há uma ausência de liderança efetiva na construção de um potencial industrial endógeno, capaz de adotar, inovar e competir internacionalmente em uma variada gama de setores produtivos, observada pela incapacidade do setor empresarial nacional em articular uma estratégia industrial que dialogue com as carências e potencialidades de recursos naturais abundantes da região. (Fajnzylber, 1983, pp. 176 a 178)

Em segundo lugar, afirma, o agregado metalomecânico (produtos metálicos, maquinaria elétrica e não elétrica e equipamentos de transporte), que carrega em si maior progresso técnico tem, na América Latina, um peso menor que no restante dos países desenvolvidos. Na nossa região seriam 26%, contra 40% na Europa, 49% nos países socialistas e 46% no Japão. Dentro desse agregado, por sua vez, na América Latina, o que predominam são os produtos metálicos, que correspondem a menor complexidade tecnológica nessa cadeia produtiva (diferente dos demais onde tem maior destaque a maquinaria elétrica e não elétrica). Isto é, na América Latina, predominaria uma metalomecânica com baixa incidência sobre a produção industrial total, e, dentro dessa, têm destaque as atividades de mais baixa complexidade tecnológica.

O protecionismo, por sua vez, seria uma alternativa importante para o desenvolvimento industrial, argumenta Fajnzylber, mas desde que se espelhasse no modelo japonês. Isso significaria se restringir a setores específicos em que haja neles explicitada uma estratégia de desenvolvimento capaz de favorecer um processo de aprendizagem liderado por grupos

nacionais vinculados ao Estado. No caso japonês, este fato se circunscreveu, prioritariamente, a setores articulados em torno da química e da metalurgia, no qual as importações se substituíam e, simultaneamente, a produção se inovava (não sendo, portanto, mera cópia daquilo que se desenhava em países centrais), dinamizando o mercado e integrando a matriz de relações industriais, para aí então, adentrar nos mercados internacionais. (Fajnzylber, 1983, p. 180)

O Vice-ministro japonês da indústria, em 1972, Ojimi, explicava que, sob uma perspectiva de curto prazo, o investimento industrial poderia representar um conflito com a racionalidade econômica, porém, considerando uma visão de mais longo prazo, são as indústrias articuladas à metalurgia e ao setor químico em que o progresso tecnológico é mais rápido e a produtividade da mão de obra se eleva mais rapidamente. Sem essas políticas o país seria incapaz de empregar uma população de 100 milhões de pessoas e elevar seu nível de vida para padrões europeus e norte-americanos. (Fajnzylber, 1983, p. 182)

O Japão, a despeito de contrariar os interesses econômicos imediatos de suas empresas privadas, no pós guerra, desejosas de reafirmar suas “vocações” em ramos tradicionais, como vestuário, tecidos e a cerâmica, promoverá sua indústria siderúrgica, ao passo que o Brasil, mesmo com a construção de Volta Redonda ou mesmo com a chegada das montadoras multinacionais, apesar de sofrer pequenas mutações, criaram setores que mantinham características como: o longo prazo de maturação, o baixo retorno, o elevado risco e baixo desenvolvimento tecnológico. O crescimento industrial havia sido grande, mas, ao se deparar com aquilo que a CEPAL chamou de etapa “difícil” – etapa que requeria avanços tecnológicos mais sofisticados - do processo de industrialização, o Brasil não é capaz de superar esse obstáculo. (Barros de Castro; Pires de Souza, 1985, p. 76)

Dessa forma, enquanto o Japão teria sido capaz de conformar blocos empresariais e governamentais para ocupar setores de vanguarda tecnológica, mesmo o Brasil, o caso limite de desenvolvimento da América Latina, a despeito de avanços, não conseguiu introjetar em sua economia atividades centrais e avançadas, acabando por reproduzir um modelo de cópia da industrialização dos países centrais, tornando-se incapaz de se associar às grandes cadeias globais de produção.

Ainda, para Fajnzylber, discordar dos apontamentos dos neoliberais⁴ não deve significar, por outro lado, escamotear as insuficiências que o padrão industrial anterior não foi capaz de superar. As décadas de 1950 - 1960 de ISI, com algumas exceções, criaram, na América Latina, uma indústria com baixo nível de inovação e baixa taxa de produtividade, incapaz, portanto, de atuar enquanto catalizadora de um desenvolvimento regional e aglutinadora de diferentes setores econômicos.

