

TEORIA ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: REVISITANDO O ESTRUTURALISMO

RODRIGO L. MEDEIROS – Professor Doutor da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE).

Introdução

Discutir a temática do desenvolvimento na América Latina não tem sido historicamente uma tarefa simples. Houve, no entanto, um tempo em que muitos intelectuais da região investiram na investigação das causas do atraso deste espaço econômico.

Marcar as origens e os desdobramentos dessas análises, como empreendeu Love (1998), não é fácil. Pode-se seguramente dizer que a grave crise de 1929 fez emergir um conjunto de diagnósticos que revolucionou a maneira de visualizar a inserção latino-americana na economia global.

A partir de trabalhos de intelectuais estruturalistas, as concepções quanto ao desenvolvimento regional sofreriam expressivas alterações. A questão socioeconômica latino-americana não seria mais discutida a partir da aceitação de concepções racistas ou do grau de integração das economias locais ao comércio internacional. O que passava a importar era a natureza das interações econômico-culturais com os países centrais, detentores de mercados eficientes, maduros e geradores de padrões de consumo.

Após os fracassos sociais das políticas econômicas recomendadas para a América Latina nos últimos anos, aquelas derivadas do Consenso de Washington (1989), os debates oriundos do período clássico da CEPAL se fazem presentes, pois já se constata claramente que as grandes potências não pretendem globalizar os balanços de pagamentos, as dívidas públicas e nem a pobreza da periferia do sistema economia-mundo. A realidade é que diversas economias periféricas foram polarizadas nos últimos anos (UNCTAD, 1997; 2003). A difusão de novas tecnologias, do comércio e do investimento direto estrangeiro não consegue esconder o aumento brutal da concentração do capital.

Este artigo buscará revisar criticamente alguns aspectos do clássico debate estruturalista na América Latina, refletindo o quanto esta importante escola ainda tem a oferecer em termos de subsídios aos debates econômicos e políticos atuais. A temática do desenvolvimento é um elemento central neste texto.

Reconhece-se, desde já, que a realidade atual é complexa e, portanto, revisitar o debate gerado pelo pensamento crítico latino-americano é buscar repensar uma base de propostas para o desenvolvimento da região.

Conjuntura e aspectos do pensamento estruturalista

Raúl Prebisch é, sem sombra de dúvidas, um dos maiores intelectuais latino-americanos da segunda metade do século XX. Dotado de um apurado senso crítico, ele seria um dos fundadores, ao lado do brasileiro Celso Furtado, da escola de pensamento mais influente do denominado Terceiro Mundo. O estruturalismo surgiria no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão regional da Organização das Nações Unidas (ONU).

O tempo vivido pelos fundadores do estruturalismo latino-americano era de transformações. No caso vivido por Prebisch, as mudanças seriam profundas. Enquanto o centro cíclico da economia mundial manteve-se na Grã-Bretanha, a inserção internacional primário-exportadora da Argentina foi exitosa. O Brasil, assim como outros países da América Latina, não vivera tempo tão glorioso. Com a ascensão dos EUA, os rumos da condução da economia internacional tornar-se-iam mais complexos. As elevadas barreiras alfandegárias norte-americanas, em especial a Smoot-Hawley (1930), dificultavam outros países amortizarem com exportações os empréstimos contraídos junto aos EUA.

A crise de 1929 proporcionou um ambiente de crescente intervenção estatal na economia. O New Deal norte-americano, o keynesianismo, paradigma para a social-democracia européia, o nazi-fascismo, apesar de suas repercussões perversas, e o socialismo real dos bolchevistas ofereciam saídas para o desastre da ciranda financeira mundial. Os tempos de *laissez-faire* estavam terminados, chegou a afirmar Keynes em seu clássico *Teoria geral* (1936). A democracia política e as insatisfações sociais faziam com que as pressões de trabalhadores organizados por melhorias em seu padrão de vida não pudessem ser mais desconsideradas pelas suas respectivas classes dirigentes.

