

NOTAS E RESENHAS

*Héctor Hernán González Osorio**

Empowerment: The politics of Alternative Development,
de John Friedmann.

Cambridge, Blackwell Publishers,
1992, 205 p.

No meio da agitação política e intelectual suscitada pelo desmonte das experiências do socialismo real e pelo curto e fracassado reinado da ortodoxia neoliberal, o autor resgata, com lucidez e numa perspectiva diferente, os questionamentos sobre a noção de desenvolvimento que ocuparam espaço considerável no debate econômico e político dos anos 70.

A Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972), que deu origem ao conhecido Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA, bem como o Seminário sobre Padrões de Uso de Recursos, Meio Ambiente e Estratégias de Desenvolvimento, realizado em Cocoyoc (México), em 1974, estabeleceram as bases dessa discussão. A "Declaração de Cocoyoc" e, posteriormente, o Relatório "What Now? Another Development", publicado também em espanhol pela Fundação Dag

Hammar skjöld, em 1975, com o título "Qué Hacer? Otro Desarrollo", transformaram-se em documentos balizadores não somente de discussões teóricas. Com efeito, eles contribuíram para orientar estratégias e tentativas concretas de implementar estilos de desenvolvimento alternativos à procura incessante do crescimento econômico e da industrialização desenfreada sob as ditaduras do mercado ou do planejamento central. No mesmo sentido, a Fundação Internacional para Alternativas de Desenvolvimento (IFDA), criada em Nyon, Suíça, em 1976, criou o Projeto Terceiro Sistema, aludindo assim ao fortalecimento da sociedade civil na definição de alternativas, face às forças do Estado e do mercado. Os relatórios do Projeto Terceiro Sistema, "Dossiers de IFDA", procuraram alimentar, durante 15 anos, a discussão e a troca internacional de experiências e informações sobre alternativas de desenvolvimento, nas dimensões do espaço local, regional, nacional e global.

Entretanto, a revolução neoconservadora dos anos 80 e o impacto dos processos de

** Licenciado em Psicologia. Mestre em Desenvolvimento Econômico. Foi Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC e Coordenador Adjunto do Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano - PEDU. Atualmente é Pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES e Editor da Revista Paranaense de Desenvolvimento.*

reorganização da economia mundial decorrentes dos avanços científico-tecnológicos, empurraram essa discussão para um segundo plano. Um aparente consenso sobre conteúdos, bem como a premência da crise, levaram muita gente a centrar a discussão sobre as formas e políticas de conjuntura. Entretanto, as consequências dos chamados "programas de ajuste estrutural", com o aumento dos níveis de pobreza e de degradação ambiental, colocaram novamente sobre a mesa a discussão relativa à necessidade de alternativas. É onde se destaca a contribuição do livro de John Friedmann.

Após fazer um breve histórico do assunto, o autor mostra os mecanismos através dos quais a procura incessante do crescimento econômico, bem como o processo de urbanização acelerada, têm levado à exclusão da maioria da população dos benefícios do modelo dominante de desenvolvimento. A partir de um marco conceptual onde a prática social estrutura-se em dois eixos básicos, formados por quatro áreas específicas (estado-corporações econômicas e comunidade política-sociedade civil), Friedmann mostra que um desenvolvimento alternativo deve procurar fortalecer, principalmente, o eixo comunidade política-sociedade civil. É onde adquire sentido a noção de *empowerment*, base de um estilo alternativo de desenvolvimento, que poderia ser traduzida como "outorga de poder" aos excluídos pelo sistema atual.

Partindo da constatação de que crescimento econômico e desenvolvimento não são conceitos equivalentes, de que os indicadores econômicos tradicionais são imperfeitos e de que, portanto, as decisões políticas neles baseadas agravam mais do que resolvem os problemas, o autor mostra a necessidade de repensar a doutrina econômica, numa perspectiva não determinada pelas relações de mercado e vinculada diretamente ao sentido popular de

bem-estar. A idéia de Karl Polanyi, no sentido ao qual as relações econômicas se referem, basicamente, ao processo de satisfação de necessidades, leva o autor a dar um destaque especial à noção de família e de economia doméstica. Coerentemente com este raciocínio, a pobreza também é repensada e entendida, essencialmente, como a falta de acesso às bases do poder social, ou seja, aos elementos que possibilitam às famílias a produção da sua vida e seu sustento.

