

Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia

De Luis Bértola e José Antonio Ocampo

Secretaría-general Iberoamericana, Mar Del Plata, 2010.

<http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/Historia-Economia-AL-ESP.pdf>

|| Carmem Feijó

Recente estudo sobre a história econômica da América Latina foi disponibilizado pela Secretaria-Geral Ibero-Americana em 2010. Esta obra surge em momento muito oportuno, quando o debate contemporâneo sobre os dilemas do desenvolvimento de economias emergentes volta a se renovar com temas nas agendas de discussão de economistas desenvolvimentistas dado o novo cenário mundial pós-crise financeira internacional de 2008. Neste contexto, Luis Bértola e José Antonio Ocampo apresentam os desafios da América Latina para realizar o *catching up* e reduzir sua dívida social, em um mundo financeiramente integrado e mais interdependente economicamente. Como colocado na introdução do livro, sua proposta analítica busca uma reflexão sobre o passado para aprender com a história no contexto da atual crise. A obra, à luz dos fatos históricos, recupera as contribuições do pensamento cepalino para o entendimento do processo de desenvolvimento da América Latina, mostrando sua evolução.

A realização de um estudo da magnitude proposta só foi possível pela disponibilização de um banco de dados de estatísticas harmonizadas e atualizadas organizado pela Cepal. A riqueza de informações

estatísticas apresentadas no estudo já transforma o livro em uma obra de referência relevante para estudiosos do desenvolvimento latino-americano. Ao longo do trabalho diferentes tipologias de padrões de desenvolvimento são sugeridas para classificar países de acordo com o momento histórico analisado.

Segundo os autores, a América Latina é uma “región de matices”, com dilemas claros para alavancar seu crescimento com mais equidade social, tais como a dificuldade de acesso ao conhecimento e tecnologia e incertezas sobre distintas formas de organização social. O título da obra indica o que é a constante da trajetória histórica da América Latina: um desenvolvimento com grande volatilidade e imensa desigualdade, e permeado com avanços e recuos, que contribuem para certa instabilidade institucional, que por muitas vezes geraram regimes políticos autoritários.

O livro abrange a história econômica da América Latina desde sua independência até os dias atuais. A divisão dos capítulos segue os grandes ciclos históricos, com início em 1810 e se estende aos dois grandes movimentos de globalização – a primeira de 1879 até 1929 e a segunda nos anos 1990, com a reorientação das economias para o mercado, após o período de industrialização dirigida pelo Estado. Assim, o capítulo 1 apresenta as principais tendências de desenvolvimento latino-americano em uma perspectiva comparada. Os quatro capítulos seguintes abordam cada um períodos longos da história dos países na busca de uma caracterização de fases de desenvolvimento de ampla duração. O capítulo 2 aborda as décadas posteriores à independência até 1870. O capítulo 3 abrange a etapa de desenvolvimento primário-exportador, que coincide no plano mundial com a primeira globalização, e termina com

o início da Grande Depressão em 1929. O capítulo 4, com o sugestivo título de industrialização dirigida pelo Estado, cobre o período de 1929-1980. Analisa o processo de industrialização neste período dividindo-o em três etapas: uma fase “pragmática” de substituição de importações induzidas pela variação de preços relativos e pelas respostas de política econômica ante os choques externos dos anos 1930 até a Segunda Guerra Mundial; uma fase “clássica” de aceleração da industrialização nas economias maiores diante da escassez de divisas e a fase “madura”, quando se verifica uma diversidade crescente das tendências regionais. O capítulo 5, com informação sistemática até 2008, analisa conjunturas variadas como a década perdida, os processos de liberalização e as reformas estruturais, o cenário de crises externas no final do século XX e o auge que precedeu a Grande Recessão de 2008-2009. O último capítulo apresenta um breve balanço histórico, reunindo considerações sobre os principais desafios que enfrenta a região.

O livro propõe uma grande pergunta: Quais os motivos que têm impedido ou inibido a América Latina de conseguir realizar uma grande transformação em sua economia para alcançar melhores condições de vida para toda sua população? Como seria de esperar, a resposta a esta pergunta se desdobra em várias questões que não são atendidas com uma análise puramente econômica. O desempenho econômico é o resultado de um complexo conjunto de relações sociais, culturais, políticas e de seu relacionamento com o entorno geográfico (p.14).

