

Renascimento desenvolvimentista e integração econômica na América Latina

Rodrigo Loureiro Medeiros

Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ, pesquisador associado à rede EFE do Levy Economics Institute of Bard College e à REGGEN/UNESCO.

Resumo

O artigo em questão aborda o renascimento do pensamento desenvolvimentista na América Latina. Suscitam releituras dos intelectuais desenvolvimentistas os fracassos das políticas neoliberais em fornecer respostas satisfatórias aos dilemas da região. A escola cepalina passa a ser um ponto de passagem intelectual obrigatório para se debater novos projetos. Como não existem soluções prontas ou mesmo transplantáveis, as sociedades latino-americanas enfrentam os desafios da experimentação. A republicação no Brasil de clássicos estruturalistas como Formação econômica do Brasil e A economia latino-americana, de Celso Furtado, e a releitura da obra de Fernando Fajnzylber ajudam a refletir sobre os caminhos a serem trilhados.

Palavras-chave: pensamento desenvolvimentista; América Latina; escola cepalina; novos projetos; experimentação.

Abstract.

This paper describes the re-emergence of the developmentalism in Latin America. Revisiting the writings of its intellectuals are necessary measures to confront neoliberal policies. The writings of the former members of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) are crucial passage points for the present debate. Solutions imported from the high developed countries showed their limits. They can't be simply transplanted without costs and painful structural adjustments. Latin American societies face the challenges of institutional experience. Innovative policies are important to face the challenges of the present. Regional economic integration projects depend on this.

Key words: *developmentalism; Latin American; challenges; institutional experience; innovative policies; regional economic integration.*

Introdução

As transformações globais ocorridas nos últimos trinta anos provocaram mudanças multifacetadas nas sociedades organizadas. Choques do petróleo, a crise da dívida externa dos

países da América Latina, o fim da Guerra Fria e a avalanche de crises financeiras demandaram a necessidade de se repensar o sistema econômico mundial.

O fim da bipolaridade, por sua vez, libertaria forças até então contidas pelo império do mal. Diagnósticos apressados e superficiais afirmavam que não restara nenhuma opção real fora do liberalismo econômico. Até mesmo as exitosas instituições social-democratas européias deveriam, portanto, ser relaxadas para que o capital pudesse ter sua eficiência marginal elevada.

Para os países da denominada América Latina, a receita padrão do Fundo Monetário Internacional (FMI) deveria ser aceita sem questionamentos. Todas as idéias desenvolvimentistas deveriam ser simplesmente jogadas no lixo. Não haveria, portanto, com o que se preocupar. Bastaria reduzir o peso do Estado nas respectivas economias nacionais, privatizando inclusive empresas públicas que atuavam em setores de concorrência imperfeita, e liberalizar a conta de capitais. Um clima institucional favorável ao investimento privado complementaria o quadro de recomendações do *mainstream economics*.

O retorno às vantagens comparativas estáticas era encarado como o caminho a ser trilhado. As idéias desenvolvimentistas deveriam ser tratadas como artefatos do passado. Indústrias nacionais em dificuldades eram vistas como artificialidades criadas pelo desenvolvimentismo. Se as mesmas não fossem momentaneamente competitivas, que elas simplesmente deixassem de existir. Não importavam quantos empregos fossem perdidos ao longo das cadeias produtivas, pois o próprio mercado haveria de acomodar a situação.

A década de 1990 testemunhou a arrogância neoliberal e as limitações de um processo de modernização baseado nas tradicionais vantagens comparativas estáticas. Com expressivos contingentes de trabalhadores desocupados, não se pode afirmar que a mera estabilidade econômica é capaz de engendrar um ciclo de desenvolvimento sustentado e equitativo em sociedades tão desniveladas. Os avanços frustrados na rodada de negociações da Organização Mundial do Comércio e os atentados de 11/09/2001, por sua vez, fizeram do globo um novo campo de conflitos e tensões. Os países mais desenvolvidos têm claras dificuldades de manobrar o sistema multilateral para satisfazer seus interesses econômicos. Nas Américas, a proposta norte-americana de uma área de livre comércio para o capital, desvinculada da contrapartida de mobilidade do fator trabalho, foi jogada no limbo.