Esta maneira de entender as coisas leva Friedmann a destacar quatro elementos centrais para um desenvolvimento alternativo: em primeiro lugar, uma democracia inclusiva, que fortaleça os espaços comunitários e que devolva poder efetivo aos níveis regionais e locais de governo; em segundo lugar, um crescimento econômico apropriado, baseado na articulação de relações territoriais (políticas) e não-territoriais (de mercado) que permitam o acesso das famílias a um estado de saúde produtivo, ao desenvolvimento rural e ao trabalho informal organizado; em terceiro lugar, a igualdade entre os sexos, destacando que o papel econômico e os direitos políticos e sociais das mulheres estão no coração de um estilo alternativo de desenvolvimento; e por último, a sustentabilidade, em termos de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas, onde são sugeridos alguns instrumentos político-operacionais para tanto.

No último capítulo do livro são analisadas algumas experiências locais de grande escala na América Latina, nas cidades de Lima, México e Bogotá, e são expostas dez considerações estratégicas para a implementação de um estilo alternativo de desenvolvimento, entre as quais cabe destacar:

- ser pequeno e local não é suficiente; em geral projetos na es-

cala comunitária não incluem a outorga de poder econômico e político, no sentido de *empowerment* dado pelo autor ao desenvolvimento alternativo;

- o Estado ocupa um lugar de primeira importância na concepção de um desenvolvimento alternativo; o marco territorial de objetivos tais como democracia inclusiva, crescimento econômico adequado, igualdade sexual e sustentabilidade é o estado-nação; assim, um estilo alternativo de desenvolvimento exige mudanças estruturais no nível nacional, tanto quanto ações dirigidas localmente;
- a espontaneidade comunitária é limitada, agentes externos são necessários como elementos catalisadores e, entre esses agentes, as organizações não governamentais (ONGs) podem ter um papel importante;
- mesmo sabendo que o Estado tem o principal lugar num estilo alternativo de desenvolvimento, as maiores possibilidades de sucesso estão dadas por uma abordagem onde a iniciativa dos projetos deve estar centrada na comunidade;
- os setores populares devem proteger e expandir com força a sua autonomia em relação ao Estado e às ONGs;
- a unidade da sociedade civil deve ser encontrada na sua diversidade, o que resulta na necessidade de uma política de alianças em função de objetivos comuns mais que de identidades fundamentais.

As conclusões do livro de Friedmann apontam para as relações entre a doutrina dominante, do crescimento econômico a qualquer custo como caminho inevitável e necessário, e as concepções alternati-

vas do desenvolvimento. Dois elementos constituem espaços de proximidade entre as abordagens: a importância acordada ao Estado e a necessidade de resolver os problemas da pobreza. A obra termina com alguns questionamentos dirigidos aos países ricos, no sentido de redimensionar as atitudes políticas e administrativas dos seus governos face à pobreza existente nos seus territórios e, principalmente, no sentido de deixar claro que a idéia de desenvolvimento alternativo não é uma estratégia de ação local, destinada a tentar resolver o problema de determinados "bolsões" de pobreza, nacionais ou regionais, e que, pelo contrário, "o desenvolvimento alternativo deve ser um projeto global".

Um mérito adicional, mas não por isso menor, é a extensa bibliografia de referência, com 285 títulos das mais significativas publicações sobre o tema, contendo evidências teóricas, metodológicas e empíricas a respeito da necessidade de um estilo de desenvolvimento alternativo àquilo que René Dumont chamou, com muita propriedade, de "mal-desenvolvimento" e cujas nefastas consequências se deixam sentir, diferentemente, tanto nos países chamados centrais quanto nos países periféricos.

Resta esperar que alguma editora tome a iniciativa de traduzir esta obra, de grande importância para os diversos atores que constroem o presente e o futuro da nossa sociedade.

Repensando a dependência, de *Lidia Goldenstein*.

Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de doutor. Campinas, maio 1994. (135 p.)