Na perspectiva teórica estruturalista, a história econômica das economias latino-americanas é marcada por ajustes na taxa de crescimento provocados por restrição externa. Esta restrição se faz presente em geral porque a maioria dos países não teve sucesso em superar um padrão de especialização produtivo baseado na exploração de recursos naturais. Economias como as dos Estados Unidos, Canadá,

Austrália, Nova Zelândia, países nórdicos europeus, são exemplos de países e regiões que iniciaram sua trajetória de desenvolvimento baseada na exploração de recursos naturais e alcançaram patamares mais elevados e sustentáveis de desenvolvimento. Isto se deveu, em grande medida, ao sucesso que tiveram em diversificar suas estruturas produtivas em direção à produção de bens de maior conteúdo tecnológico. Por que tal êxito não foi observado na América Latina?

O livro oferece uma gama de argumentos que ajudam a entender as dificuldades das economias latino-americanas em fazer convergir seu PIB *per capita* com o das demais economias desenvolvidas. O de maior destaque é a tendência crônica à geração de déficits na balança comercial, em virtude menos da deterioração dos termos de troca e mais da mudança estrutural insuficiente. Conforme estabelece a “lei de Thirlwall”, é a baixa elasticidade-renda das exportações relativamente a das importações que limita o potencial de crescimento das economias.

Além de relativamente mais baixa numa perspectiva de longo prazo, a taxa de crescimento das economias latino-americanas é marcada por elevada volatilidade, o que imprime maior incerteza ao processo de decisão econômica comprometendo, em particular, o planejamento de mais longo prazo dos investimentos produtivos. Dentre estes, os processos de inovação, que são fortemente dependentes de sinergias interativas e acumulativas, se veem seriamente afetados pelo ambiente de maior instabilidade econômica.

O estudo aponta que a maior volatilidade da taxa de crescimento latino-americana está associada à forma de inserção das economias do continente no fluxo internacional de comércio. Esta inserção se deu, historicamente, baseada na exportação de relativamente poucos produtos intensivos em recursos naturais, expondo as economias a flutuações da demanda e dos preços. À volatilidade no fluxo de comércio

deve se somar à do fluxo internacional de capital que tem um comportamento pró-cíclico para países em desenvolvimento. Segundo os autores: *De esta maneira, los ciclos expansivos provenientes del comercio han tendido a ampliarse en diversos períodos con la entrada de capitales. Por el contrario, cuando se producen reversiones de la economía internacional, los efectos negativos de la caída de la demanda y precios de los productos básicos se amplifican por la retracción e incluso reversión de los flujos de capital* (p.29). Este movimento cíclico solidário do fluxo de comércio e do fluxo financeiro é um traço marcante da dependência externa das economias latino-americanas.

Assim, os ciclos de acesso aos mercados financeiros são em geral sucedidos de freios bruscos à entrada de capitais. Na primeira globalização, a década de 1820 marca um curto auge financeiro associado à independência das colônias e projetos pioneiros de mineração. Ao longo do século XIX ciclos de acesso e interrupções se sucedem até a Primeira Guerra Mundial, afetando de forma perversa as economias latino-americanas, muitas das quais experimentaram prolongados períodos de inconversibilidade seguindo o padrão ouro. É o advento da Grande Depressão nos anos 1930 e a dificuldade para manter o padrão ouro com a retração no comércio mundial que marcam o fim da era da primeira globalização e, conseqüentemente, do crescimento liderado pelas exportações de bens primários.

No novo contexto internacional, verifica-se uma transição para um novo modelo de desenvolvimento (1929-1980) que surge de uma sucessão de choques macroeconômicos, aos quais os países latino-americanos respondem de forma pragmática. Este é o momento da “industrialização dirigida pelo Estado”, conforme denominação do estudo. Este novo momento apresenta três características: foco crescente na industrialização como o eixo do desenvolvimento; a ampliação das esferas de atuação do Estado

e uma orientação para o desenvolvimento visando atender ao mercado interno, ou industrialização via substituição de importação. O período que abrange do fim da Segunda Guerra Mundial até 1980 corresponde ao de maior crescimento de toda a história da América Latina (5,5% a.a. e 2,7% a.a. *per capita*).