Não obstante, a conclusão dessa análise sobre o caráter da indústria regional não deve significar o abandono do pressuposto cepalino da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento regional, mas, pelo contrário, deve estimular a construção do projeto de uma *nova industrialização*. Essa teria por objetivos centrais um par conceitual: *crescimento e criatividade*. Uma indústria eficiente é sinônimo de uma indústria com criação de condições para alcançar um ritmo de crescimento elevado e perene, apenas possível no curso do desenvolvimento da criatividade, elemento central para se diferenciar a indústria que aqui se desenvolve daquela dos países avançados. Assim sendo, não basta, para desenvolver um parque industrial, importar os modelos vindos dos países desenvolvidos, mas sim, a partir das potencialidades locais, desenvolver uma indústria capaz de ser criativa e, por extensão, ser possuidora de melhores condições de inserção no mercado externo. (Fajnzylber, 1983, p. 350)

Ora, mas apontar uma indústria eficiente (com alta competitividade na arena externa, sendo capaz de empregar a população em subemprego crônico que povoa a maioria da América

⁴ Para o autor: “(...) la alternativa ‘neoliberal’ aleja aún más la realidad de las carencias sociales acumuladas en el patrón industrial pretérito, inhibiendo, al mismo tiempo, las potencialidades insuficientemente desarrolladas en el pasado. Se trataría, en consecuencia, de enfrentar esta propuesta de inspiración neoliberal, pero asumiendo en toda su extensión las profundas omisiones y distorsiones que caracterizan el patrón industrial precedente.” (Fajnzylber, 1983, p. 341)

“A alternativa neoliberal distancia ainda mais da realidade as carências sociais acumuladas pelo padrão industrial anterior, inibindo, ao mesmo tempo, as potencialidades insuficientemente desenvolvidas no passado. Se trataria, em consequência, de enfrentar essa proposta de inspiração neoliberal, mas assumindo em toda sua extensão as profundas omissões e distorções que caracterizam o padrão industrial precedente.” [Tradução literal]

Latina, gerando incorporação desse contingente populacional em atividades econômicas criativas e que, de fato, impactaria o desenvolvimento nacional) não seria, em alguma medida, um retorno às perspectivas liberais clássicas que apontariam a teoria das vantagens comparativas?

Na visão de Fajnzylber, não. Enquanto para os liberais, portadores de uma visão de caráter estritamente microeconômico de curto prazo, a eficiência está articulada à indústria capaz imediatamente de competir nos mercados externos, para Fajnzylber, o aprendizado deve ser compreendido como fator determinante para a competição internacional, adotando assim uma perspectiva de médio a longo prazo para a formação dessa indústria. Tendo essa dicotomia em vista, o autor chega ao ponto central da obra:

(...) la opción estratégica no es, como falazmente se suele sostener, fomentar las exportaciones en lugar de sustituir las importaciones. La opción real es muy diferente: constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológica, que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional (...) (Fajnzylber, 1983, p. 358)⁵

Tomando por ponto de partida os dois lados do progresso técnico - o conjunto de conhecimentos relativos às características de certos bens e a forma de produzi-los e a acumulação de conhecimento capaz de modificar as técnicas pré-existentes - o autor nota como esse progresso técnico advém de um exercício próprio da produção, por um lado, somado às atividades de pesquisas e desenvolvimento, laterais às produções em si, por outro.

Essa combinação, por sua vez, não se daria como resultante de ações individuais de empresários ou, tão pouco, de investimentos governamentais isolados no desenvolvimento de pesquisas. Em contrapartida seriam, sim, consequências da formação de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica, uma articulação entre Estado, setores do capital privado e polos científicos que fosse capaz de catapultar a indústria local para competir em melhores condições no mercado internacional com as grandes indústrias. Rodríguez, atentando-se ao conceito de Fajnzylber, afirma que:

[Há a necessidade da criação de uma] Matriz industrial e produtiva articulada, na qual criatividade e aprendizado se retroalimentam em e entre certas atividades e ramos essenciais (...) [que] favorece e origina o desenvolvimento tecnológico no conjunto do aparelho produtivo, ao qual se vai incorporando por meio de sucessivas inovações. Estas últimas tomam corpo no investimento, dando sustento à acumulação de capital e ao próprio crescimento da produção, globalmente considerada. (Rodríguez, 2009. pp.516)

Sintetizando: para Fajnzylber, embora alguns países latino-americanos tenham conseguido formar um parque industrial com alguma capacidade tecnológica – e o autor aponta as especificidades de Brasil, México e, em menor grau, Argentina - a região deveria adotar um modelo que culminasse em uma *Nova Industrialização*. Esta promoveria um “*desarrollo desde dentro*” (Sunkel, 1991) garantindo, a partir da inovação e criatividade, que determinadas indústrias dos países latino-americanos se tornassem indústrias globais, com capacidade de se conectar à arena externa da produção, espaço privilegiado de maior competitividade e lucros e *locus* privilegiado de um crescimento perene.

3. De Fajnzylber ao Neoestruturalismo

Quando, em 1990, é publicado o documento “Transformación productiva con equidad”, produzido pela CEPAL e contando com participação decisiva de Fajnzylber em sua publicação,

⁵ “a opção estratégica não é, como falsamente se sustenta, fomentar as exportações em lugar de substituir as importações. A opção real é muito diferente: constituir um núcleo endógeno capaz de se incorporar ao processo de dinamização tecnológica, que é a condição necessária para penetrar e se manter no mercado internacional.” [Tradução livre]

podemos afirmar que o pensamento estruturalista regional passava por uma mudança paradigmática. O documento representou uma espécie de síntese de certos postulados apresentados por Fajnzylber. Com o intuito de reposicionar os termos do debate cepalino, o documento passaria a considerar, como via para o desenvolvimento regional, uma transformação nos marcos produtivos dos países locais objetivando, como fim último, o aumento da igualdade.

Para além da incorporação da bandeira da igualdade como um objetivo a ser considerado estratégico, o documento buscou adaptar ao estruturalismo às mudanças que se passaram internacionalmente e regionalmente: abertura comercial, mobilidade internacional de capitais, privatizações, desregulamentação do trabalho em uma conjuntura de conformação de polos regionais de integração. (Barcena y Prado, 2015, p. 21) A essa nova faceta do estruturalismo cepalino convencionou-se nomeá-lo de Novo Estruturalismo ou Neoestruturalismo.

Objetivando a melhora da inserção comercial externa dos países latino-americanos, a ampliação da geração de empregos com mais alto nível de produtividade, a redução da heterogeneidade estrutural, sempre tendo por principal norte, através dessas modificações estruturais, um desenvolvimento econômico inclusivo, os neoestruturalistas retomavam a importância da ação Estado para uma melhor coordenação produtiva - mas em uma nova equação entre mercado e sociedade (Barcena y Prado, 2015. pp.13-14) – que levasse a uma construção de sistemas econômicos suficientemente competitivos para atuar em mercados mundiais, já que, sem estas, seria impossível a geração de sinergia, níveis de coordenação e harmonia social. (Leiva, 2015, p. XX)

Em termos de políticas econômicas, afirma Leiva, os neoestruturalistas consideram que sem adoção de medidas capazes de promover exportação de produtos com alto valor tecnológico nossas economias ficariam restritas à uma pequena variedade de produtos de baixo valor sujeitos a flutuações na demanda internacional. Para tanto, seriam especialmente necessárias políticas de subsídios para atividades com alto grau de inovação permeadas por alianças consideradas estratégicas entre firmas nacionais e multinacionais com atuação na região. (Leiva, 2015, p. XXI)

Assim, sem excluir a experiência regional, mas situados em um cenário pautado, por um lado, pela ampliação de adoção por atores regionais de medidas do receituário neoliberal impondo duros revezes para o pensamento estruturalista e, por outro, pelas exitosas experiências de desenvolvimento do sudeste asiático, com taxas de crescimento sem precedentes e melhora de inserção nos mercados internacionais com produtos de maior valor tecnológico, o pensamento estruturalista se encontrava diante de um ambiente favorável para a formulação novos olhares e paradigmas. (Barcena y Prado, 2015, p. 12)