O sucesso do "milagre" brasileiro, primeiro, e as diversas tentativas para enfrentar a crise, logo depois, interromperam um debate de vital importância para entender as características da nossa economia: o subdesenvolvimento é decorrência inevitável da condição de país periférico? Os anos 80 estiveram marcados pelas preocupações imediatistas em torno das políticas de conjuntura e dos chamados planos de ajuste estrutural, marcados pelas preocupações em torno à questão do Estado. Com efeito, a constatação da crise fiscal levou muitos a proclamar que a solução para os problemas do subdesenvolvimento passava pela redução do papel do Estado na economia. Privatização, desregulamentação, abertura, minimização do tamanho e das funções estatais foram apontados como complementos das políticas de estabilização e saneamento das finanças públicas. Alguns elevaram a crise do Estado ao estatuto de abordagem teórica, colocando-a como uma nova maneira de entender as causas do subdesenvolvimento, onde a dependência não mais seria o resultado de questões de caráter estrutural e sim estratégico. Os determinantes externos da dinâmica econômica nacional foram deixados em segundo plano, centrando as preocupações na política econômica, entendendo que o desenvolvimento e, conseqüentemente, a solução dos problemas decorrentes, eram resultado da implementação da política certa.

Até fins da década de 80, foi como se o contexto histórico-estrutural da inserção do Brasil no mundo não fosse mais importante; como se, de repente, as questões relativas às formas e conteúdos de nossa relação com a economia capitalista mundial tivessem sido respondidas pela história, devendo agora centrar as nossas preocupações exclusivamente nas políticas de curto prazo. O que aconteceu? As elevadas taxas de crescimento dos anos 70 fizeram com que deixássemos de ser depen-

dentes, de estar na periferia do sistema capitalista, de ser subdesenvolvidos? Alguns podem pensar que essas categorias conceituais não mais explicam as características estruturais da nossa economia nem da sua inserção internacional, mas nada foi argumentado explicitamente nesse sentido, exceção feita à interpretação da América Latina através da crise do Estado.

No momento em que começa a ficar evidente que as causas da crise do Estado encontram-se além da maior ou menor eficiência do sistema financeiro, no momento em que as reacomodações do sistema capitalista mundial põem em destaque a importância das determinantes externas das economias nacionais e quando a euforia neoliberal começa a afrouxar o passo, a tese de doutorado de Lídia Goldenstein resgata oportunamente esta discussão. Partindo da idéia de que "a inexistência de um padrão de financiamento próprio resultou em uma especial vulnerabilidade do Brasil frente ao novo cenário internacional", e apoiada na distinção entre os conceitos de sistema financeiro e padrão de financiamento, a autora faz um estudo sobre as novas condições da dependência, organizado em quatro partes distintas.

Uma retrospectiva histórica sobre as questões relativas ao desenvolvimento dos países periféricos aborda desde os primeiros marxistas e as relações imperialistas de exploração até as interpretações do capitalismo tardio, na virada da década de 70. São examinadas primeiro a teoria dominante das vantagens comparativas, a contribuição de Prebisch e a teoria do subdesenvolvimento e das relações centro-periferia, bem como as posturas decorrentes da crise e estagnação no fim dos anos 50 e início dos 60, com os marxistas americanos e os teóricos brasileiros que trabalharam na linha do "desenvolvimento do subdesenvolvimento", do determinismo ex-

temo e da inevitabilidade histórica da revolução socialista. Posteriormente, são examinadas as posturas, também pessimistas mas não necessariamente revolucionárias da CEPAL, pondo em relação o progresso tecnológico e o perfil da demanda nos países subdesenvolvidos, até chegar ao otimismo dos novos dependentistas que destacaram o peso das variáveis internas e proclamaram a possibilidade do desenvolvimento em países dependentes, periféricos e industrializados. A análise retrospectiva continua examinando o debate dos anos 70, onde novas periodizações do processo de desenvolvimento são estabelecidas, mas sempre dando grande importância à dinâmica econômica interna e deixando num plano secundário os movimentos do capital internacional. Por último, é retomada a discussão da segunda metade dos anos 70 e do início dos anos 80, destacando as abordagens sobre a crise da dívida externa e o destaque dado à gestão do balanço de pagamentos. O histórico conclui com um exame preliminar das recentes mudanças na economia mundial e do seu impacto sobre o Brasil, destacando como o fracasso das políticas de estabilização e o aprofundamento dos vínculos da economia nacional com o capitalismo internacional trazem novamente à tona a importância dos fatores externos e dos laços de dependência.