Após passar oito anos à frente do Banco Central da Argentina (1935-43), Prebisch havia percebido como os países centrais operavam no sistema internacional. O controle de câmbio, pela implantação de licenças de importação, e os acordos bilaterais do tipo “compro de quem compra de mim” fizeram parte do arsenal de medidas efetivadas na gestão da política econômica comandada por Frederico Pinedo e Raúl Prebisch na década de 1930. Segundo havia verificado Prebisch na prática, a elasticidade-renda da demanda era inferior a um para os produtos primários, ao passo que era superior a um para os manufaturados. Em síntese, para qualquer elevação no nível de renda local, a demanda se desloca para produtos de maior valor agregado, o que, para um país de base econômica agrícola, provoca estrangulamento no seu balanço de pagamentos (Prebisch, 2001). A deterioração secular dos termos de troca construía desta forma o endividamento externo de muitos países periféricos.

O liberalismo econômico compulsório imposto pela hegemonia britânica na América Latina e em outros lugares materializava-se em diversos tratados preferenciais (Bairoch, 1993). Pelos controles das tarifas alfandegárias e das principais rotas comerciais marítimas, os britânicos administravam o sistema internacional de trocas. Em muitos casos, relações centro-periferia foram construídas pela geopolítica e pela forças das armas. Após a Segunda Guerra, o interesse da nova potência hegemônica limitava-se a manter a “vocação” agro-exportadora latino-americana. Em uma releitura recente de Friedrich List, o célebre economista alemão do século XIX, afirma Chang:

Quando estavam em situa o de *catching-up* [emparelhamento], os países altamente desenvolvidos protegiam a indústria nascente, cooptavam mão-de-obra especializada e contrabandeavam máquinas dos países mais desenvolvidos, envolviam-se em espionagem industrial e violavam obstinadamente as patentes e marcas. Entretanto, mal ingressam no clube dos mais desenvolvidos, puseram-se a advogar o livre-comércio e a proibir a circula o de trabalhadores qualificados e de tecnologia; também se tornaram grandes protetores das patentes e marcas registradas. Assim, parece que as raposas têm se transformado em guardi es do galinheiro com perturbadora regularidade (CHANG, 2004, p.114).

De certa maneira, o estruturalismo compartilhou com a escola historicista alem a   crítica ao liberalismo econômico. Em seu clássico trabalho, *El desarrollo econômico de América Latina y alguno de sus principales problemas* (1949), Prebisch inaugurou a

escola de pensamento econômico mais influente do mundo periférico. As novidades teóricas inauguradas por Prebisch e, posteriormente, rebuscadas por Furtado, foram sistematizadas a partir dos seguintes aspectos: (1) o desenvolvimento desigual do capitalismo em escala global; (2) a crítica à teoria do comércio internacional da economia neoclássica; (3) e a visão hierárquica das relações comerciais entre o centro e a periferia do sistema econômico mundial (Fiori & Medeiros, 2001).

Planejar o processo de industrialização era vista como uma necessidade para superar o subdesenvolvimento latino-americano. Os processos substitutivos de importação seguiam passos distintos na América Latina. Em meados da década de 1950, Prebisch teria a oportunidade de revelar que a industrialização na Argentina havia sofrido pela falta de planejamento. Expressivos recursos nacionais haviam sido mal-utilizados, quando não indevidamente desviados, apesar da distribuição de renda realizada sob Juan D. Perón. O diagnóstico de Prebisch contemplava ainda a exigüidade do mercado interno argentino como obstáculo à industrialização indiscriminada (Llach & Gerchunoff, 2004). Diagnósticos similares ocorreram em outros países da América Latina.

Furtado, por sua vez, agregava, em suas análises, que a rigidez da estrutura da propriedade - o latifúndio primário-exportador concentrador de renda - travava o desenvolvimento industrial latino-americano, mantendo a estreiteza do mercado interno dos países da região e ainda provocava surtos inflacionários decorrentes de sucessivas desvalorizações cambiais geradas por problemas nos seus balanços de pagamentos (Furtado, 1985; 2003). Agregando historicismo ao estruturalismo, o brasileiro, um dos primeiros doutores em Economia da região, levaria a escola crítica latino-americana ao reconhecimento internacional. Em 2004, Furtado disputou o Nobel de Economia com amplo apoio da comunidade científica internacional.

Na década de 1960, Prebisch lançaria a idéia de se pensar uma área de livre-comércio latino-americana para que a indústria pudesse ganhar escala na região. O projeto concebido é sinteticamente o seguinte: “Me gustaria ver a Brasil, Argentina y Uruguay trabajando juntos. No sólo para desarrollar sus industrias sino para exportar. De ser así, se establecieran una planta en Brasil, otra se establecería en la Argentina. Se dividirían el trabajo” (Prebisch, 2001, p.22). Não é preciso muito esforço para perceber que o projeto não prosperou, apesar do aumento do fluxo de comércio no âmbito do

MERCOSUL, e hoje a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI) é apenas um fórum de encontros esparsos e desprezíveis.