Prova desse “novo olhar” que passa a ser recorrente na região está presente na análise desenvolvida por Alice Amsden em seu “A ascensão do “resto” – os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia”. Nele, ao se deter sobre o processo de industrialização de economias no pós segunda revolução industrial, se volta ao que denomina “resto”, um seleto grupo de países, em geral caracterizados como emergentes que, ao longo da década de 1990, mediante um processo de diferenciação interna – no que toca a sua conformação de classes sociais, sistema político, cadeias econômicas – conseguirão, em diferentes medidas, atingir um certo grau de industrialização. (Amsden, 2009, p. 8)

Mas, através de diferentes ações realizadas endogenamente por esses países, o “resto” se dividirá em dois subgrupos distintos em seu interior: de um lado, os países independentes – como China, Taiwan, Coréia do Sul e Índia – que investiram fortemente na produção autóctone de tecnologia, de políticas industriais, controle de preços, concessão de privilégios a setores específicos, utilização farta do câmbio e de subsídios como incentivos à exportação de grupos competitivos. Por outro lado, temos os integracionistas – como Brasil, Argentina, Chile, México e Turquia – que não teriam sido capazes de estimular intensamente a capacitação tecnológica própria e apoiar a formação de grandes empresas nacionais, tendo, em contrapartida, seguido o caminho da compra de tecnologia, confiança no investimento externo e nos processos de transferência tecnológica. (Amsden, 2009, pp. 10 e 16)

Fajnzylber, ao publicar seu “Industrialización Trunca”, no início dos anos 1980, não terá acesso, ainda, a grande parte dos dados relativos ao crescimento das economias do sudeste asiático.

Porém, já no seu livro, antecede o próprio capítulo da análise do caso latino-americano um outro, responsável por abordar exclusivamente o modelo de industrialização exportadora do sudeste asiático. Nesse, merece destaque a atenção dada ao autor àquilo que denominou como a *política seletiva de substituição de importações* adotada pelos países da região.

A própria expressão *seletiva*, empregada pelo chileno, dá conta de estabelecer uma diferenciação ao processo que se passava na América Latina: enquanto nesta predominara uma via de substituição de importações demasiada alargada, que não foi capaz de estabelecer áreas estratégicas de atuação estatal para contribuir com a conformação de um núcleo portador de inovação industrial, mas que, na prática, havia criado uma industrialização insuficiente para competir na esfera internacional, o caso asiático seria marcado pelo exato inverso. A circunscrição de áreas estratégicas de atuação estatal (inclusive com a adoção de medidas protecionistas, em alguns casos) levava a conformação de uma industrialização mais sofisticada. Dessa forma, ao construir o conceito teórico do *Núcleo Endógeno de Acumulação*, já nos anos 1980 e, portanto, uma década antes de “Transformación productiva con equidad” ser publicado, reiterando o modelo do sudeste asiático como uma espécie de norte a ser seguido pela América Latina, não incorreríamos em um absurdo ao interpretar que, a ideia apresentada pelo autor seria, estabelecendo um diálogo com Amsden,⁶ uma tentativa já de superação ao modelo “integracionista” – típico da América Latina, marcado pela forte presença das multinacionais. Concomitante a essa crítica, há uma aproximação com o modelo “independente” – característico do sudeste asiático, marcado por uma maior autonomia estatal no processo industrializador.

A noção do desenvolvimento de uma via endógena de implementação de políticas industriais estratégicas, apontadas por Amsden e Fajnzylber, estão situadas no mais amplo debate do *Developmental State*. Proposto pela primeira vez por Chalmers Johnson, o conceito que buscou caracterizar o tipo de ação estatal japonesa no período do pós guerra, responsável por gerar um excepcional enriquecimento daquela nação. Um *Developmental State* é caracterizado por ser um Estado possuidor de um forte planejamento e regulação estatal, capacitando-o, dessa maneira, a operar precisas intervenções econômicas. Subsequentemente, o conceito passou a ser empregado por cientistas sociais como uma tentativa de enquadramento de países do sudeste asiático – não sendo acaso o interesse desses estudiosos pelos casos de Taiwan e da Coreia do Sul – nos marcos propostos pelo estudo de Johnson a respeito do caso japonês.