O pragmatismo na administração da política macroeconômica advém, conforme apontam os autores, da forma particular de manejo das políticas macroeconômicas anticíclicas nos países da periferia. Nos países centrais as variações na demanda agregada são a fonte básica das flutuações cíclicas. No caso das economias periféricas, a principal fonte de flutuação são os choques externos, que se transmitem através do comércio e da escassez de financiamento externo. O controle das contas externas, portanto, se configura como o instrumento mais importante de política anticíclica para as economias latino-americanas.

Esta especificidade leva os autores a argumentarem que as intervenções do Estado na América Latina no período vão além do propósito de uma política de substituição de importações. Argumentam também que, diferentemente do observado em outros países periféricos na Ásia e África, na América Latina o processo de industrialização não se deu em oposição aos interesses do setor primário-exportador. As exportações de produtos primários ainda continuam a desempenhar uma função fundamental, não apenas como fonte de divisas em todos os países, mas também de crescimento econômico. Neste sentido, os autores defendem que surge na América Latina um “modelo misto” de desenvolvimento que combina a substituição de importação com a promoção de exportações e de integração regional, e, portanto, o conceito de “industrialização dirigida pelo Estado” é preferível ao conceito de substituição de importação para caracterizar a nova estratégia de desenvolvimento. Sem dúvida, a contribuição da Cepal para o entendimento desta estratégia de desenvolvimento

é amplamente reconhecida, e a defesa da ideia de que o desenvolvimento está associado ao processo de industrialização é bastante aceita entre estudiosos do desenvolvimento econômico.

O conceito de modelo misto de desenvolvimento considera também a importância do papel do investimento direto no processo de industrialização. Este foi dirigido para as novas atividades de substituição de importações e se tornou um dos atores centrais na industrialização dirigida pelo Estado. De fato, de 1973 a 1981 a América Latina recebeu cerca de 70% do total de fluxos de investimento externo direto destinado ao mundo em desenvolvimento.

Além de consolidar novas áreas produtivas, a direção do investimento direto segundo os interesses nacionais também era visto como uma forma de incorporação de tecnologia. No entanto, como mostram os autores, *[no] existió una política deliberada dirigida a promover los derrames tecnológicos de la inversión extranjera, lo que suponía, incorrectamente, que esos derrames se producirían de forma espontánea [...]. Los sistemas de ciencia y tecnología desarrollados siguieron predominantemente un modelo guiado por la oferta, en el que el Estado estimulaba la creación de centros científicos y tecnológicos que solamente lograron cierto desarrollo en las empresas públicas y, como veremos, en el sector agropecuario...* (p.188).

É exatamente o relativo insucesso para desenvolver sistemas nacionais de inovação, baseados em incentivos para a conquista de mercados externos, meta tão relevante no esforço de relaxamento da restrição externa ao crescimento, o que explica em grande parte por que os países da América Latina estão atrás dos da Ásia Oriental em termos de grau de desenvolvimento industrial. A incapacidade de articular de forma eficiente um sistema interno de inovação, não só impediu, e ainda impede, que o processo de industrialização da América Latina se complete, como

também perpetuou, até o final dos anos 1970, setores ineficientes que dependiam da proteção do Estado para sobreviver.

A crise da dívida externa nos anos 1980 representou o final de um longo período de desenvolvimento durante o qual a posição da América Latina no mundo apresentou avanços importantes. Inaugura a fase da “reorientação para o mercado”, que significou uma guinada radical das tendências de política econômica que haviam predominado desde os anos 1930. A última fase de desenvolvimento analisada no estudo engloba a “década perdida”, com crescimento pífio nos anos 1980, e a segunda globalização, com o predomínio de orientação de políticas econômicas de cunho neoliberal. Uma característica deste último subperíodo é que a retomada do crescimento se dá com forte volatilidade, por causa do advento de duas crises externas – no final do século XX, compartilhada por outras economias emergentes, e a Grande Recessão mundial de 2008-2009, com origem nos Estados Unidos. De 1990 a 2010, o crescimento médio anual das economias da América Latina situou-se em 3,2% a.a., bem inferior ao registrado no período de industrialização dirigida pelo Estado, e caracterizando um ciclo econômico mais acentuado.

