



VOLUME 1

Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008):

América Latina, Ásia e Rússia

VOLUME 1



**Padrões de desenvolvimento econômico
(1950–2008):**

América Latina, Ásia e Rússia



Brasília – DF
2013

ISBN 978-85-60755-62-2

© Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

Organização Social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

Presidente

Mariano Francisco Laplane

Diretor Executivo

Marcio de Miranda Santos

Diretores

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Fernando Cosme Rizzo Assunção

Gerson Gomes

Edição / *Márcio Tadeu dos Santos*

Revisão / *Anna Cristina Araújo Rodrigues*

Tradução / *Vernaculum Comunicações Internacionais*

Diagramação / *Camila Maia e Jussara Botelho*

Capa / *Diogo Moraes*

Projeto gráfico / *Núcleo de Design Gráfico CGEE*

Apoio técnico / *Robert Antonio Santana Pereira*

Catálogo na fonte

C389p

Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v.1; v.2; total 924 p.

416 p.; il.; 24 cm

ISBN – 978-85-60755-62-2

1. Economia. 2. Brasil. 3. Argentina. 4. Chile. 5. Colômbia.
6. México. 7. Venezuela. I. Título. II. CGEE.

CDU 330.34 (8)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
SCS Qd. 9, Torre C, 4º andar, Ed. Parque Cidade Corporate
CEP: 70308-200 - Brasília, DF
Telefone: (61) 3424.9600
www.cgee.org.br

Esta publicação é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do Contrato de Gestão CGEE – 13º Termo Aditivo/Ação/Subação: Padrões de Crescimento, Investimento e Inovação – 51.25.1/MCT/2008.

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.
Tiragem: 500 unidades. Impresso em 2013, Gráfica e Editora Qualytá.

VOLUME 1



Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008):

América Latina, Ásia e Rússia

Supervisão

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Líder da subação do CGEE

Hugo Paulo do N. L. Vieira

Organizador e coordenador

Ricardo Bielschowsky (Cepal e UFRJ)

Autores e coautores

Alcino Ferreira Camara Neto (UFRJ)

Álvaro Diaz (Cepal)

Antonio Carlos Macedo e Silva (Unicamp)

Carlos Aguiar de Medeiros (UFRJ)

Carlos Eduardo Carvalho (PUC-SP)

Carlos Eduardo Schönerwald da Silva (UFRJ)

Carlos Mussi (Cepal)

João Furtado (USP)

Matias Vernengo (University of Utah)

Ricardo Bielschowsky (Cepal e UFRJ)

Os textos apresentados nesta publicação são de responsabilidade dos autores.

Sumário - Volume I

Apresentação	7
Introdução do estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico Ricardo Bielschowsky	9
Capítulo 1 Visão de conjunto Ricardo Bielschowsky, Carlos Eduardo Schönerwald da Silva e Matias Vernengo	21
Capítulo 2 Estratégias nacionais de desenvolvimento Carlos Aguiar de Medeiros	79
Capítulo 3 Padrões de investimento, crescimento e produtividade na economia argentina Alcino Ferreira Camara Neto e Matias Vernengo	113
Capítulo 4 Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi	137
Capítulo 5 Evolução e transformação estrutural da economia chilena 1950-2009 Álvaro Diaz	211
Capítulo 6 <i>In medio virtus?</i> O caso da Colômbia Antonio Carlos Macedo e Silva	257
Capítulo 7 Economia mexicana a partir da substituição de importações: o desenvolvimento e alguns dos seus limites João Furtado	303
Capítulo 8 Venezuela: petróleo abundante, desenvolvimento difícil Carlos Eduardo Carvalho	351
Listas	407

Sumário – Volume II

Introdução do estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico Ricardo Bielschowsky	423
Capítulo 9 Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa Carlos Aguiar de Medeiros	435
Capítulo 10 Padrões de crescimento, investimento e processos inovadores: o caso da Coreia do Sul Mariano Francisco Laplane, Adriana Nunes Ferreira e Roberto Alexandre Zanchetta Borghi	491
Capítulo 11 Padrões de crescimento e investimento: o caso das Filipinas Carlos Schönervalda da Silva	557
Capítulo 12 Investimento e transformação estrutural na economia indiana: dois padrões de crescimento (1950-1979 e 1980-2008) Daniela Magalhães Prates	593
Capítulo 13 O caso da Indonésia David Kupfer e Esther Dweck	647
Capítulo 14 Padrões de crescimento, investimento e inovação – o caso da Tailândia Mauro Borges Lemos, Thiago Caliar, Márcia Alves Pereira e Verônica Lazarini Cardoso	703
Capítulo 15 A potência vulnerável: padrões de investimento e mudança estrutural da União Soviética à Federação Russa Franklin Serrano e Numa Mazat	755
A modo de conclusão: Padrões regionais e singularidades nacionais do desenvolvimento econômico latino-americano, asiático e russo (de 1950 a fins dos anos 2000) – síntese comparativa de 13 países Ricardo Bielschowsky	893
Listas	911

Apresentação

O presente livro sintetiza os resultados de um estudo realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e o escritório brasileiro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, das Nações Unidas (Cepal), sobre o desenvolvimento econômico de um conjunto de países latino-americanos e asiáticos, além da Rússia, no período 1950-2008. O trabalho foi organizado e coordenado tecnicamente pelo consultor Ricardo Bielschowsky, idealizador da pesquisa.

Representa uma valiosa contribuição para a compreensão do desenvolvimento econômico como um processo de fortalecimento e acumulação de competências que permitem diversificar progressivamente a estrutura produtiva na direção de bens e serviços com maior incorporação de conhecimento e de valor agregado. A mudança estrutural gera crescimento acelerado da renda e permite atingir níveis de bem-estar comparáveis aos dos países avançados.

A abordagem comparativa - são analisadas as experiências de 13 países - e a adoção de uma perspectiva de longo prazo - o período estudado abrange mais de meio século - conferem ao trabalho um mérito especial. De um lado, oferece uma visão da complexidade da interação entre as transformações da economia mundial ao longo do período, as diferentes oportunidades que tais mudanças ofereceram aos diversos países e as opções nacionais que se traduziram em estratégias de desenvolvimento melhor ou pior sucedidas. Em outras palavras, o estudo ilumina a interação entre os condicionantes externos e internos do processo de desenvolvimento, nas conjunturas específicas de cada momento e país. De outro lado, o estudo evidencia que os obstáculos a serem vencidos alteram-se e que, portanto, os fatores de sucesso também mudam ao longo do processo de desenvolvimento. Assim, o estudo mostra a impossibilidade de uma “receita única” para o desenvolvimento em qualquer momento ou país.

Dessa forma, o estudo diferencia-se claramente das abordagens canônicas da década de noventa, que propugnavam a adoção de política liberalizantes nos planos externo e interno como única estratégia viável para o desenvolvimento. Afasta-se também das abordagens superficiais que reduzem os desafios do desenvolvimento à construção de instituições semelhantes, se não idênticas, às existentes nos países avançados, sem levar em conta os condicionantes externos e internos específicos de cada país e a evolução da economia mundial.

Na melhor tradição do estruturalismo latino-americano, o estudo identifica padrões de resposta – a partir das condições locais – aos desafios que as transformações da economia mundial colocam para os países analisados. A análise comparativa dos estudos nacionais, apresentada no capítulo primeiro e nas conclusões, identifica a existência de algumas regularidades e também diferenças importantes nas trajetórias dos países.