O paradigma de Johnson não deve ser definido apenas pela intervenção do Estado na economia. Os Estados Unidos, na visão do autor, são um exemplo de atuação em sua economia, sem que, com isso, possam ser considerados um *Developmental State*. A problemática central definidora desse conceito orbita ao redor da relação entre a burocracia estatal e as empresas privadas nacionais. Ao longo dos últimos 50 anos, argumenta, o Japão aplicou diferentes políticas para a questão de seu desenvolvimento que envolveram graus de controle estatal e cooperação com empresas privadas. (Johnson, 1999, p. 37)

Três seriam os elementos definidores do paradigma de Johnson. O primeiro elemento seria a existência de uma pequena e não cara burocracia estatal composta dos melhores “talentos”. Seus deveres seriam: identificar e escolher indústrias a serem desenvolvidas; identificar e escolher as melhores formas de, rapidamente, desenvolver essas indústrias; supervisionar a competição nos setores designados enquanto estratégicos com o intuito de garantir sua efetividade econômica. (Johnson, 1999, p. 38)

O segundo elemento, prossegue, pressuporia um sistema político em que a burocracia tenha estofamento suficiente para ter iniciativa e operar de forma eficiente. Em outras palavras: ao poder legislativo e judiciário é restrita sua atuação apenas a “válvulas de segurança”. (Johnson, 1999, p. 39)

⁶ Naturalmente Alice Amsden não foi a única a se debruçar sobre o desenvolvimento industrial das economias “atrasadas”. A literatura do tema é ampla e, dela, podemos destacar, por exemplo, a obra de Chang – **Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. Nela, o autor destaca a importância da adoção de políticas industriais historicamente desenvolvidas pelos países centrais – como o uso do protecionismo e o estímulo sob diferentes aspectos à inovação tecnológica – para o seu fortalecimento econômico e, também, como esses mesmos Estados, logrando êxito com seu desenvolvimento, atuam para que os demais países não consigam reproduzir suas estratégias. (Chang, 2003)

Por fim, o último elemento do modelo é a perfeita combinação entre atuação do mercado e intervenção estatal na economia. Os métodos japoneses incluíram, a título de exemplo: a criação de instituições governamentais financeiras, cuja influência excede aspectos estritamente monetários; uso extensivo e oportuno de incentivos fiscais; o uso de planos indicativos para estabelecer metas e diretrizes para toda economia; a criação de fóruns formais e contínuos de debates políticos, importante para obter feedback e revisar políticas públicas; a criação e utilização pelo governo de um “orçamento de investimento”; investimento governamental em pesquisa; uso da autoridade governamental para aprovação de projetos que buscassem o fortalecimento de empresas nacionais. (Johnson, 1999, p. 40)

A formulação de Johnson teria, como uma de suas decorrências, a proliferação de estudos que buscaram, de alguma forma, transpor a lógica desse autor para demais realidades históricas nacionais. Para se ter ideia: a coleção “*Routledge studies in the growth economies of Asia*” foi, sozinha, responsável pela publicação de 73 obras que versaram sob os distintos modelos de desenvolvimento de países do continente asiático – China, Indonésia, Singapura, Tailândia, Índia - que tiveram, em Johnson, um expoente importante.

É com as lentes essencialmente voltadas para essa realidade asiática que o neoestruturalismo – e Fajnzylber, um de seus mais importantes expoentes – se voltam. Já no início da década de 1980 o autor já promove essa reorientação quando, em seu supracitado “*Industrialización trunca de América Latina*” destina o segundo capítulo inteiro de sua obra – “*La industrialización exportadora del sudeste asiático: realidades y mitos*” – ao estudo desse modelo (Fajnzylber, 1983, pp. 103-143) que se converte, assim, em um pressuposto basilar para o posterior desenvolvimento de seu conceito de Núcleo endógeno de acumulação.

Dessa forma, é inegável a importância do chileno para a consolidação do pensamento neoestruturalista. Em primeiro lugar por uma questão temporal: certos elementos presentes no “*Manifiesto neoestruturalista*”, o documento cepalino “*Transformación productiva con equidad*” – do qual Fajnzylber foi participante importante – como a ideia de uma nova industrialização capaz de fomentar um núcleo endógeno ancorada nas inovações tecnológicas, já apareciam na obra do autor cerca de uma década antes.