Os autores destacam que a mudança no modelo de desenvolvimento econômico a partir de 1980 esteve mais associada à dinâmica macroeconômica dos países, altamente dependentes de fluxos de capital externo, do que a deformações na estrutura produtiva gerada pelo modelo de industrialização dirigida pelo Estado. Comparando as dificuldades econômicas enfrentadas no ciclo financeiro externo dos anos 1920 e 1930 com o que vem a ocorrer na década de 1990, afirmam que a propensão ao auge e a crise como resultado da dependência de fluxos externos é *un fenómeno general y ciertamente no una característica particular de la industrialización dirigida por el Estado* (p. 218).

Desta forma, o estudo reafirma sua tese central de que o crescimento das economias latino-americanas é marcado por elevada volatilidade, em razão da dependência do padrão de desenvolvimento, em suas diferentes fases, de fluxos externos de capital. A instabilidade é uma característica inerente a estes fluxos financeiros, impondo assim limitações ao crescimento das economias do continente em momentos de menor liquidez internacional.

Com respeito à introdução das reformas de mercado, voltadas para reduzir o alcance do Estado na economia e liberar os mercados, estas são introduzidas com políticas de estabilização macroeconômica para controlar a inflação e corrigir desequilíbrios nas contas externas e nas finanças públicas. O estudo mostra que não se verificou uma correlação clara entre o alcance da estabilidade macroeconômica e os elevados graus de liberalização dos mercados, ou seja, não se materializou a expectativa dos reformadores de que a abertura externa e os progressos em matéria de manejo macroeconômico se refletiriam em um crescimento econômico vigoroso (p.245). Concluem, assim, que a maior abertura externa tornou as economias mais vulneráveis diante de choques externos, e a política macroeconômica de orientação neloliberal reforçou os movimentos cíclicos.

A partir desta constatação, o estudo destaca uma diferença importante na introdução do novo paradigma de desenvolvimento em relação ao anterior: enquanto no primeiro a teoria estruturalista, sistematizada pela Cepal, veio para dar racionalidade a uma prática que já vinha ocorrendo nas economias da América Latina, no segundo caso as ideias vieram primeiro. Deste modo, os autores associam a introdução de reformas pró-mercado a uma ofensiva intelectual antikeynesiana e de cunho ideológico (p. 226). Do ponto de vista do pensamento cepalino, a nova realidade econômica deu origem à renovação do pensamento heterodoxo, que se tornou conhecido como

neo-estruturalismo, e tem na publicação da Cepal de 1990 *Transformación Productiva con Equidad* um marco em termos de apontar novos temas na agenda de trabalho cepalina. Dentre estes temas destacam-se: a recomendação de ampliação do espaço de política para a atuação de instrumentos anticíclicos com vistas a dar maior sustentação ao crescimento econômico; ênfase na integração regional; atenção a políticas industriais e tecnológicas ativas e a colocação do tema da equidade social no centro do desenvolvimento econômico.

A abertura externa promoveu mudanças significativas na estrutura produtiva dos países da região, porém não na direção de fazer avançar a matriz industrial no sentido de ampliar o peso de processos produtivos mais complexos do ponto de vista tecnológico. O impacto da abertura econômica, de fato, induziu mudanças nas empresas. Porém, estas mudanças foram identificadas como “defensivas”, por implicarem apenas adaptação de processos ao novo contexto de maior concorrência, com baixo nível de investimento em novos equipamentos e tecnologias. Certamente a elevada volatilidade do crescimento no período deve ter contribuído para que o planejamento econômico das empresas, envolvendo o investimento de recursos financeiros com retorno em horizontes mais largos de tempo, ficasse comprometido. Assim, se a abertura econômica, por um lado, facilitou, através da crescente integração com a economia mundial, a aquisição de equipamentos e produtos intermediários importados, que contribuíram para aumentar a produtividade, por outro, propiciou a destruição de muitas cadeias produtivas preexistentes. Segundo os autores, o processo de destruição criadora schumpeteriano, possibilitado pela renovação do parque produtivo com a abertura econômica, apresentou mais elementos destrutivos do que criativos.