A emergência do sentimento de que os países latino-americanos estavam sendo prejudicados pelas vigentes regras do jogo global materializar-se-ia nos pleitos presidenciais da região. Candidatos não identificados com as idéias prescritas pelo Consenso de Washington sagrar-se-iam nas urnas. Os debates quanto às alternativas dos países da região

ressurgiriam. Releituras dos autores desenvolvimentistas seriam pontos de passagem intelectuais obrigatórios. Destaca-se, para os fins deste artigo, a relevância da republicação do livro *A economia latino-americana* de Celso Furtado (2007). Nesse contexto, buscar-se-á descrever o quadro de dificuldades ao desenvolvimento equitativo e sustentado dos países da região, incluindo questões relativas à integração econômica.

América Latina e as crises cíclicas do sistema capitalista

Convencionou-se denominar América Latina todos os países abaixo da fronteira Sul dos EUA. Cunhada nos tempos de Napoleão III, a expressão “América Latina” buscava ideologicamente contrapor uma suposta unidade lingüística, cultural e racial dos povos latinos aos germânicos, anglo-saxões e eslavos (MORSE, 1988). Tratou-se, portanto, de um conceito geoideológico. Apesar de hoje se ter perdido a visão de homogeneidade desse espaço, a respectiva expressão adquiriu um sentido geopolítico que acabou incluindo os países não ibéricos do Caribe.

No século XX, após a grave crise de 1929 e a Segunda Guerra, a expressão América Latina ganharia um sentido renovado de identidade. Apesar das conseqüências da crise terem se alastraram pelo mundo, a região denominada de América Latina passara por problemas similares. Sua estratégia de inserção no sistema econômico global assemelhava-se. O latifúndio exportador era a identidade econômica da região, assim como a concentração da renda e o imobilismo as marcas sociais dos respectivos sistemas organizacionais. Ao serem confrontadas com a queda da demanda global por commodities, as economias da região entravam em crise.

Mas tratava-se realmente de um fenômeno novo? Quando assumiu as rédeas do Banco Central da Argentina, Raúl Prebisch pôde empreender um estudo estatístico das causas dos problemas que seu país vinha enfrentando (GERCHUNOFF e LLACH, 2003). A inserção externa pelas vias do liberalismo econômico apresentava seus limites a um dos países mais desenvolvidos da América Latina. Quando analisou a série histórica dos termos de troca da economia argentina, Prebisch constatou sua deterioração secular. Havia um descompasso que se aprofundava ao longo do tempo, pois os preços das *commodities* agrícolas exportadas pela Argentina não acompanhavam o dinamismo tecnológico dos produtos industrializados importados dos seus parceiros comerciais mais desenvolvidos. Pressões se faziam sentir no balanço de pagamentos do país constantemente. Nos próprios ciclos de euforia, a elasticidade-renda da demanda construía as condições do estrangulamento das contas externas. Ao elevar-se a renda média da população, a busca por produtos mais sofisticados aumentava.

Industrializar a Argentina, reduzindo seletivamente importações, era a forma de atenuar as pressões no balanço de pagamentos para que a rota do desenvolvimento sustentado fosse construída. Deve-se destacar que Prebisch tinha em John Maynard Keynes uma importante influência intelectual. A realidade argentina, entretanto, impunha uma série de adaptações ao pensamento keynesiano. Para países menos desenvolvidos, ao contrário das realidades socioeconômicas dos países mais avançados analisadas por Keynes, a administração de câmbio se torna um ponto górdio do processo de transformação estrutural e crescimento econômico sustentado.