Mas não só: a mudança da orientação, essencialmente, da experiência latino-americana para as novas conformações asiáticas, também teve participação fundamental do autor. Se hoje proliferam estudos abordando o sucesso das economias asiáticas a partir dos anos 1980, o autor as observa de forma contemporânea, contribuindo para uma reorientação da produção teórica regional.

Uma das principais fontes indicativas do impacto dessa reorientação teórica está na capacidade de incidir na formulação de políticas públicas desenvolvidas por atores regionais. Luciano Coutinho, importante economista do Banco Nacional do Desenvolvimento (Brasil) e futuro presidente do banco, em 2002 produz artigo de forte impacto. Nele argumenta que a implementação de uma política voltada para promoção da exportação pressuporia a adoção política industrial capaz de dar suporte à internacionalização das empresas brasileiras, em especial naquelas vistas como estratégicas. (Coutinho, 2002, p. 10)

Coutinho prossegue ao afirmar que existem quatro razões concretas que justifiquem uma política econômica que vise robustecer os grupos empresariais de capital nacional, os habilitando a operar globalmente: (a) a existência prévia de empresas nacionais com atuação mundial, aqui sediadas, com capacidade de aglutinar centros de decisão que, embora privados, fortalecem economicamente o país; (b) a formulação e a tomada de decisões estratégicas a partir do Brasil levam a uma concentração em território nacional de atividades de alto valor agregado em gestão, finanças, inovação organizacional, desenvolvimento tecnológico e de marcas; (c) como decorrência do item anterior, se localizariam, no país, melhores empregos e melhores oportunidades de desenvolvimento profissional; (d) parcela importante dos investimentos diretos estrangeiros se faz através de associações, joint-ventures e parcerias, o que requer a presença de empresas nacionais capacitadas, com porte adequado e higidez financeira. (Coutinho, 2002, p. 14)

Então, argumenta, a superação das deficiências competitivas do Brasil não poderia prescindir de um conjunto de grupos nacionais de porte mundial. Nas palavras do autor:

Sem isso, não se desenvolverão núcleos endógenos de progresso tecnológico capazes de afirmar marcas brasileiras, criar novos mercados e gerar, aqui, atividades e empregos de elevada qualificação. O capital estrangeiro pode cumprir apenas em parte estas funções, pois tende a concentrar centros de inovação e atividades nobres nas respectivas matrizes. (Coutinho, 2002, p. 14)

Ora, o argumento acima apontado pelo autor deixa explícito o grau do alcance das formulações de Fernando Fajnzylber. Situado no debate acerca do desenvolvimento industrial brasileiro, Coutinho lança mão justamente do conceito de Fajnzylber para justificar a inserção competitiva de empresas nacionais no mercado global. O fragmento em questão traz à tona dois detalhes correlatos à obra do chileno: primeiro a necessidade de um desenvolvimento desde dentro, mediante “núcleos endógenos”. Em segundo lugar, a centralidade do progresso tecnológico como fator diferencial desses núcleos; não bastaria, assim, o protecionismo, mas sim o protecionismo articulado com a fomentação de indústrias inovadoras com desenvolvimento tecnológico.

Em caráter de conclusão, é possível notarmos como a obra de Fajnzylber se constituiu em uma importante contribuição para o fortalecimento do paradigma neoestruturalista na região latino-americana. Baseado na experiência estruturalista e nas inovações advindas dos padrões de industriais asiáticos nos anos 1980, o chileno buscou promover uma reorientação da orientação econômica regional, oferecendo importante suporte para o fortalecimento dos aportes neoestruturalistas, contribuindo para o debate acerca do desenvolvimento regional.

Conclusão

O presente artigo buscou articular a obra de Fernando Fajnzylber com os pressupostos cepalinos acerca do desenvolvimento regional, contribuindo para uma formulação crítica acerca da teoria do pensamento econômico latino-americano. Para tanto, partimos da ideia de que a ISI deve ser vista enquanto um processo histórico que apresentou um resultado dual. Por um lado, foi capaz de conferir certo grau de desenvolvimento regional. Por outro, no entanto, foi incapaz de dotar a região latino-americana de um parque industrial com capacidade de inserção nas mais complexas cadeias produtivas globais.