Os desdobramentos do pensamento estruturalistas se manifestaram pela região. No Brasil da década de 1950, o pensamento nacional-desenvolvimentismo, que teorizava sobre a necessidade da industrialização brasileira, contou com a colaboração de Furtado (Bielschowsky, 2000). Dos Santos (2000), um dos mais renomados teóricos da dependência, resume o consenso gerado pela influência do estruturalismo na América Latina: (1) o subdesenvolvimento está conectado de maneira estreita com a expansão dos países industrializados; (2) o subdesenvolvimento não pode ser considerado como a condição primeira para um processo evolucionista; (3) a dependência decorrente da relação centro-periferia não é só um fenômeno externo, pois ela também se manifesta através de diferentes fatores interligados na estrutura interna de um país (econômica, ideológica, cultural e política). O Brasil teve como presidente da República, entre 1995 e 2002, um intelectual que também teorizou sobre a dependência.

Mas o estruturalismo latino-americano, apesar do esforço empreendido por seus inauguradores falhou em não tocar em assuntos caros ao desenvolvimento da região?

Ângulos cegos?

Criticar, após cerca de meio século, o árduo e valoroso trabalho de uma importante geração de pensadores é uma tarefa ingrata. Porém, deixar de mencionar alguns aspectos que escaparam ao estruturalismo é contribuir para vivificar o que há de rico nesta escola.

O trabalho de Fiori & Medeiros (2001), ambos admiradores da escola estruturalista, levanta um conjunto de ângulos cegos do pensamento cepalino. Dentre eles, destaco: (1) a ausência de crítica à Lei de Say – poupança é que gera investimento; (2) a falta de detalhamento de que o consumo de luxo das elites latino-americanas gera, por si, prejuízos à industrialização da região, independente da produção do mesmo ocorrer no âmbito de seus países; (3) o silêncio quanto à relevância do capitalismo financeiro no sistema internacional.

Compreende-se, em defesa dos fundadores do estruturalismo, que o fato da CEPAL ser um órgão do sistema multilateral em um espaço econômico periférico limitou a sua

margem de manobra teórica. As pressões hegemônicas para que o órgão não fosse instalado foram enormes (Furtado, 1985). Graças à firmeza de Brasil, Chile e México a CEPAL foi implantada. O apoio francês manifestado por Pierre Mendès France também foi importante.

Em síntese, o problema encarado pelos estruturalistas foi descrever como economias de base agrária poderiam se desenvolver. Devido ao elevado grau de internacionalização de suas economias, o multiplicador keynesiano – no curto prazo, investimento e poupança são os dois lados da mesma moeda – não poderia ser adotado sem adaptações. Os vazamentos para o exterior dos efeitos multiplicadores não poderiam e ainda não podem nos tempos atuais serem desprezados.

Os efeitos de uma expansão da base monetária já haviam sido sentidos na região. A inflação pré-1930 seria descrita por Furtado como um mecanismo de socialização de perdas operado pelo complexo agro-exportador latino-americano. À medida que as economias entravam em recessão, a desvalorização cambial era a solução para que a produção, agora mais barata em termos de moeda forte, fosse vendida. O aumento do custo de vida era socializado ao passo que os lucros eram concentrados pelos donos do poder.

Descrever como o excedente econômico obtido pela venda de produtos primários no mercado internacional poderia ser deslocado para oportunidades de investimentos no setor secundário foi a tarefa empreendida pelos estruturalistas. Esta concepção, no entanto, requeria, por sua vez, um novo papel para as classes dirigentes da região: elas deveriam cumprir seu papel histórico e ajudar no desenvolvimento de seus respectivos países. Nada simples para uma região que teve na colonização de exploração um doloroso processo civilizador. As heranças deste complexo processo ainda podem ser sentidas em diversas sociedades da América Latina.

Voltadas para os centros de poder mundial, expressivos setores das elites latino-americanas não se sentiam e ainda não se sentem comprometidas com o desenvolvimento de suas sociedades. Eis aqui um importante impasse que ainda reclama equacionamento. As democratizações nos sistemas econômicos e políticos pouco avançaram na região. A experiência de Furtado, quando ministro do

Planejamento do governo Goulart, em 1962, é paradigmática. O Plano Trienal foi torpedeado pelos radicais de esquerda e direita.