Apesar do sucesso na condução da política monetária que lhe rendeu fama internacional, em 1943 Prebisch é forçado a deixar o Banco Central argentino. Lecionando na Universidade de Buenos Aires, ele teria mais tempo para refletir sobre as questões do desenvolvimento econômico. Terminado o conflito global, seu nome seria lembrado para a direção dos trabalhos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Instalada contra o desejo dos EUA, em 1948, a nova comissão das Organizações das Nações Unidas mudaria a forma de se pensar as economias da região (FURTADO, 1985). Reunidos em Santiago do Chile, o grupo liderado por Raúl Prebisch revolucionaria o tratamento dos problemas econômicos latino-americanos.

O rechaço à visão abstracionista da ortodoxia econômica liberal marcava o novo período de reflexões. Coube ao brasileiro Celso Furtado, o único do grupo a possuir um doutorado em Economia naquele momento, dar o tom de sofisticação ao pensamento cepalino. A nova escola de pensamento incorporaria historicismo ao rigor das análises dos indicadores econômicos. O estruturalismo cepalino nascia baseado na visão de que as recorrentes pressões nos balanços de pagamentos dos países latino-americanos, fatos impeditivos ao desenvolvimento econômico equitativo e sustentado, eram conseqüências das estruturas socioeconômicas ainda vigentes. Diversos grupos progressistas ansiosos por respostas haviam adquirido um arcabouço teórico capaz de abrir uma série de debates reformistas.

Em síntese, como centros cíclicos do sistema econômico global, os países mais desenvolvidos difundem padrões de consumo pelas vias do progresso técnico endógeno. Incompatíveis com as realidades de consumo da periferia do sistema, os países mais pobres vivem ciclicamente processos inflacionários, endividamento do Estado e crises cambiais. O drama estrutural do subdesenvolvimento estava revelado. A histórica e recorrente socialização dos prejuízos operava para garantir a “competitividade” do respectivo arranjo econômico tradicionalista e a modernização conservadora da região.

Desenvolvimentismos, reformas institucionais e integração econômica

O pensamento cepalino penetrou nas diversas instâncias dos debates nacionais. Não se pode dizer, entretanto, que sua influência tenha sido a mesma em todos os países latino-americanos (LOVE, 1998). A própria heterogeneidade da região, um arquipélago de países, impedia sua incorporação homogênea.

Brasil e Argentina, por exemplo, apresentam experiências desenvolvimentistas distintas. Ao passo que Getúlio Vargas construiu as bases para meio século de políticas desenvolvimentistas, o personalismo de Juan D. Perón não conseguiu erguer as instituições que suportariam um fenômeno equivalente na Argentina. Seus sucessores, Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi, políticos democrata-desenvolvimentistas, viveriam experiências bem distintas (SIKKINK, 1991). O primeiro termina seu governo com a entrega da nova capital, Brasília (DF), ao passo que o segundo deixa o governo argentino antes do fim do mandato. Em defesa de Frondizi se pode dizer que a tolerância da população argentina à inflação era bem menor do que a brasileira, o que permitiu uma maior margem de manobra da parte do presidente bossa-nova. Os desenvolvimentismos praticados na Argentina e no Brasil diferenciaram-se. No entanto, as recorrentes crises nos balanços de pagamentos, a constante instabilidade política e a crônica incapacidade das elites em aceitar reformas institucionais democratizantes assemelham-se.

Questões institucionais diversas apresentavam-se como barreiras ao desenvolvimento sustentado e equitativo da região. Elementos como a concentração fundiária, amparada na tradicional vocação agrária da América Latina, e o sistema nacional de intermediação financeira, pouco vinculado à produção e voltado majoritariamente para operações de curto prazo, reduziam as margens de manobra de governos desenvolvimentistas. Outro problema enfrentado ao longo dos distintos processos de industrialização substitutivo de importações da região foi a exigüidade dos mercados nacionais. Brasil e México sentiram menos o peso dessa questão. Como resultado prático, os custos variáveis e médios de produção geravam ineficiências que eram repassadas aos consumidores.