Embora o período analisado se encerre em 2007, ano da eclosão da maior crise da economia mundial desde a década de trinta, a importância da contribuição do presente estudo na atualidade não pode ser subestimada. Ainda que as causas profundas da crise mundial não tenham sido nem de longe removidas, sinais frágeis de um início de recuperação nos países avançados têm sido suficientes para provocar o ressurgimento das receitas únicas e supostamente infalíveis desenhadas no auge da euforia com as finanças desreguladas para promover o desenvolvimento. Mais uma vez, os países em desenvolvimento são chamados, pelos países desenvolvidos, por instituições multilaterais e pelas agências de avaliação de risco, a reformar suas economias, reduzindo o espaço de intervenção das políticas públicas, desregulando e adotando políticas liberalizantes.

O debate sobre as políticas para o desenvolvimento econômico desloca-se novamente para o terreno das visões com fortes vieses ideológicos que reduzem o problema à solução do conflito entre o Estado e as forças do mercado. Os resultados do estudo do CGEE/Cepal contrapõem-se frontalmente às visões desse tipo. A partir da análise sistemática de um número significativo de experiências históricas, o estudo ilustra, com riqueza de detalhes, a complexidade dos desafios que empresas, governos e sociedade civil devem enfrentar articuladamente para atingir o desenvolvimento numa economia mundial marcada pelas assimetrias de poder e pela agressividade das estratégias dos países desenvolvidos para preservar suas vantagens competitivas.

Mariano Francisco Laplane
Presidente do CGEE

Carlos Henrique Fialho Mussi
Diretor do escritório da Cepal no Brasil

Introdução ao estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico

Ricardo Bielschowsky¹

Este livro apresenta um estudo dedicado à análise do desenvolvimento econômico de 13 países no período 1950-2008: as seis maiores economias da América Latina e do Caribe – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela; as seis entre as maiores economias em desenvolvimento da Ásia – China, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia e Tailândia²; e a Rússia³. Faz, também, um exercício de síntese comparativa dessas experiências.

Por praticidade “Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia” foi dividido em dois volumes. Este primeiro é referente aos seis países latino-americanos. No segundo, aos seis países asiáticos, mais a Rússia.

Aos seis latino-americanos correspondem 72% da população e 87% do PIB da América Latina e do Caribe como um todo e, aos seis asiáticos, 76% da população e 40% do PIB da Ásia, incluindo o Japão.

Depois de mais de uma década de pronunciado declínio na atenção à questão do desenvolvimento econômico e a estudos comparativos sobre crescimento entre diferentes países, houve, desde o fim dos anos 1980, uma ressurgência no interesse por esses temas. A renovação se deve a várias causas, que vão desde o surgimento de inovações analíticas (teoria do crescimento endógeno, análise neoschumpeteriana de economias em desenvolvimento) e maior disponibilidade de dados (especialmente o *Penn World Table*) até o interesse despertado pelo desempenho das economias em desenvolvimento e pela implementação de amplos e pouco exitosos programas de reformas neoliberais em circunstâncias de divergência e posterior convergência na renda *per capita* entre países ricos e pobres.

¹ Ricardo Bielschowsky foi economista da Cepal e atualmente é professor do Instituto de Economia da UFRJ.

² Pelo critério do valor do PIB, China, Índia e Coreia do Sul são as três maiores economias em desenvolvimento na região. Indonésia divide a quarta posição com Taiwan; Tailândia é a sétima (depois do Irã); e Filipinas – a sexta maior em população – é a 14ª, depois de Hong Kong, Emirados Árabes, Malásia, Israel, Cingapura e Paquistão.

³ A inclusão da Rússia – a rigor, União Soviética, até 1991, e Federação Russa, depois – é uma exceção que se faz à lógica central da seleção de países – latino-americanos e asiáticos de maior tamanho relativo – com o objetivo de aproveitar o exercício comparativo do projeto para permitir aos interessados uma reflexão sob o prisma do quarteto dos grandes “mercados emergentes” (BRIC, ou seja, Brasil, Rússia, Índia e China).

Parte considerável da literatura relativa à análise comparativa sobre crescimento tem se baseado em regressões *cross-country*⁴. Ainda que se encontrem abundantes estudos históricos sobre vários dos países tomados isoladamente, estudos internacionais comparativos com a perspectiva histórica que se utiliza no presente projeto têm sido mais escassos⁵.

Os estudos comparativos internacionais sobre crescimento e desenvolvimento econômico tendem a dirigir-se, em princípio, à busca de elementos comuns entre países que explicam êxitos ou fracassos – o objetivo último de cientistas é, afinal, identificar regularidades. No entanto, há fatores fundamentalmente idiossincráticos na história do crescimento de cada nação que tornam difícil estabelecer leis gerais de comportamento – exceto, por certo, o fato de que os aumentos da renda e da produtividade se correlacionam fortemente com a expansão do investimento.

A ideia de que cada país apresenta singularidades que definem a trajetória de crescimento e transformação estrutural tem sido crescentemente aceita na literatura sobre desenvolvimento econômico. Isso se deve, principalmente, às contribuições de autores que privilegiam o desenho institucional de cada país em suas análises: as ideias de que as instituições “contam”, no sentido de que têm influência importante sobre a forma como transcorre o processo evolutivo de cada país.

Este livro reúne narrativas históricas das experiências de países nas quais os autores orientaram-se por um modelo analítico que tem afinidades com a perspectiva da institucionalidade, mas que se distingue por localizar a ênfase diretamente nas características e nos determinantes do processo de investimento.

São duas as referências analíticas comuns aos ensaios. A primeira é a ideia keynesiana de que o investimento físico é a variável central ao estudo do crescimento, em combinação com o princípio kaldoriano de que a inovação e o aumento de produtividade são processos que se associam ao investimento fixo⁶.

⁴ Ver Temple (1999) para uma resenha abrangente da literatura empírica sobre crescimento.

⁵ Entre os estudos mais importantes próximos a essa perspectiva, leiam-se Banco Mundial (1993), Unctad (2003), Stallings e Peres (2000), Amsden (2002), Stiglitz e Yusuf (2001), Rodrik (org., 2003) e Taylor (org., 2005).

⁶ Há pelo menos quatro razões que justificam essa escolha analítica: (i) as evidências empíricas que mostram que o investimento fixo tem forte correlação com o crescimento econômico em todos os países; (ii) a teoria AK do crescimento endógeno (ROMER, 1987); (iii) as condições de oferta ilimitada de mão de obra em países em desenvolvimento (LEWIS, 1954); e (iv) a teoria kaldoriana de rendimentos crescentes (KALDOR, 1967). Isso não significa ignorar a noção schumpeteriana – e as versões da teoria neoclássica do crescimento endógeno – de que “conhecimento” é crítico para explicar o crescimento, devido a seus efeitos sobre a produtividade e a competitividade (intensidade tecnológica exibida pela composição setorial dos investimentos, importância do P&D, a propensão a inovar, etc.). Esses elementos são, no entanto, tratados como parte das variáveis que interagem com o investimento físico e potencializam – ou não – seus impactos sobre a produtividade e a elevação da renda.

A segunda é a noção de padrão de desenvolvimento, em conjunto com a ideia de singularidades que diferenciam países cujos comportamentos os situam dentro de um mesmo padrão⁷. Os padrões e as singularidades são buscados, neste livro, pela observação, em cada país, de seu ritmo de crescimento e de sua transformação estrutural, determinantes do progresso técnico e do aumento da produtividade, e pela combinação de três elementos que condicionam esses comportamentos, ou seja, dotação de recursos, lógica de mercado das decisões de investir e coordenação e liderança dos investimentos. O Gráfico 1 ilustra o esquema analítico adotado.