A segunda parte do trabalho detalha as diferenças conceituais entre padrão de financiamento, que é a forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista, e sistema financeiro, que é um elemento instrumental constitutivo desse padrão de financiamento. O padrão de financiamento, segundo a autora, "depende de como se dá a articulação do conjunto de agentes responsáveis pela mobilização dos fundos; das múltiplas relações inter e intra capital nacional, capital internacional e Estado. A estrutura da poupança, a organização da empresa, o

sistema tributário, a estrutura dos gastos públicos e o próprio sistema financeiro resultam desse conjunto de relações. A partir daí, é demonstrada a íntima associação entre o padrão de financiamento e as características do processo de industrialização do país, que exige requisitos financeiros aos quais "o padrão de financiamento é obrigado a responder sob pena de, caso não o faça, colapsar".

Após detalhar a gênese do padrão de financiamento e a sua íntima vinculação com a história do desenvolvimento capitalista no Brasil, a autora percorre o caminho dos diversos planos nacionais de intervenção do Estado, a começar pelo Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG e a reforma fiscal e financeira de 64-67, destacando o seu caráter puramente corretivo, de aprimoramento institucional e não de ruptura em relação ao padrão de financiamento existente. Da mesma forma, uma análise do II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND mostra que este não representou uma alteração do padrão de financiamento, em termos de substituição da matriz de relações interindustriais (incluindo o paradigma tecnológico, as relações e formas de produção e o processo econômico como um todo), e sim uma complementação desse padrão, internalizando novos setores industriais e completando a colagem da economia brasileira à economia internacional. Assim, Goldenstein mostra como os diversos planos de intervenção do Estado não levaram nem podiam levar a um crescimento sustentado nem a uma integração "independente" nas relações econômicas internacionais, visto que a essência destas questões está mais nas relações de propriedade e de poder determinadas pelo padrão de financiamento existente do que nas questões relativas ao sistema financeiro ou à capacidade de financiamento de longo prazo, que constituem a sua aparência.

Na sua terceira parte, o trabalho expõe a nova dinâmica internacional, caracterizada pelos fenômenos de globalização e regionalização da economia mundial, pela influência da revolução científico-tecnológica e pelas mudanças no processo de difusão tecnológica e nas condições do comércio e dos fluxos financeiros internacionais. Essas mudanças afetaram tanto o perfil dos investimentos diretos e da transferência de tecnologia, mudando o seu direcionamento dos países periféricos para a zona "intertríade" (Ásia/Japão-CEE-USA), quanto as condições dos empréstimos de longo prazo, em virtude das transformações ocorridas no sistema financeiro internacional. Essas características do novo cenário mundial acabaram, segundo a autora, implodindo os mecanismos que até então viabilizavam o desenvolvimento brasileiro. Nesse contexto, são analisadas as diversas e várias tentativas para contornar os efeitos da crise decorrente dessas transformações. Os sucessivos planos de estabilização são analisados, sem contudo chegar até o plano real.

Por último, a tese de Lídia Goldenstein tenta examinar os caminhos possíveis para a dependência e a autonomia, nas novas condições da economia mundial. A partir da constatação de que os fatores que determinam as características da industrialização nos países periféricos são o papel do Estado, as formas de financiamento e o aprendizado tecnológico, todos os três condicionados pelos movimentos internacionais do capital, é feita uma análise do caso da Coreia, contrapondo a experiência desse país com a do Brasil. Depois de uma detalhada análise da forma de inserção da Coreia no capitalismo mundial, bem como da estratégia de desenvolvimento e das políticas econômicas decorrentes, a autora conclui que, diferentemente desse país, onde o Estado jogou um papel importante arbitrando os conflitos

entre os diversos setores da burguesia local, no Brasil o Estado limitou-se a arbitrar os conflitos entre capital e trabalho, sempre em favor do primeiro, é claro. "Na Coreia o Estado não só definiu rumos e metas como interveio em todo o processo (de desenvolvimento), financiando, dirigindo, controlando e intervindo no setor privado em um nível tão somente comparável a economias centralizadas e com uma 'eficiência' infinitamente superior". No Brasil, a atuação do Estado foi sustentada fundamentalmente graças à conexão internacional estabelecida, aprofundando os laços de dependência, na medida em que os recursos externos eram usados para fortalecer as estruturas existentes ao invés de mudá-las à procura de um novo padrão de financiamento.