Reformas institucionais de base eram necessárias para suportar um ciclo de desenvolvimento econômico sustentado e democrático nos países da região. No que tange à exigüidade dos mercados nacionais, Prebisch apresentaria no início da década de 1960 o projeto de uma área de livre comércio para a América Latina (ALALC). Países com níveis similares de desenvolvimento poderiam ganhar gradualmente escala, produtividade e competitividade internacional a partir do alargamento dos seus mercados nacionais. Do ponto

de vista da operacionalidade diplomática, a concepção de Prebisch era muito problemática. Certamente tal projeto não poderia contar com a boa vontade norte-americana, que via na fragmentação da região a melhor forma de se fazerem valer seus interesses. As rivalidades históricas entre os países sul-americanos, por sua vez, dificultavam a cooperação pelo desenvolvimento prevista por Prebisch.

Tampouco se poderia contar com o livre fluxo de capitais para se elevar equitativamente padrões de renda, pois a lógica intrínseca do capital é a da concentração. Livre de restrições, o capital tende a fluir dos mais pobres para os mais ricos, sendo consumido ao invés de investido em projetos produtivos (KINDLEBERGER, 1987). A particularidade do fenômeno latino-americano se dava no fato de que o Estado nacional tomava dinheiro emprestado internacionalmente para financiar a fuga de capitais.

Como instância mediadora de conflitos, o Estado não poderia restringir-se a ser um mero comitê das classes dominantes. A democratização das decisões políticas era uma tendência do século XX. No entanto, em sociedades economicamente retardatárias, como é o caso latino-americano, soluções políticas autocráticas acabavam desempenhando funções distributivas. As intervenções estatais pelas vias do planejamento ganhavam matizes técnicos e políticos distintos daquelas apresentadas pelas sociedades mais desenvolvidas, pois a própria rigidez organizacional da região oferecia forte resistência a mudanças institucionais democratizantes.

A lógica intrínseca do capital provocou a concentração geográfica dos investimentos nos países da América Latina. Como forma de se atenuar os desequilíbrios regionais em países, o planejamento buscou ser um valioso instrumento de ação estatal. O planejamento regional inspirou-se no modelo centro-periferia para explicar os efeitos de propulsão (círculos virtuosos) e regressão (círculos viciosos) presenciados (MYRDAL, 1968). Efeitos de causação circular alimentam concomitantemente ciclos de prosperidade e pobreza em distintas localidades. Quando se concentram geograficamente investimentos, propiciando economias de aglomeração, processos de causação circular provocam externalidades que, por sua vez, podem ser tanto positivas como negativas. Sem os devidos cuidados, a pressão sobre os recursos naturais e a deterioração da qualidade de vida são algumas das decorrências.

As intervenções estatais pela via do planejamento enfrentavam, portanto, tanto questões políticas como técnicas. Com a crise da dívida externa, em 1982, os projetos desenvolvimentistas seriam gradualmente engavetados. A fuga para frente promovida ao longo da década de 1970 chegava ao fim. Sem reformas institucionais democratizantes e

endividados, os países da América Latina preparavam-se para entrar em um ciclo neoliberal de ajustes. A receita básica recomendava o retorno às tradicionais vocações da região.

Com taxas de ocupação da força de trabalho variando entre 50% e 60% (CEPAL, 2007), um indicador que mede o número de pessoas ocupadas sobre a população com idade para trabalhar, a América Latina enfrenta sérios desafios no século XXI. O mero retorno às vantagens comparativas estáticas não se mostra capaz de superar os grandes desafios presentes. Sua crônica tendência inflacionária e a estrutural subutilização dos fatores de produção são produtos históricos do padrão tradicionalista de inserção no sistema econômico internacional (SUNKEL e PAZ, 1976). A combinação capacidade produtiva instalada e demanda externa não se revela capaz de equacionar os graves problemas socioeconômicos regionais. Os debates desenvolvimentistas estão reabertos.