Desenvolvimento e cooperação na América Latina: uma necessidade

Articular a complexidade das interações sociais com princípios de ordem democrática não é uma tarefa simples. Estudiosos do Instituto Alemão de Desenvolvimento, em um trabalho intitulado *Competencia global y libertad de acción nacional* (Esser, 1999), levantam uma série de questões que podem contribuir para a vivificação do pensamento estruturalista na América Latina.

Liberdade de ação individual não significa que cada ator social esteja livre e desimpedido para buscar egoisticamente, sem nenhuma restrição, o melhor para si. Contrariando a ótica do *laissez-faire*, o princípio da ordem deve ser estabelecido a partir de objetivos nacionais do bem-estar coletivo. A democracia política inserida nesta perspectiva traduz-se em igualdade de oportunidades. Em tal construção política, a rede é o mecanismo de coordenação que buscará conciliar e solucionar os conflitos entre diversos atores sociais, apoiando a busca de convergências através de um processo dialógico e cooperativo.

Não é novidade que os relacionamentos construtivos entre as instituições públicas e privadas nacionais, responsáveis pela canalização das demandas dos setores organizados da sociedade, fortalecem a democracia em um país. Através de um processo de democracia que favoreça o diálogo, os movimentos radicais podem ser neutralizados.

Quanto ao processo de desenvolvimento nacional, as redes institucionais têm importância fundamental, pois podem contribuir tanto na busca de objetivos comuns quanto podem colaborar para gerar soluções acordadas. As redes possibilitam oportunidades democráticas de construção: intercâmbio de conhecimentos e experiências; formação de estruturas de consenso e compromissos cruzados; transparência das ações dos atores envolvidos; e estabelecimento de relações de confiança.

A cooperação entre as instituições públicas e privadas nacionais é a forma historicamente adotada pelos países que saíram da periferia rumo ao centro do sistema economia-mundo, sendo que o planejamento estatal foi e ainda continua sendo um

eficaz instrumento de coordenação de ações e alocação de recursos (Amsden, 2001; Rodrik, 1999). Foi pelas vias da regulação estatal, do desenvolvimento tecnológico nacional, da qualificação generalizada da mão-de-obra, do financiamento estatal ao setor privado com contrapartidas, que a Coréia do Sul foi o caso de sucesso que não ocorreu nos países da América Latina. Ao contornar as crises da década de 1990, os sul-coreanos mantiveram os seus níveis de desenvolvimento.

O ataque especulativo sofrido pelo leste asiático, em 1997, fez com que o nacionalismo e a cooperação fossem acentuados na região, o que conteve a dilapidação das indústrias domésticas. A maioria dos países afetados pela crise, com algumas pequenas exceções como a Indonésia, conseguiu manter sob controle seus setores estratégicos. O Estado nacional jogou um papel-chave, assumindo as dívidas das empresas privadas e bloqueando a desnacionalização da economia. Em 2003, as nações do leste asiático criaram a *Asean Bound*, um instrumento monetário informal destinado a mobilizar, para fins produtivos, as enormes reservas de divisas estrangeiras acumuladas pela região. Ao que tudo indica, a China é o elemento central desta concertação.

Em um contexto de cooperação entre blocos regionais, um MERCOSUL ampliado e dotado de estruturas institucionais capazes de articular arranjos produtivos voltados para o desenvolvimento conjunto e equitativo dos países do bloco não pode ser desprezado. O embrião de uma área de livre-comércio da América Latina, esta projeto de Prebisch, pode ser construído a partir da ampliação do projeto sul-americano, apesar das pressões que certamente sofrerá. Nesse sentido, o papel do Brasil é fundamental.

Aos que alegam rancores históricos e desconhecimentos culturais para desacreditar o desenvolvimento do MERCOSUL, basta pensar que Alemanha e França estruturam o eixo central da União Européia não por meras razões de simpatia recíproca, mas por buscarem defender seus interesses econômicos e políticos.