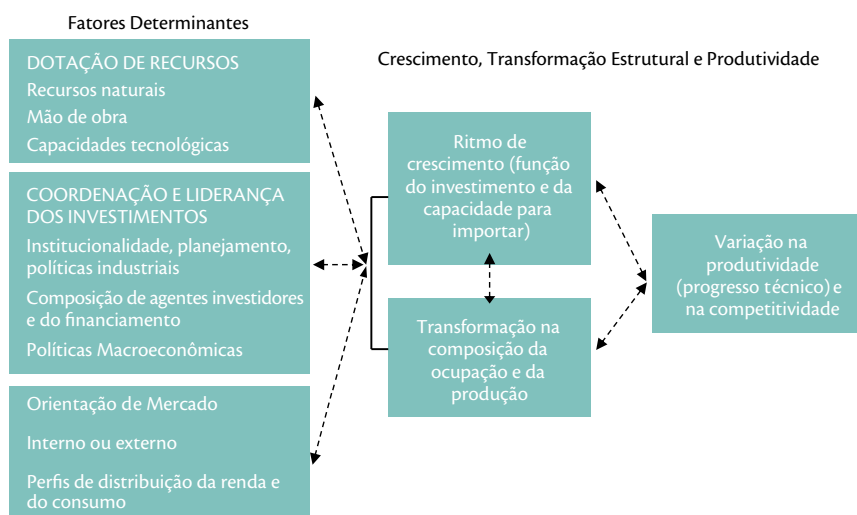


Gráfico 1. Esquema de análise sobre padrões e singularidades de desenvolvimento (crescimento com transformação estrutural)

Fonte: Elaboração do coordenador do livro.

O livro analisa as formas específicas com que cada país exibiu capacidade de investir e crescer de maneira sustentada ao longo do tempo, ou deixou de fazê-lo por um período longo. O modelo analítico foi concebido com o objetivo metodológico de permitir comparabilidade entre as 13 experiências, ou seja, de permitir a identificação de regularidades e diferenças entre países. Ele foi discutido e aceito pelos participantes do livro no início do projeto. Na maioria dos capítulos, os autores efetivamente utilizaram-no, seja explicitamente, seja como pano de fundo das análises.

⁷ Gershenkron (1962) é, como se sabe, a referência mais importante à discussão sobre “padrões de crescimento”. Outra inspiração relevante é o método histórico-estrutural da Cepal. O trabalho intelectual de muitos cepalinos, como Aníbal Pinto (1965, 1970), Celso Furtado (1959, 1961, 1965) e Maria da Conceição Tavares (1965, 1972), é baseado no conceito de padrões, estilos ou modelos de crescimento, conforme assinala Bielschowsky (2000). Na primeira edição da Revista da Cepal, em 1976, há três artigos que discutem o conceito de “estilos de desenvolvimento”, do economista Aníbal Pinto (1976) e dos sociólogos Graciarena (1976) e Woolfe (1976). Sobre o tema, ver, também, Sainz and Calcagno (1992).

Os ensaios aqui reunidos utilizam a abordagem histórica como técnica central, com suporte de estatísticas, indicadores e outras referências empíricas que permitem a comparabilidade entre as distintas experiências. A metodologia utilizada, comum a todos os trabalhos, permite uma leitura comparada de cada caso estudado com os demais. Desse modo, à medida que o leitor vai percorrendo os diferentes capítulos do livro pode ir montando um quadro de semelhanças e diferenças entre os 13 casos⁸.

Em praticamente todos os textos, distinguem-se três períodos: o de crescimento com industrialização, que vai de 1950 ao final dos anos 1970 ou início dos anos 1980; o das duas a três décadas posteriores, em que o crescimento com industrialização prosseguiu nos países asiáticos estudados, salvo as Filipinas, mas não nos da América Latina, onde o único que cresceu, o Chile, o fez pela via do modelo primário-exportador; e o dos anos 2003-2008, em que todos cresceram na esteira da forte expansão da economia mundial – os latino-americanos e a Rússia, puxados por exportações de recursos naturais, e os asiáticos, por exportações de bens industriais⁹.

Dois capítulos auxiliam a leitura dos demais.

O capítulo 1, intitulado “Visão de Conjunto”, é de autoria de Ricardo Bielschowsky, Carlos Schornerwald e Matias Vernengo. O texto percorre o modelo acima, reunindo números relevantes com os quais se faz um mapeamento das semelhanças e diferenças entre os 13 países, com o objetivo de servir como pano de fundo para a leitura dos demais artigos do livro. Juntamente com o capítulo a modo de conclusão do livro, apresenta uma síntese da diversidade entre os países estudados.

O capítulo 2, de autoria de Carlos Aguiar de Medeiros, versa sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento. Na medida em que oferece uma introdução ao entendimento das condições reais e ideológicas que contribuíram para a implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento em muitos dos países analisados – e a seu abandono, em não poucos entre eles –, o capítulo também serve como pano de fundo para a leitura do restante do livro.

Os capítulos 3 a 8 são dedicados aos padrões de desenvolvimento verificados em seis países da América Latina.

⁸ O exercício de história comparada apresentado no livro pode contribuir para o debate sobre recomendações de política: o reconhecimento de padrões idiossincráticos de crescimento impõe cautela antes de se recomendarem receitas sobre políticas econômicas e sobre mudanças institucionais com validade pretensamente universal.

⁹ No caso da China as exportações foram fator decisivo, mas não necessariamente preponderante.

O capítulo 3, escrito por Alcino Ferreira Camara Neto e Matias Vernengo, analisa o caso da **Argentina**. O país tinha, no início do período estudado, a maior renda *per capita* entre todos os países analisados e, mesmo ao final do período, preservava a condição de segunda maior renda – a maior depois da Coreia do Sul –, mas foi o que logrou o menor crescimento. Os autores argumentam que o processo de industrialização orientada ao mercado interno avançou bastante até os anos 1970, apesar de confrontos contínuos entre os interesses da burguesia agrário-exportadora e a dos industriais e trabalhadores urbanos. E narram os desacertos da economia argentina depois da crise de fins dos anos 1970 e do processo de liberalização, que se iniciou nos anos 1970, teve um interregno nos anos 1980 e voltou com toda a força na década de 1990 – até que a superação de profunda crise deu lugar ao recente retorno à expansão, com reorientação das relações entre as políticas de Estado e o mercado.

O capítulo 4, redigido por Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, examina a evolução do acelerado processo de industrialização no **Brasil**, que se estendeu até 1980 e produziu, sob a liderança do Estado, um parque industrial complexo e verticalmente integrado, bem como as transformações que ocorreram a partir daí. Os autores descrevem as principais mudanças estruturais, com ênfase no fato de que, até 1980, elas se deram com forte aumento de produtividade e, a partir daí, com estagnação – à exceção da agropecuária, que manteve expansão nas quase sete décadas analisadas. Destacam, ademais, a hipertrofia do setor terciário urbano (informal). O tripé Estado-capital estrangeiro-capital nacional e a produção orientada principalmente para o mercado interno – de rendas, infelizmente, concentradas, como de resto em quase todos os países da América Latina – são outros aspectos salientados pelos autores. Ao final, mostram a evolução macroeconômica, destacando as relações entre essa evolução e o crescimento até 1980; a forte instabilidade de preços que travou a expansão até a relativa estagnação daí até 1994; assim como a combinação entre estabilidade de preços e baixo crescimento entre esse ano e 2004, quando o crescimento retornou com certa força, como no restante da América Latina.