É sob esse diapasão que se destaca a obra de Fajnzylber. Ao colocar em debate o processo de industrialização histórico da região, o chileno foi capaz de oferecer uma alternativa ao ideário neoliberal. Ao identificar a experiência asiática, ancorada nos postulados do conceito de *Developmental State*, como um importante contributo para nossa região, o autor ofereceu uma alternativa importante para a atualização do pensamento estruturalista. Essa colocou em perspectiva dois aspectos centrais: o caráter endógeno do desenvolvimento (desde dentro) e a necessidade do progresso industrial.

A obra de Fajnzylber, contudo, a despeito de inegável importância para as formulações dos estruturalistas latino-americanos, não deve ser vista enquanto um esgotamento da problemática das formulações de políticas públicas capazes de levar a um novo patamar as indústrias regionais. Alguns questionamentos afloram e se convertem, também, eles próprios em temáticas relevantes para pensadores da economia política regional que busquem contribuir para esse complexo debate do desenvolvimento regional. Sobre eles brevemente nos voltamos enquanto uma forma de pontuar questões pertinentes ao debate.

Antonio Barros e Francisco Eduardo, em seu “A economia brasileira em marcha forçada”, se debruçam sobre aquilo que denominam “mutações” - verdadeiras transformações pelas quais passam algumas economias periféricas que se processam em grandes setores ou blocos de atividades. Argumentam os autores que, em decorrência de características que lhe são próprias, essas economias subdesenvolvidas, ao apresentarem estas mudanças alteram o funcionamento da economia como um todo.

Atestam, assim, que estas mutações, para serem exitosas, requerem um relativo descondicionamento face à situação presente, compreendendo que, em caso negativo, essas mutações podem levar a erupção de crises capazes de por a nu a vulnerabilidade do *status quo*. Dessa forma, mesmo no Brasil, aquilo que aparece como uma incapacidade dos grandes grupos

econômicos em superar a etapa difícil da industrialização deve ser visto sob a ótica de um reflexo dos interesses de classes dos grupos participantes daquele projeto (Barros de Castro; Pires de Souza, 1985, p. 78)

Noutras palavras, como, na década de 1980, as principais economias latino-americanas poderiam abrir mão de seu modelo anterior de acumulação sem levar em conta os interesses das classes participantes desse processo? De que forma construir um núcleo endógeno de produção, promovedor de uma integração intersetorial na sociedade com uma atuação em conformidade entre o Estado e algum setor do capital privado à revelia dos próprios interesses dos atores participantes? Muitas vezes, na obra de Fajnzylber, o debate acerca da nova industrialização é posto nos marcos de uma suposta racionalidade econômica, descolando-se, assim, os projetos de seus atores políticos concretos com seus interesses particulares.

Dessa forma, a obra de Fajnzylber, a despeito de suas importantes contribuições, parece deixar de lado alguns apontamentos que ganharam força na CEPAL nas décadas de 1960 e 1970, em especial o debate acerca dos “estilos de desenvolvimento”, proposto inicialmente por Aníbal Pinto. Segundo o autor, superar o subdesenvolvimento crônico da região, pressuporia, inicialmente, uma nova abordagem metodológica por parte da CEPAL e dos cientistas sociais em geral, que não mais escamoteassem a interpretação do papel desempenhado pelas classes sociais, suas relações de poder internas e a natureza política do Estado em que esses agentes atuam, que tiveram por resultando formulações insuficientes no tocante a conformação de agentes econômicos historicamente complexos.

Seria necessário, portanto, um esforço investido em fundamentar um enfoque metodológico capaz de reconhecer os fatores que condicionam a posição de poder dos agentes e a autonomia que lhes é atribuída no âmbito concreto de uma nação e num momento historicamente definido; isto é, questionar: quais os fatores estruturais que geram as forças centrais do processo de desenvolvimento e quem as anima e orienta?