Para uma região como a América Latina, ávida por fórmulas prontas, o que deve ser evitado é a cópia cega de modelos de organização de sociedades. Subsídios de paradigmas organizacionais adotados por outros países podem até ser utilizados, porém deverá haver considerável margem para que os países da região façam os ajustes institucionais adequados às suas especificidades. A visão de setores das elites latino-americanas de uma superioridade intrínseca do “modelo anglo-saxão” merece atenção

especial. Em um trabalho sobre as diferenças entre a Anglo-América e a Ibero-América, Morse (1988) é claro ao dizer que as raízes históricas e culturais de um país não podem ser varridas facilmente, pois o que está em jogo são os princípios organizadores do seu corpo político: uma sociedade baseada no pacto (Anglo-América) em contraste com uma sociedade orgânica (Ibero-América), um princípio nivelador ou individualista em contraste com um princípio arquetônico.

Ao longo do século XIX, o liberalismo político foi uma importação problemática para a América Latina, pois dificilmente ele poderia florescer num clima não-liberal. As contradições entre os liberalismos político e o econômico fizeram com que, por exemplo, os liberais brasileiros da época se apegassem aos aspectos estritamente formais do liberalismo político, na crença de que boas leis produziriam instituições viáveis que, por sua vez, elevariam a moralidade do sistema. Não se deve perder de vista que, enquanto no Brasil a classe dirigente era formada pelo grupo dos grandes agricultores escravistas, nos EUA, uma classe formada por pequenos agricultores e grandes comerciantes urbanos era hegemônica. Como bem observa um mestre, “nada mais ilustrativo dessa diferença do que a disparidade que existe entre os dois principais intérpretes dos ideais das classes dominantes nos dois países: Alexander Hamilton e o visconde de Cairu” (Furtado, 2003, p.107). Ao passo que Hamilton se transformava em ícone do processo de industrialização induzido pela ação estatal, Cairu pregava a mão invisível do livre-comércio de base escravista no Brasil. Embora os libertadores da América espanhola tenham abolido a escravidão, o fato é que as tensões entre liberalismos político e econômico também se manifestaram neste espaço.

Conclusão

As reflexões levantadas neste artigo não pretendem reduzir a complexidade do debate estruturalista. Não é demais reiterar que a contribuição estruturalista foi fundamental para alavancar um importante ciclo de debates na América Latina.

Desde então, sabe-se que nos espaços econômicos periféricos as estruturas hegemônicas têm peso significativo. O fato de o ator hegemônico controlar as redes de informação, o comércio pela manipulação do padrão dólar-flexível e a (in)segurança global pela força das armas, faz com que seus interesses pressionem os países da periferia do sistema internacional.

Ao longo do texto, busquei ressaltar que repensar o pensamento estruturalista é uma necessidade para que se possa construir na América Latina uma base de interesses comuns e projetos conjuntos.

Repensar atualmente a contribuição dos estruturalistas é analisar até que ponto as transformações democráticas na América Latina podem ser buscadas: industrialização; reforma agrária; redistribuição de renda; integração econômica; participação efetiva das forças populares e progressistas nas instâncias decisórias. O problema consiste em julgar o quanto o estruturalismo ainda pode contribuir teoricamente para o desenvolvimento latino-americano.

Referências bibliográficas

- AMSDEN, Alice. The rise os the rest: challenges to the west from late-industrializing economies. London: Oxford University Press, 2001.
- BAIROCH, Paul. Economics and world history: myths and paradoxes. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.
- DOS SANTOS, Theotônio. A Teoria da Dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- ESSER, Klaus (org.) Competencia global y libertad de acción nacional: nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.
- FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos. (orgs.) Polarização mundial e crescimento. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.
- FURTADO, Celso. A fantasia organizada. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. Formação econômica do Brasil. 32.ed. São Paulo: Editora Nacional, 2003.
- LLACH, Lucas; GERCHUNOFF, Pablo. Entre la equidad y el crecimiento. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004.
- LOVE, Joseph L. A construção do Terceiro Mundo: teoria do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MORSE, Richard. O espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas. São Paulo: Companhia das letras, 1988.
- PREBISCH, Raúl. “Entrevista inedita a Prebisch (1985): logros y deficiencias de la CEPAL”. pp.9-23. In: Revista de la CEPAL 75. dez. 2001.
- RODRIK, Dani. The new global economy and developing countries: making openness work. Washington (DC): Overseas Development Council, 1999.
- UNCTAD. Trade and Development Report. New York, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 1997.
- _____. Trade and Development Report. New York, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2003.