O resultado da reestruturação produtiva foi o de

promover uma mudança estrutural que se caracteriza por uma desindustrialização precoce. Assim, o trabalho conclui que as reformas econômicas, com ênfase na reorientação das economias para o mercado, não tiveram sucesso em completar a mudança estrutural na direção de aumentar o fôlego de crescimento de longo prazo das economias latino-americanas, ou seja, no sentido de relaxar a restrição externa conforme estabelecido pela “lei de Thirlwall”. Por isso, o estímulo via exportações resultante desta estrutura produtiva é incapaz de contribuir para um crescimento econômico sustentável e dinâmico. A literatura recente tem mostrado que o aumento de participação das exportações latino-americanas no mercado mundial tem se dado em segmentos onde os mercados internacionais são relativamente pouco dinâmicos, em contraste com o padrão das exportações da Ásia Oriental. Ademais, mostram que muitos dos setores exportadores mais bem-sucedidos da América Latina apresentam elevado componente importado, sendo um caso extremo o das indústrias maquiadoras.

Uma consequência adicional das reformas estruturais pró-mercado foi o retrocesso no sistema de proteção social associado ao mercado de trabalho. Enquanto na fase da industrialização dirigida pelo Estado os trabalhadores do setor formal estiveram mais assistidos, na etapa mais recente, observou-se a ampliação da economia informal e a ausência de esquemas de proteção social para atender às realidades de mercados de trabalho não formalizados. Assim, em conformidade com a orientação neoliberal, enquanto os programas assistencialistas mostraram avanços relativos, o ambiente institucional para as relações de trabalho foram mais desfavoráveis à mão de obra.

Os pontos críticos do processo de desenvolvimento latino-americano levantados pelos autores sobre os resultados econômicos e sociais obtidos na fase de reformas pró-mercado se mostram extremamente

relevantes. Esta relevância decorre não apenas por instigar o debate sobre o futuro das economias latino-americanas, mas também pelo momento atual de amplo questionamento da teoria macroeconômica convencional à luz dos acontecimentos que levaram à Grande Recessão. Assim, através da interpretação apresentada sobre a história econômica da América Latina, vemos como o pensamento cepalino se renova para melhor entender a realidade latino-americana, apontando alternativas de política econômica com vistas a colocar o desenvolvimento econômico com equidade como prioridades nacional.

Passados 200 anos desde sua independência política, a América Latina ainda se apresenta como um conjunto de países em desenvolvimento, com uma estrutura produtiva largamente baseada em segmentos de relativamente baixa complexidade tecnológica, e uma inserção no fluxo de comércio caracterizada por baixo dinamismo. Mesmo supondo que a composição do crescimento da economia mundial continue se alterando no futuro próximo, com países emergentes liderando o processo de crescimento, não está claro, pelo quadro apresentado no estudo, que a inserção da América Latina no comércio internacional venha a mostrar maior dinamismo. Esta suposição se baseia na constatação de que grandes economias da região passam por um processo acentuado de desindustrialização precoce. Desta forma, a persistência por mais alguns anos da tendência de aumento de preço das *commodities* pode não representar um fator positivo para o desenvolvimento de grande parte das economias latino-americanas, se políticas industriais não forem acionadas com o intuito de superar restrição externa ao crescimento de longo prazo.

Uma vez caracterizado o problema maior no processo de desenvolvimento latino-americano, que pode ser resumido como um processo de industrialização incompleto, a continuidade das transformações estruturais com vistas a promover um *upgrade*

tecnológico e aumentar o potencial de crescimento econômico com menor volatilidade depende, inicialmente, da elevação da produtividade, o que, por sua vez, depende da internalização de um núcleo nacional de inovação. Para se alcançar este grande objetivo, um novo conjunto de políticas macroeconômicas deve ser redesenhado, no sentido de ampliar o espaço de política dos países e de incorporar metas de desenvolvimento tecnológico.

Em suma, o estudo de Luis Bértola e José Antonio Ocampo mostra de forma objetiva e ricamente ilustrada com informações estatísticas que, embora alguns países latino-americanos tenham alcançado uma matriz industrial desenvolvida desde o pós-guerra até meados dos anos 1980, a região não realizou o *catching up*, principalmente porque não completou os últimos estágios de desenvolvimento de sua indústria, e conseqüentemente não reduziu a dependência externa. Um forte indicador de que o processo não se completou é que a balança comercial latino-americana é estruturalmente deficitária em bens de maior intensidade tecnológica. Se houve avanços significativos na estrutura produtiva na fase da industrialização dirigida pelo Estado, estes não tiveram continuidade na fase seguinte. A recomendação do estudo é claramente no sentido de que há muito a mudar para se obter um processo de crescimento sustentável com estabilidade de preços e, mais importante, com melhor distribuição de renda. §

Abril de 2011