O capítulo 5, de autoria de Álvaro Diaz, é sobre a evolução da economia do **Chile** em seus dois grandes movimentos, ou seja, o processo de industrialização com liderança do Estado, até 1973, e a posterior modalidade de produção à escala global de bens baseados em recursos naturais, sob a liderança de grandes grupos nacionais e estrangeiros. Diferencia a liberalização *à outrance* que ocorreu depois do golpe militar de 1973 e que conduziu a uma forte crise financeira na primeira metade dos anos 1980 da administração pragmática que o país realizou a partir daí até o final da década. E analisa a orientação perseguida a partir da redemocratização de inícios dos anos 1990, quando a modalidade passou a dar resultados favoráveis nos campos econômico e social e quando, em continuidade ao pragmatismo que se seguiu à crise, combinaram-se diferentes formas de intervenção do Estado

em coordenação com as forças de mercado, notadamente com a atuação dos grandes grupos econômicos privados. Analisa as tendências e mudanças na estrutura produtiva e do emprego e passa, em seguida, à discussão sobre as mudanças na estrutura exportadora e no processo de acumulação de capital. Ao final, retoma o tema da evolução da economia, desta feita sob o ângulo das políticas econômicas, com ênfase no enfoque das transformações institucionais e regulatórias: política macroeconômica, relações de trabalho e salários, regulação setorial e políticas sociais.

O capítulo 6, sobre a **Colômbia**, redigido por Antonio Carlos Macedo e Silva, procura dialogar com a hipótese predominante na literatura sobre o país, segundo a qual uma tradição de prudência em matéria de políticas econômicas explicaria sua capacidade de atravessar os anos de crise para a região sem maiores traumas. Tal prudência se manifestaria no fato de que, mesmo no período de maior suporte à industrialização, teriam sido evitados os excessos antiagricultura e antiexportações e, de forma geral, na prevalência de combinações moderadas entre ritmos de crescimento e estabilidade de preços. Vem daí o sugestivo título do capítulo: *“In medio virtus?”* A interrogação é suscitada pela constatação de que, diferentemente do que sugerem alguns de seus intérpretes, a experiência colombiana de forma alguma pode ser caracterizada como particularmente exitosa no que diz respeito a critérios como distribuição da renda, convergência ou diversificação produtiva. O capítulo faz, inicialmente, a análise da industrialização com forte participação do Estado entre 1950 e 1970. O processo deu-se até onde seu mercado interno relativamente pequeno teria permitido e avançou bem menos do que o que ocorreu nos três grandes países da região, Argentina, Brasil e México. Mostra, depois, que, com a adesão ao neoliberalismo nos anos 1990, ocorreu um processo de desindustrialização, que acompanhou tanto a estagnação do nível de atividades até início dos anos 2000 quanto o crescimento a partir daí sob o impulso da expansão mundial e da demanda asiática.

O caso do **México** foi examinado por João Furtado, no capítulo 7, que ressaltou as relações entre sua prosperidade até a entrada dos anos 1980 e o período subsequente, em que predominou o baixo crescimento. O autor reconhece méritos no processo de industrialização, mas sua análise se centra em críticas ao padrão de produção, consumo e propriedade desse processo. Segundo o autor, isso exige que se relacione a fase de “crise” – que é como denomina toda a fase posterior a 1982 – aos limites do crescimento prévio, realizado sem a constituição de um núcleo endógeno de progresso técnico. Considera que isso requer esforços de capitais nacionais e políticas públicas voltadas ao aprofundamento da base de conhecimento, assim como uma perspectiva de produção e consumo que evite imediatismos para o mercado interno e se lance numa busca permanente de competitividade internacional. O trabalho caracteriza os principais setores da economia do país, inclusive o petrolífero e o de maquila, percorre os traços centrais do desenvolvimento mexicano, discute a crise

da entrada dos anos 1980 e alguns de seus desdobramentos e volta, no final, a indagações sobre o modelo de crescimento adotado até o início dos anos 1980 e seus limites.

A análise que Carlos Eduardo de Carvalho faz sobre o padrão de desenvolvimento da **Venezuela**, no capítulo 8, destaca o afogamento produzido pela transferência das rendas do setor petrolífero ao setor privado. O autor explica, com base em interpretações clássicas da história econômica do país, que ocorreu excesso de poupança sobre oportunidades de investimento. Argumenta que a competitividade dos setores de bens *tradables*, industriais e agrícolas, sofreu permanentemente com taxas de câmbio sobrevalorizadas devido ao excesso de divisas produzidas pela exportação de petróleo (doença holandesa), em conjunto com o aumento de salários nominais nos setores formais da economia. O autor assinala que, apesar dos esforços industrializantes estatais que se sucederam nas décadas de 1950 a 1970, a Venezuela alcançou baixa diversificação produtiva e exportadora e, sobretudo, reduzidos aumentos de produtividade na economia como um todo e nos seus diferentes setores – à exceção do petróleo. Mostra que, mesmo não havendo endividamento público ou endividamento externo na entrada dos anos 1980, uma série de elementos conspirou contra a confiança dos agentes econômicos e produziu fuga maciça de capitais. Isso teria dado início a uma crise prolongada que se estendeu por toda a década de 1990, quando a introdução de políticas neoliberais não resultou em retomada do crescimento.

O segundo volume é formado pelos capítulos 9 a 15, sobre seis países da Ásia e a Rússia.

O capítulo 9, sobre a **China**, foi redigido por Carlos Aguiar de Medeiros. O autor descreve a trajetória industrializante liderada pelo Estado, distinguindo dois grandes períodos: o da economia centralmente planejada, até 1978, com crescimento anual médio de 4,2%, e o do capitalismo de Estado, a partir daí, com taxa média anual de crescimento superior a 8%. Medeiros reconhece a enorme importância das exportações para a dinâmica econômica chinesa no segundo período, mas ressalta que tal dinâmica esteve determinada também por uma lógica de mercado interno, por via de altas taxas de acumulação associadas à acelerada urbanização, a investimentos industriais e, gradualmente, à expansão da renda da população e seu impacto sobre a ampliação e difusão de bens industriais de consumo. Descreve a base material do desenvolvimento econômico do país – escassez de terras, suficiência energética até recentemente, universalização da educação básica já em 1980 – e faz um balanço das transformações estruturais na produção e no emprego. Analisa, ainda, a dinâmica exportadora, seus encadeamentos internos e sua crescente sofisticação tecnológica, assim como os fluxos de investimento estrangeiro direto. Argumenta que a administração de uma taxa de câmbio desvalorizada ajudou a dar competitividade à agressiva política de exportações e que a política monetária expansiva foi, até recentemente, bem mais importante para o

crescimento do que a política fiscal. Ressalta a coordenação e liderança do Estado chinês no processo de investimento. Por último, aborda o processo de concentração da renda nas últimas duas décadas com base no exame das relações entre renda rural e urbana e entre produtividade e salários.

Mariano Laplane, Adriana Nunes Ferreira e Roberto Alexandre Zanchetta Borghi analisam o extraordinário êxito do desenvolvimento da **Coreia do Sul**, no capítulo 10. O ensaio tem início com as interpretações clássicas sobre o desempenho da economia coreana e apresenta uma periodização que distingue a fase inicial da industrialização (anos 1960) do período da formação da indústria pesada e do *drive exportador* (anos 1970) e ambas da fase posterior, de desenvolvimento dos setores *high-tech* e do aprofundamento da internacionalização nos anos 1980 e, depois, quando o país passou progressivamente a contar com uma estrutura produtiva de economia avançada. Os autores descrevem as transformações estruturais, destacam a sistemática elevação na participação na produção e nas exportações de bens de média e alta intensidades tecnológicas e, em seguida, argumentam que a escassez de recursos naturais foi determinante na escolha das estratégias de industrialização e de formação de capacidades tecnológicas. Avaliam a importância do mercado externo e de elementos da demanda interna na determinação dos investimentos e analisam a coordenação e liderança do processo de investimento, em que destacam que os agentes distintivos do modelo sul-coreano – os grandes conglomerados – foram inspirados, direcionados e apoiados pelo Estado.