Renascimento desenvolvimentista e caminhos visualizados

A década de 1990 ainda será lembrada como um tempo de fatalismo e resignação na América Latina. Quem não pulasse rapidamente dentro do barco capitaneado pelos EUA estaria fora da nova modernidade. Chegou-se até mesmo a mencionar uma era de renascimento global.

Pacotes de idéias importadas exigiam muitos ajustes e sacrifícios socioeconômicos em nome da nova modernidade liberal-internacionalista (BIELSCHOWSKY e MUSSI, 2005). Segundo a releitura superficial das idéias de Adam Smith, não haveria com o que se preocupar porque o capital financeiro internacional acabaria resgatando as sociedades menos desenvolvidas do atraso, desde que as mesmas cumprissem com as novas regras do jogo global (WILLIAMSON, 1994). A realidade se mostrou mais complexa e problemática. Não demoraria muito tempo para que o pensamento desenvolvimentista ressurgisse. Não se pode olvidar que as recomendações recebidas pela América Latina não seriam jamais seguidas domesticamente pelos países mais desenvolvidos. Estariam as sociedades mais avançadas tentando chutar a escada do desenvolvimento econômico pela qual subiram? Alguns estudos apontam nessa direção (CHANG, 2004; FIORI, 1999). Releituras dos pensadores desenvolvimentistas iriam alimentar um novo ciclo de debates.

A obra de Fernando Fajnzylber, que buscou conciliar competitividade econômica e mudança institucional de corte democrático-progressista, seria objeto de reflexões na CEPAL para que o pensamento estruturalista fosse atualizado aos desafios do século XXI (TORRES, 2006). Celso Furtado disputaria o Nobel de Economia em 2004. Mesmo não tendo sido sagrado vencedor, sua obra sofreria releituras. Como ponto de passagem intelectual

obrigatório aos novos debates desenvolvimentistas no Brasil, Furtado começaria a ter suas obras clássicas republicadas. *Formação econômica do Brasil* e *A economia latino-americana*, ambas republicadas pela Companhia das Letras, integram esse processo. O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, fundado em 2005 e com sede localizada no Rio de Janeiro, galvanizaria um conjunto importante de intelectuais.

A retomada do desenvolvimentismo, por sua vez, se preocupa em não repetir erros do passado. Trata-se de um grande desafio intelectual. Estudos baseados em experiências recentes são ricos em lições e subsídios (RODRIK, 1999; SICSÚ, DE PAULA e MICHEL, 2005). Como mobilizar forças sociais e políticas para um novo projeto de desenvolvimento econômico democrático, pelas vias das inovações institucionais, apresenta-se como a grande questão. Quando se colocam as questões de integração econômica regional, os desafios crescem em escala.

Um exemplo são as visões divergentes do processo de integração sul-americana. Para contrabalançar o peso brasileiro, a *intelligentsia* argentina gostaria de ver o México integrado ao processo de discussão (CAFIERO, 2006). O Acordo de Livre Comércio da América do Norte, que aprofundou as relações econômicas entre EUA e México, é um elemento que dificulta o desejo argentino. No âmbito do Mercosul, deve-se destacar a precária institucionalidade para se mediar conflitos e tensões entre os países membros. Fruto da herança ideológica do neoliberalismo da década de 1990, o descaso com a institucionalidade do Mercosul prejudica a busca por acordos e soluções satisfatórias. Ações como o estabelecimento de uma efetiva tarifa externa comum e a coordenação de políticas macroeconômicas ainda não passam pelas prioridades dos processos decisórios das equipes econômicas dos países do bloco.