É nesse sentido, por exemplo, que merecem destaque os questionamentos levantados por Peter Evans ou pelos teóricos da dependência, dentre os quais Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. A saber: como superar a situação do subdesenvolvimento se este se manifestaria, também, como uma forma de dominação interna às sociedades periféricas que implicaria numa série de características no modo de atuação e na orientação de produtores e consumidores que se daria em função das economias desenvolvidas? Como superar uma dependência socialmente explicada pela dinâmica histórica de conformação das classes sociais nos países subdesenvolvidos, vista aqui como condicionante externa, mas, também, como uma construção histórica também endógena? (Cardoso, 1970, pp. 26 e 31)

É inegável a contribuição de Fajnzylber para uma “atualização” do estruturalismo, ao combinar a experiência histórica regional com as novas influências que ganhavam força nos anos 1990 advindas dos modelos do sudeste asiático. No entanto, na realidade, o autor não foi capaz de oferecer respostas à problemática das mutações apontada por Barros e Eduardo ou às questões particulares do desenvolvimento histórico das classes dominantes apontado por Fernando Henrique Cardoso.

Essas são algumas das inúmeras questões ainda em aberto com as quais aqueles que se propõe a debater os marcos teóricos do desenvolvimento regional precisarão se debruçar. A despeito de importante contribuição, a obra de Fajnzylber não consegue, sozinha, esgotar a problemática do desenvolvimento latino-americano.

Referências bibliográficas

- Amsden, A. H. (2009). *A ascensão do “resto” – os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora Unesp.
- Barcena, A. y Prado, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en latinoamerica y al Caribe a inicios del Siglo XXI*. Chile: CEPAL.
- Barros de Castro, A. y Pires de Souza, F. E. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bielschowsky, R. (2000). *Introdução*. In: Bielschowsky, R. (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. V.1. Rio de Janeiro: Editora Record. Tradução Vera Ribeiro.
- Chang, H. J. (2003). *Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP. Tradução Luiz Antonio Oliveira de Araujo.

- Chudnovsky, D. y López, A. (1999). *As multinacionais latino-americanas – evolução e perspectivas das empresas da Argentina, Brasil, Chile e México*. Rio de Janeiro: FUNCEX. Revista do Comércio Exterior.
- Coutinho, L. (2002). Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: A. C. Castro (org.). *Desenvolvimento em debate. Painéis do desenvolvimento brasileiro I* (pp. 191-209). Rio de Janeiro: Editora Mauad. v. 2.
- De Dosman, E. Jr. (2011). *Raúl Prebisch (1901-1986): A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado. Tradução Teresa Dias Carneiro e César Benjamin.
- Evans, P. (1982). *A triplíce aliança – As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar. Tradução: Waltensir Dutra.
- Fajnzylber, F. (1971). *Sistema industrial e exportação de manufaturados – análise da experiência brasileira*. São Paulo: IPEA/INPESS.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Caracas/Buenos Aires: Editorial Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. (1990). Industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. In: R. Bielschowsky (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. V.2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. Tradução Vera Ribeiro.
- Furtado, C. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura.
- Furtado, C. (1985). *A fantasia organizada*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Johnson, Ch. (1999). Developmental State: Odyssey of a Concept. In: M. Woo-Cumings. *The Developmental State*. USA: Cornell University Press.
- Koselleck, R. (2006). Espaço de experiência e horizonte de expectativa. In: R. Koselleck. *Futuro Passado. Contribuição à semântica dos tempos históricos* (pp. 305-327). Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ.
- Leiva, F. I. (2008). *Latin America Neostructuralism – the contradictions of post-neoliberal development*. USA: University of Minnesota Press.
- Olivos, M. T. (2016). *Fernando Fajnzylber – uma visão renovadora del desarrollo de América Latina*. Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (2013). Manifesto Latino-Americano. In: A. Gurrieri (org.). *O manifesto Latino – Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Rodríguez, O. (2009). *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Tradução Maria Alzira Brum Lemos.
- Sunkel, O. (1991). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. In: O. Sunkel (org.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tavares, M. da C. (2000). Auge e declínio do processo de Substituição de Importações no Brasil. In: Bielschowsky, R. (org.). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. V.1. Rio de Janeiro: Editora Record. Tradução Vera Ribeiro.

Recibido: 29/06/2020
Evaluado: 11/08/2020
Versión Final: 26/08/2020