Carlos Eduardo Schonerwald da Silva analisa, no capítulo 11, o caso das **Filipinas**. Relata uma trajetória de comportamento econômico parecida com a dos países latino-americanos, com industrialização até o início dos anos 1980, crise da dívida e acentuadas oscilações em torno de um crescimento médio baixo até meados dos anos 1990, seguido do impacto da crise asiática. E mostra como, a partir de então, a economia filipina passou, finalmente, a um crescimento sustentado, voltado às exportações. O autor ressalta a escassez de energia e de terras e a pobreza, sobretudo no campo, onde parte importante da população ainda se encontrava nos anos 2000. Apresenta dados sobre produção e exportação de bens industriais, em que se evidencia um movimento integrado à expansão asiática a partir dos anos 1990, com elevada participação de produtos industriais de média e alta intensidades tecnológicas nas exportações, mas reduzida participação deles no valor agregado industrial de forma semelhante ao que ocorreu com o México em sua integração com os Estados Unidos.

Daniela Magalhães Prates analisou a experiência da **Índia**, no capítulo 12. Descreve-a de acordo com dois padrões: o de ritmo de crescimento relativamente modesto, até 1979, e o de crescimento rápido, a partir de 1980. Assinala que o primeiro período caracterizou-se pela estratégia de desenvolvimento

erigida após a independência, em 1947, período marcado por planejamento diretivo, prioridade à industrialização pesada e proteção estatal, propriedade ou controle estatal nos setores estratégicos, reduzida participação de empresas estrangeiras e preservação da pequena produção artesanal e regulação do sistema financeiro. Enfatiza a ideia de que o crescimento, no segundo período, se deu com a flexibilização gradual desses pilares – pequenas mudanças na década de 1980 e maiores de 1990 em diante –, mas não com seu completo abandono, especialmente no que se refere à liberalização financeira. Revê a literatura interpretativa do caso indiano, examina as transformações estruturais da economia, bem como a coordenação e liderança dos investimentos. Descreve e analisa a condução das políticas macroeconômicas e o êxito das políticas cambiais para os objetivos de preservar baixa volatilidade, competitividade internacional e um nível adequado de reservas. Argumenta que o mercado interno foi fundamental na determinação dos investimentos em ambos os períodos, apesar de forte aumento nos coeficientes de exportação e importação no segundo, e que a rápida expansão da demanda interna, a partir de 1980, foi, infelizmente, acompanhada por crescente concentração de renda.

No capítulo 13, sobre a **Indonésia**, David Kupfer e Esther Dweck analisam a evolução econômica do país, suas transformações estruturais e a coordenação e liderança do processo de industrialização. Organizam a exposição por períodos de governo. O primeiro, a Era Sukarno, de 1949 a 1965, é narrado como um processo de afirmação nacional seguido de economia guiada. O segundo, a Era Suharto, que durou cerca de 30 anos, é caracterizado como uma sucessão de quatro fases: a instauração da nova ordem (1967-1970); rápido crescimento e auge do petróleo, durante a década dos anos 1970; fim do ciclo petroleiro e transição para o novo modelo, até 1986; e o período que chamam de Padrão Japão dependente, no decênio 1986-1996. O terceiro período, iniciado com a crise asiática, é analisado a partir dos prismas de impactos e reações pós-crise e recuperação, tardia, em 2005. Os autores mostram que a Indonésia iniciou sua industrialização voltada ao mercado interno e com forte participação do Estado e inclinação nacionalista – flexibilizada entre meados dos anos 1960 e meados dos anos 1970 como parte de uma estratégia de aliança com os Estados Unidos e, posteriormente, impulsionada pelo auge petroleiro; que, de meados da década de 1980 até a crise asiática, o processo de industrialização prosseguiu com abertura econômica e crescimento acelerado puxado pelas exportações, sob a égide de capitais do Japão, e de NICs asiáticos, após a reorientação da economia japonesa posterior ao Acordo de Plaza (valorização do yen); e que, na fase mais recente, posterior à crise asiática, e com taxas bem inferiores às precedentes, a economia teria sido puxada por exportações tradicionais de *commodities* baseadas em recursos naturais – diferindo do modelo de integração produtiva nas cadeias industriais asiáticas, que teria ocorrido em muito menor escala na Indonésia do que nos demais casos estudados.

O capítulo 14, sobre a **Tailândia**, de autoria de Mauro Borges Lemos, Thiago Caliri, Márcia Alves Pereira e Verônica Lazarini Cardoso, faz o percurso proposto pelo modelo analítico adotado na pesquisa e conclui que “o caso tailandês de industrialização retardatária foi relativamente bem-sucedido”. Distingue a fase de substituição de importações e crescimento voltado para dentro até 1986 da que se seguiu até 1997, em que a expansão liderada pelas exportações se deu de forma acelerada, e analisa a fase posterior aos anos de crise, 1997-1999, quando a expansão passou a dar-se a taxas mais modestas do que as que precederam a crise (anos 2000). Assinala a relativa escassez de recursos naturais e a crescente importância da produção de bens industriais de média e alta intensidades tecnológicas nas exportações. Contrasta esse dado com evidências de que o processo de inovação é escasso, à diferença, por exemplo, da Coreia do Sul, e conecta a dependência produtiva e tecnológica do país com a presença massiva de capitais estrangeiros. Identifica o Estado como coordenador incontestado do processo de industrialização e realça a importância da sustentação macroeconômica do processo de crescimento, que, à exceção do momento da crise de 1997, incluiu admirável estabilidade cambial.

O capítulo 15, de autoria de Franklin Serrano e Numa Mazat, é sobre a **Rússia**. Os autores descrevem a trajetória da economia soviética até 1991 e da economia da Federação Russa a partir daí. A questão analítica central do ensaio é o entendimento da razão pela qual a economia da União Soviética evoluiu até os anos 1970 com alta taxa de investimento, grande transformação estrutural e importantes ganhos de produtividade, mas, posteriormente, ainda que preservando elevadas taxas de formação de capital, evoluiu com produtividade e renda *per capita* praticamente estagnadas. No que se refere ao período da Federação Russa, os autores descrevem os problemas da desordenada forma de transição à economia capitalista como tratamento de choque – liberalização dos preços, privatização dos ativos, abertura comercial e financeira, redução drástica do tamanho e da capacidade operacional do Estado –, nos anos 1990, e a correção de rumos promovida ao final dos anos 1990 – a “recuperação nacionalista” –, momento em que passaria a prevalecer rápida expansão viabilizada por exportações de petróleo e gás.

O capítulo a modo de conclusão faz uma síntese das principais semelhanças e diferenças entre as 13 experiências estudadas. O coordenador do estudo desenvolve o argumento que o levou, no início do estudo, a conceber o modelo analítico para o trabalho e a metodologia para sua realização: além da conhecida identificação de elementos que conformam um padrão latino-americano em contraposição a um padrão asiático, como, por exemplo, pior distribuição de renda e especialização em *commodities*, baseados em recursos naturais, no caso latino-americano, argumenta não ser um exagero dizer que há singularidades que distinguem perfeitamente cada país de todos os demais.