O renascimento do personalismo hispano-americano, por sua vez, se apresenta como um ingrediente a mais no imbróglio sul-americano. Polarizações ideológicas são inevitáveis. Estariam as sociedades sul-americanas reféns de repetir a suas próprias histórias como tragédia e farsa? Certamente as anatomias de poder imersas nas relações sociológicas podem esclarecer essa questão. Se as instituições forem compreendidas como o conjunto coletivo de crenças, valores, práticas, rotinas, em síntese, as regras de convívio social (formais e informais), se vislumbra como a rigidez organizacional e as fraturas das sociedades latino-americanas travam seu processo de desenvolvimento econômico sustentado (NORTH, 1990). Trata-se de um fenômeno que não pode ser simplesmente resolvido a partir da importação das instituições dos países mais desenvolvidos.

A experiência estrangeira pode ajudar, porém as soluções precisam ser construídas endogenamente. Podem até acontecer adaptações bem-sucedidas, porém o processo de desenvolvimento sustentado requer o exercício da criatividade. Nesse sentido, os caminhos precisam estar abertos à experimentação democrática e a inovações institucionais. Aproveitar o potencial de arranjos produtivos locais, por exemplo, apoiando-os institucionalmente com capacitação tecnológica e crédito módico, oferece uma interessante via para se explorar novas formas de associativismo. Não se pode esperar que as políticas industriais do século XXI simplesmente reproduzam os paradigmas do passado. Com a emergência de novos atores econômicos, redes dinâmicas de pequenos e médios empresários, se pode possivelmente esperar um maior equilíbrio no jogo político para que sejam apoiadas reformas institucionais voltadas para o aprofundamento do processo democrático na América Latina.

Conclusão

Tratar a temática do desenvolvimento de sociedades retardatárias não é uma tarefa simples. Além das questões teóricas, há certamente ingredientes de ordem sociológica. Em sociedades com elevados níveis de desigualdade, como é o caso latino-americano, o empreendimento se torna um grande desafio intelectual.

Buscou-se abordar neste artigo como uma importante escola do pensamento econômico refletiu sobre as questões do desenvolvimento da América Latina. O renascimento do pensamento desenvolvimentista provoca no presente a necessidade de se revisitar a obra desses intelectuais. Não se propõe aqui deslocar para o presente todo o conteúdo escrito pelos autores desenvolvimentistas, mas sim avaliar criticamente até que ponto algumas questões levantadas ainda são atuais e como se pode avançar em termos de sistema democrático e economia política na região.

A inserção passiva no sistema internacional dificilmente viabilizará a construção de sociedades mais democráticas e desenvolvidas. Mas qual seria então o novo modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentado, democrático e equitativo para a América Latina? Não se tem uma resposta pronta. Se ainda não há um caminho claro a ser trilhado, pelo menos já se sabe o rumo a ser evitado.

Referências bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Brasília (DF): Escritório da CEPAL, 2005.

- CAFIERO, A. *Testimonios sobre América latina y democracia*. Buenos Aires: Sudamericana, 2006.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, dic.2007.
- CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.
- FIORI, J. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 3.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.
- FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *A economia latino-americana*. 4.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GERCHUNOFF, P.; LLACH, L. *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un ciclo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel, 2003.
- KINDLEBERGER, C. *International capital movements*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1987.
- MORSE, R. *O espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1990
- LOVE, J. *A construção do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- RODRIG, D. *The New global economy and developing countries: making openness work*. Washington (DC): Overseas Development Council, 1999.
- SICSÚ, J.; DE PAULA, L.; MICHEL, R. (orgs.) *Novo-desenvolvimentismo: um projeto de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.
- SIKKINK, K. *Idea and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1991.
- SUNKEL, O.; PAZ, P. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, São Paulo: DIFEL, 1976.
- TORRES, M. (comp.) *Fernando Fajnzylber – una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- WILLIAMSON, J. (ed.) *The political economy of policy reform*. Washington (DC): Institute for International Economics, 1994.