A tese de Lídia Goldenstein é de uma grande riqueza de análise em relação ao debate sobre a dependência no contexto colocado pelas mudanças dos anos 80. A autora está certa, sem dúvida, quando conclui que "éramos muito mais dependentes do que imagináramos, e [que] as mudanças ocorridas no cenário internacional só aumentam esta dependência". Também é correto o apelo para uma posição equidistante do catastrofismo estagnacionista e do otimismo dos dependentistas tradicionais e mais sofisticados, para utilizar uma expressão da autora. Cabe lamentar somente que o trabalho não explore, justamente, no momento de examinar a "grande questão" que se coloca para os países periféricos, a saber, sobre qual a melhor estratégia para garantir uma integração mais dinâmica e autônoma no concerto econômico internacional, que não aumente ainda mais os laços da dependência.

O que é poder local*de Ladislau Dowbor*

São Paulo, Brasiliense, 1994, 85 p

As sugestões colocadas por John Friedmann a respeito de um estilo alternativo de desenvolvimento, bem como as indagações levantadas por Lúcia Goldenstein sobre as possibilidades de um desenvolvimento mais dinâmico e menos dependente, encontram eco neste pequeno - mas não por isso menos importante - livro do professor Dowbor. A questão do poder local já foi tratada em diversos trabalhos acadêmicos centrados na questão da democracia participativa, ou em obras de cunho jornalístico que procuravam analisar e divulgar experiências de administração municipal cuja característica era a procura de formas diferentes de gestão. Lages, Boa Esperança, Piracicaba e até mesmo Curitiba foram estudadas e propostas, de uma ou outra maneira, como exemplos a serem seguidos. Mas desta vez não se trata de mais uma experiência a ser mostrada nem de uma digressão teórica sobre os limites e contradições da democracia representativa.

Através de um texto de fácil e rápida leitura, o autor situa a discussão sobre a questão local no contexto das transformações em curso na economia mundial e da procura de novos paradigmas sobre o desenvolvimento. Nesse marco, são postos em destaque dois processos de fundamental importância para os países do hemisfério sul: a urbanização e a concentração de renda, cuja articulação "constitui o pano de fundo sobre o qual devemos procurar as nossas alternativas de desenvolvimento". A análise desses processos mostra que o reforço do Estado, na perspectiva de uma inserção mais autônoma do país no contexto econômico internacional, deve caminhar de mãos dadas com o fortalecimento da participação ci-

dadã na construção de novos caminhos para o bem-estar coletivo.

A questão local é abordada então desde a perspectiva das necessárias mudanças na estrutura e funcionamento do aparelho de Estado, face às exigências de rearticulação da economia capitalista mundial. Nessas mudanças, a descentralização do Estado e a participação dos cidadãos nos processos de transformação social são fundamentais. Tradicionalmente a viabilização dessa participação tem se dado, segundo o autor, através de dois eixos básicos: o político-partidário e o sindical-trabalhista. Ora, a experiência nacional e internacional mostra o surgimento, cada vez com mais força, de um terceiro eixo participativo, cujo instrumento é a organização comunitária e cujo âmbito de ação é o "espaço local" ou "espaço de vida", que é o espaço do bairro ou do município. É nesses espaços, onde o cidadão vive, real e concretamente, os fenômenos econômicos e sociais: a inflação, a violência urbana, o desemprego, os problemas de saneamento básico, etc. É nesses espaços, portanto, que surgem com maior facilidade formas de organização para unir forças na luta pela solução desses problemas.

Entretanto, o autor é muito claro quanto aos limites da democracia local, alertando sobre as ideologias simplificadoras e idealizadoras do pequeno e assinalando que "o que tem sentido é entender o que deve ser feito em grande escala, e como deve ser controlado, e o que deve ser feito em pequena escala". A idéia do controle de baixo para cima torna-se assim uma questão de fundamental importância no tocante aos processos que devem continuar sendo executados no nível do poder central. Na verdade, o tema da descentralização é o tema central do livro e é em torno dele que a discussão sobre alternativas de desenvolvimento é realizada.

Na procura dessas alternativas, o autor discute ainda alguns

caminhos instrumentais, destacando as perspectivas abertas pelos avanços na informática e na tecnologia das comunicações, as relações entre mercado e planejamento como instrumentos reguladores da dinâmica econômica e as diversas formas de organizar a participação comunitária nos processos decisórios. Um excelente instrumento de divulgação de algumas das princi-

pais questões sobre o desenvolvimento que estão na pauta de discussão atualmente, o livro conclui com algumas sugestões de leitura, entre as quais destacam as obras de Friedmann e Osborne e Gacbler, já objeto de resenha nesta seção da *Revista Paranaense de Desenvolvimento*.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM NOVEMBRO DE 1994