Referências da Introdução

- AMSDEN, A. **The Rise of the rest: non-western economies ascent in World Markets**, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BANCO MUNDIAL. **World development indicators CD ROM**, Washington, DC, USA. 2007.
- _____. **The Asian miracle: economic growth and public policy**. New York: Oxford University Press, 1993.
- BIELSCHOWSKY, R. Cincoenta años de pensamiento en la CEPAL, una reseña. In: **Cincoenta años de pensamiento en la CEPAL**, Santiago: Fondo de Cultura Económica, cap 1, 2000.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. **Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. **Formação econômica do Brasil**, Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional, Fundo de Cultura, 1979.
- GERSHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**, New York: Frederick A Praeger, 1962.
- GRACIARENA, J. Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. **Revista de la CEPAL**, n.1, Santiago de Chile: CEPAL, 1976.
- KALDOR, N. **Strategic factors in economic development**. New York: W.F. Humphrey Press. 1967.
- LEWIS, W.A. Economic development with unlimited supplies of labor. **Manchester School of Economic and Social Studies**, v. 22, p. 139-91. 1954.
- PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. **Revista de la CEPAL**, nº 1, primer semestre. 1976.
- _____. Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. **El Trimestre Económico**, nº 145, enero-marzo, 1970.
- _____. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina. **El Trimestre Económico**, nº 125, enero-marzo, 1965.
- RODRIK, D. (org). **In Search of prosperity: analytical narratives on economic growth**. Princeton:Princeton University Press, 2003.
- ROMER, P. Increasing returns and long run growth. **Journal of Political Economy**, Oct 1987.
- SAINZ, P; CALCAGNO, A. In search of another form of development. **CEPAL Review**, n. 48, December 1992.

- STALLINGS, B.; PERES, W. **Crescimento, emprego e equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe**, Rio de Janeiro, Campus/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- STIGLITZ, J.; YUSUF, S. (eds). **Rethinking the East Asian miracle**. New York: The World Bank and Oxford University Press, 2001.
- TAVARES, M. da C. Auge e declínio da substituição de importações. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- _____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.
- TAVARES, M. da C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar. 1973
- TAYLOR, L. (org.) **External liberalization in Asia, post-socialist Europe and Brazil**. New York: Oxford University Press. 2005,
- TEMPLE, J. The New Growth Evidence. **Journal of Economic Literature**, v.37, n. 1, p. 112-156. 1999.
- UNCTAD. **Trade and development report: capital accumulation, growth and structural change**, New York and Geneva: 2003.
- WOOLFE, M. Enfoques del desarrollo: de quién y hacia qué. **Revista de la CEPAL**, n.1, Santiago de Chile: CEPAL 1976.

Capítulo 1

Visão de conjunto

Ricardo Bielschowsky
Carlos Eduardo Schönerwald da Silva
Matias Vernengo¹

Introdução

O presente capítulo oferece elementos de suporte a uma visão de conjunto dos padrões de desenvolvimento dos 13 países analisados neste livro por meio de apresentação, de forma comparativa, de números relevantes².

A sequência do texto obedece ao modelo descrito na introdução do livro, empregado na maioria dos estudos. Foram examinadas:

- 1) As tendências do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), da formação de capital fixo e da produtividade do trabalho;
- 2) Os indicadores de transformação estrutural;
- 3) Os recursos produtivos de que os países dispunham para emprego ao longo de seu processo de desenvolvimento;
- 4) A orientação de mercado dos investimentos (exportação versus mercado interno, grau de concentração da renda e de consumo);
- 5) A coordenação e a liderança dos investimentos (política macroeconômica, participação do Estado, composição de agentes investidores).

A periodização segue a convenção de distinguir o período 1950 a 1980 – de vigência do acordo de Bretton Woods e primeiros anos após sua falência – do período posterior, em que se generalizou

¹ Os autores são doutores em Economia. Ricardo Bielschowsky foi economista da Cepal e atualmente é professor do Instituto de Economia da UFRJ, Carlos Schönerwald é professor no Instituto de Economia da UFRJ e Matias Vernengo é consultor sênior da presidência do Banco Central da Argentina e professor no Departamento de Economia da Universidade de Utah.
² É complementado pelo capítulo a modo de conclusão, que apresenta a síntese comparativa final.

a globalização (MADISON, 2001). Na evolução recente, distingue-se também o período compreendido entre 2003 e 2008, no qual, à diferença das duas décadas prévias, de baixo crescimento na maioria dos países da América Latina e na Rússia, todos os 13 países estudados obtiveram taxas de crescimento relativamente elevadas.

As tabelas apresentadas dispõem os países em três conjuntos: os latino-americanos, os asiáticos e, quando há dados, a Rússia. A listagem dos países não é feita por ordem alfabética, e sim por ordem de ritmo médio de crescimento do PIB alcançado no período como um todo (1950-2006) em cada conjunto. Por exemplo, Brasil, México e Chile, que tiveram as maiores médias de expansão na América Latina, figuram como primeiros na listagem de países da região; na Ásia, pela mesma razão, os primeiros da lista são China, Coreia do Sul e Tailândia.

1. Crescimento, investimento e produtividade

A Tabela 1 mostra os ritmos de crescimento dos países. Os da América Latina cresceram bem mais rapidamente no período 1950-1980 do que nos anos 1980-2002 (à exceção do Chile) e aumentaram o ritmo de expansão no período recente (2003-2008); os da Ásia mantiveram ritmos de expansão relativamente rápidos nos três períodos (à exceção das Filipinas, no segundo deles).

Considerando-se os anos 1950-2008 como um todo, o crescimento dos asiáticos foi superior: as taxas de expansão dos dois países que menos cresceram na Ásia – Índia e Filipinas – são próximas às dos dois que mais cresceram na América Latina – Brasil e México. Três países asiáticos (China, Coreia do Sul e Tailândia) expandiram a uma taxa média bem superior à dos demais, e dois latino-americanos (Argentina e Venezuela) tiveram taxas de expansão particularmente modestas, comparativamente aos demais. No período 2003-2008, todos os países estudados cresceram de forma mais ou menos rápida (à exceção do México), tendo o ano de 2008 sido de desaceleração em quase todos eles. A União Soviética cresceu muito até meados dos anos 1970 e pouco daí até sua dissolução em 1991. A Rússia teve forte retração do produto nos anos 1990, em sua atabalhoada transição ao capitalismo, e cresceu rapidamente de fins dessa década em diante.

Tabela 1. Taxas de crescimento do PIB, 1950-2008 e subperíodos selecionados

	1950-2008	1950-1980	1981-2002	2003-2008
Brasil	4,9	7,0	2,1	4,1
México	4,8	6,6	2,5	3,2
Chile	4,3	3,7	5,0	4,5
Colômbia	4,3	5,1	2,9	5,1
Venezuela	3,5	4,9	1,1	7,1
Argentina	2,7	3,3	0,8	8,5
China	7,5	5,7	10,4	10,4
Coreia do Sul	7,0	7,2	7,3	4,1
Tailândia	6,6	7,1	6,1	5,0
Indonésia	5,3	5,4	5,3	5,4
Índia	4,7	3,6	5,6	8,7
Filipinas	4,5	5,8	2,6	5,5
União Soviética	3,4 (1950-1991)	5,0 (1950-1974)	1,1 (1975-1991)	-
Federação Russa	-	-	-6,6 (1991-98)	6,9 (1999-2008)

Fontes: Banco Mundial; dados de União Soviética e Rússia extraídos do Capítulo 15.

Como resultado, a renda *per capita* dos países asiáticos cresceu mais do que a dos latino-americanos, promovendo alguma convergência entre os países das duas regiões. No entanto, como os primeiros eram muito mais pobres no início do período, seus níveis de renda *per capita* continuaram, no final do período, bem inferiores aos seis latino-americanos analisados, à exceção da Coreia do Sul, que superou amplamente todos os demais países estudados.

Isso pode ser verificado na Tabela 2, que mostra a evolução da renda *per capita* (por critério de PPP) dos países no início, meio e final do período. Nos três anos considerados, toma-se por referência (índice 100) a renda *per capita* da Argentina, país que figurava, em 1950 e 1980, como o de maior renda por habitante. Pode-se verificar também na Tabela 2 que tendeu a haver convergência com os Estados Unidos no primeiro período nas duas regiões, mas no segundo a convergência prevaleceu apenas nos países da Ásia (com as exceções de Chile, no primeiro caso, e Filipinas, no segundo).

Tabela 2. Renda per capita (em PPP) relativamente à Argentina 1950, 1980 e 2008

	1950 Penn World Table		1980 (Banco Mundial)	2008 (Banco Mundial)
Argentina	100,0		100,0	100,0
Brasil	26,2		57,1	71,8
México	41,2		66,9	101,1
Chile	66,4	a/	39,5	100,9
Colômbia	34,9		40,8	62,00
Venezuela	72,9		58,7	89,3
China	7,6	b/	6,5	41,6
Coreia do Sul	20,7	c/	40,3	194,9
Tailândia	15,3		21,5	53,7
Indonésia	12,5	d/	12,2	27,7
Índia	9,9		9,8	20,7
Filipinas	20,7		33,6	24,5
Rússia	-		-	112,6
Estados Unidos				

a/ 1951, b/ 1952, c/ 1953, d/ 1960.

Fontes: Banco Mundial e Penn World Table

Os países de maior crescimento do produto foram também os de maior expansão do investimento, ou seja, foi forte a correlação entre crescimento e ajuste da capacidade produtiva. Não surpreendentemente, essa é a maior regularidade empírica encontrada no estudo: o investimento é pró-cíclico, reage com proximidade a variações no nível de atividade.

A taxa de crescimento do investimento (Tabela 3) mostra que Brasil, Coreia do Sul e Tailândia exibem o desempenho mais dinâmico no primeiro período, enquanto a China ocupa o lugar de destaque nos dois seguintes. No acumulado dos três períodos, os países da Ásia exibem, em sua maioria, crescimento do investimento superior ao da maioria dos latino-americanos³.

3 A União Soviética teve uma taxa de investimento média (como proporção do PIB) de 23,7% nos anos 1950-1974 e de 31,3% no período de baixo crescimento (1975-1991). A taxa declinou a 24,4% e a 19,9%, em média, nos anos 1992-1998 e 1998-2008, respectivamente.

Tabela 3. Taxas médias anuais de crescimento do investimento, 1950-2008 e subperíodos selecionados

	1950-2008	1950-1980	1981-2002	2003-2008
Brasil	5,6	7,7	2,1	7,1
México	5,0	6,7	2,4	5,8
Chile	4,6	3,7	5,0	7,8
Colômbia	4,8	5,2	2,8	10,5
Venezuela	3,6	4,9	0,9	7,1
Argentina	3,9	3,1	0,5	20,9
China	7,3	4,6	9,6	12,8
Coreia do Sul	6,9	7,2	7,3	4,1
Tailândia	6,9	7,3	6,0	7,8
Indonésia	5,7	4,7	5,2	12,4
Índia	5,1	3,8	5,6	14,0
Filipinas	4,5	5,9	2,4	4,6

Fonte: Banco Mundial.

A produtividade do trabalho (Tabela 4) mostra uma clara correlação com o crescimento e a acumulação de capital. Como reflexo do que ocorreu na velocidade do crescimento do PIB e do investimento, o Brasil lidera no primeiro período, Coreia do Sul e China lideram nos períodos subsequentes. Do mesmo modo, observa-se que os países asiáticos mantêm um bom desempenho durante todos os períodos (à exceção das Filipinas), enquanto os da América Latina mostram uma marcada desaceleração – na maior parte deles, mesmo uma retração – na produtividade do trabalho no segundo período (à exceção parcial do Chile, que teve um bom desempenho nos anos 1990). O período recente, 2003-2008, foi de forte aumento da produtividade em quase todos os países estudados, com exceção de Brasil, México e Chile, onde os aumentos foram bem menores.

Tabela 4. Taxas de crescimento da produtividade do trabalho, 1950-2006 e subperíodos selecionados

	1950-2008	1950-1980	1981-2002	2003-2008
Brasil	2,16	3,83	0,07	1,40
México	1,96	3,49	-0,23	1,02
Chile	1,28	1,88	1,35	1,61
Colômbia	1,59	2,64	0,36	3,87
Venezuela	0,28	1,60	-2,19	6,06
Argentina	1,07	2,15	-0,50	6,14
China	4,07	2,84	4,75	10,22
Coreia do Sul	5,06	4,94	5,50	3,15
Tailândia	3,78	3,46	4,26	3,75
Indonésia	3,23	3,85	3,21	3,73
Índia*	2,89	2,09	4,44	6,47
Filipinas	2,19	3,61	0,05	3,74
União Soviética	1,7*	2,1**	0,7***	6,45

Fontes: Banco Mundial, cálculo dos autores.

Nota1: No caso de Chile, ver Tabela 7.

Nota2: No caso de União Soviética/Rússia, ver Capítulo 15.

*1950-1991

** 1950-1978

*** 1978-1991.

As regularidades empíricas observadas permitem assinalar três “fatos estilizados” no que se refere às relações entre as três variáveis (crescimento, investimento e produtividade). Primeiro, como sugere a teoria do acelerador, o investimento reage a variações do nível de atividade, uma vez que as firmas procuram manter uma relação entre capacidade produtiva, que deriva do esforço de investimento, e a demanda.⁴ Segundo, a produtividade do trabalho tem, como o investimento, um padrão pró-cíclico, isto é, cresce muito no *boom* e cresce pouco ou se retrai na recessão. Terceiro, a produtividade tende a crescer mais rapidamente em países com elevadas taxas de crescimento, como sugere a lei de Kaldor/Verdoorn.

As tabelas 5 e 6 mostram os resultados de um simples exercício econométrico, que mostra as correlações entre as principais variáveis baseadas nas duas regularidades descritas acima. As variáveis,

⁴ A evidência empírica apresentada por Bloostrom et al. (1996) sugere que o crescimento precede o investimento no processo de transformação estrutural, de acordo com o acelerador.

tiradas dos bancos de dados em que se basearam as tabelas anteriores, representam taxas de crescimento e mostram a fortaleza e consistência estatística das correlações entre as principais variáveis dependentes.

Tabela 5. Acelerador

Variável Dependente: INVESTIMENTO				
Método: Mínimos Quadrados				
Amostra (ajustada): 2 798				
Observações incluídas: 747 depois de ajustar				
	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística-t	Prob.
C	-0.315047	0.073405	-4.291892	0.0000
PIB	1.063647	0.010950	97.14005	0.0000
R-quadrado	0.926826	Durbin-Watson		1.783298
R-quadrado ajustado	0.926728	Estatística-F		9436.189
Erro Padrão	1.400885			

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes das tabelas 2 e 3.

A primeira regressão mostra que o investimento está positivamente correlacionado com o crescimento econômico, e o coeficiente na regressão pode ser visto como um acelerador, sugerindo que a capacidade produtiva se ajusta às condições da demanda.

Já a segunda regressão mostra que a produtividade está positivamente correlacionada com o crescimento. O coeficiente representa o chamado efeito ou Lei de Kaldor/Verdoorn, que indica que a produtividade tende a crescer mais rapidamente em países de rápido crescimento. Embora o coeficiente da segunda regressão pareça um pouco elevado, acima do 0,5 geralmente encontrado, isso pode ser resultado simplesmente de um viés na seleção dos países da amostragem. Os devidos testes econométricos mostram que as variáveis são estacionárias e as correlações não são espúrias.

Tabela 6. Lei de Verdoorn

Variável Dependente: PRODUTIVIDADE				
Método: Mínimos Quadrados				
Amostra (ajustada): 2 795				
Observações incluídas: 729 depois de ajustar				
	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística-t	Prob.
C	-1.635471	0.171183	-9.553910	0.0000
PIB	0.826572	0.025526	32.38104	0.0000
R-quadrado	0.590545	Durbin-Watson		1.893363
R-quadrado ajuste	0.589982	Estatística-F		1048.532
Erro Padrão	3.213069			

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes das tabelas 2 e 4.

É importante destacar que esses resultados indicam não somente uma forte correlação entre as principais variáveis, mas também o fato de que 92% da variação da taxa de investimento e 59% da variação da produtividade do trabalho são explicados por duas regularidades empíricas, a saber: o acelerador e a Lei de Kaldor/Verdoorn. Em outras palavras, as taxas de crescimento mais elevadas na Ásia, em particular após a crise da dívida, em contraste com a América Latina e a Rússia, explicam as maiores taxas de investimento e, conseqüentemente, o maior dinamismo tecnológico dessa região.

2. Indicadores de transformação estrutural

As tabelas 7 e 8 mostram a evolução da composição da ocupação e do valor da produção (a preços constantes de 2000), bem como as variações na produtividade total e setorial de 12 dos 13 países estudados. Os setores estão agrupados na Tabela 7 em três grandes conjuntos de atividades: a) agricultura e mineração; b) indústria de transformação; e c) serviços (inclusive os industriais de utilidade pública) e construção civil. A Tabela 8 mostra dados com agrupamentos setoriais, algo distinto para o caso da China, porque foram encontrados em outra fonte de dados⁵.

Com base nos números apresentados nas duas tabelas e nos 13 estudos de caso realizados no projeto, faz-se, no que se segue, um breve mapeamento de semelhanças e diferenças nas trajetórias de transformação estrutural dos países. Inicia-se com a evolução da composição do emprego e da

⁵ Não encontramos dados análogos para o caso de União Soviética/Rússia.

produção, bem como da produtividade do trabalho, total e setorial, e em seguida tecem-se considerações sobre a industrialização – e a desindustrialização em países da América Latina. Como parte da mesma descrição, adiciona-se, ao final, uma descrição sobre produção e comércio externo de bens com média e alta densidade tecnológica.

Tabela 7. Composição da ocupação e da produção (a preços constantes de 1988), 1950, 1980 e 2005, e variação da produtividade do trabalho (acumulada 1950-1980 e 1980-2005)

	Composição da ocupação(% de trabalhadores)			Composição do produto (a preços constantes)			Taxas anuais de crescimento da produtividade do trabalho	
	1950	1980	2005	1950	1980	2005	1950-1980	1980-2005
Brasil	(preços constantes: 2000)							
Indústria de transformação	12,3	13,6	13,2	22,4	25,3	22,2	4,78	-0,90
Agricultura e mineração	63,7	37,8	19,1	18,9	7,4	11,3	3,23	3,99
Construção civil-serviços (inclusive util. pública)	24,0	48,6	67,7	58,7	67,3	66,5	2,73	-1,86
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	4,28	-0,37
México	(preços constantes: 1993)							
Indústria de transformação	11,8	19,9	17,4	15,4	20,7	21,6	2,38	0,69
Agricultura e mineração	59,7	29,8	16,2	19,5	9,1	7,5	2,93	1,63
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	28,4	50,3	66,4	65,2	70,2	71,0	1,45	-1,08
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	3,14	-0,02
Chile	(preços constantes: 1996)							
Indústria de transformação	19,2	17,3	11,5	15,1	22,5	18,5	3,86	2,21
Agricultura e mineração	36,2	23,5	12,0	17,9	12,6	15,6	2,39	5,02
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	44,5	59,2	76,5	67,1	64,9	65,9	1,05	0,37
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,12	1,35
Colômbia	(preços constantes: 1994)							
Indústria de transformação	11,3	11,8	10,8	15,2	19,1	16,7	2,76	0,51
Agricultura e mineração	58,0	36,0	25,2	34,5	20,7	20,1	1,99	2,04
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	30,7	52,2	64,0	50,3	60,2	63,1	0,93	0,06
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,12	0,69

Venezuela (preços constantes: 1984)								
Indústria de transformação	10,5	16,0	9,8	8,2	20,9	20,8	2,72	0,86
Agricultura e mineração	47,3	15,2	13,0	54,2	24,6	26,7	2,16	-0,14
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	42,2	68,9	77,2	37,6	54,4	52,5	0,58	-1,65
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,98	-1,06
Argentina (preços constantes: 1993)								
Indústria de transformação	23,6	21,4	11,5	23,1	24,6	20,8	1,93	1,94
Agricultura e mineração	27,0	13,4	8,0	8,3	7,6	9,2	3,49	3,02
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	49,3	65,2	80,5	68,6	67,7	70,0	0,39	-0,56
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,37	0,14
Coreia do Sul (início: 1963) (preços constantes: 1995)								
Indústria de transformação	8,0	21,8	18,9	2,7	24,6	41,4	6,52	7,36
Agricultura e mineração	63,7	35,0	8,2	36,4	15,6	5,3	3,03	6,11
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	28,3	43,2	72,9	60,9	59,8	53,3	1,62	1,94
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	4,19	4,57
Indonésia (início: 1961) (preços constantes: 2000)								
Indústria de transformação	6,0	9,2	13,6	8,3	15,2	28,3	4,44	3,64
Agricultura e mineração	73,4	56,9	39,4	52,9	45,7	24,0	4,00	1,54
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	20,6	33,9	47,0	38,8	39,1	47,7	1,95	2,14
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	3,86	2,67
Tailândia (início: 1960) (preços constantes: 1988)								
Indústria de transformação	5,0	9,4	15,8	14,0	24,2	39,3	4,03	3,35
Agricultura e mineração	78,7	64,9	38,9	44,5	22,0	12,9	2,88	3,43
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	16,3	25,7	45,2	41,6	53,8	47,9	2,58	0,75
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	4,51	3,53
Índia (início: 1960) (preços constantes: 1993-1994)								
Indústria de transformação	9,6	9,1	11,6	9,5	14,4	18,1	2,85	3,72
Agricultura e mineração	72,4	72,8	62,9	62,6	43,5	22,8	0,01	1,71
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	18,0	18,1	25,6	27,9	42,1	59,0	2,94	3,74
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,43	3,76
Filipinas (início: 1971) (preços constantes: 1985)								
Indústria de transformação	11,5	11,1	9,3	29,2	28,9	25,6	3,71	0,20
Agricultura e mineração	49,7	50,9	37,4	30,8	26,6	21,9	1,43	0,42
Construção civil-serviços (inclusive util. público)	38,8	38,0	53,3	40,0	44,5	52,5	4,87	-0,72
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	3,39	-0,03

Fonte: Marcel P. Timmer and Gaaitzen J. de Vries (2007).

Tabela 8. China – Composição da ocupação e da produção (a preços correntes) - 1952, 1978 e 2006, e variação da produtividade do trabalho (acumulada 1950-1980 e 1980-2005)

	Composição da ocupação			Composição do produto (a preços constantes de 1988)				Taxas anuais de crescimento da produtividade do trabalho	
	1952	1978	1995	1952	1980	1995	2005*	1952-1978	1978-1995
Indústria e construção	7,0	15,8	22,7	9,9	34,7	41,1	48,0	3,25	3,81
Agricultura	82,5	71,9	53,4	58,6	33,7	23,2	12,0	0,17	4,27
Serviços	10,5	12,3	23,9	31,5	31,5	35,7	40,0	0,96	1,05
Total	100	100	100	100	100	100	100	-	-

Fontes: China: Maddison (1995)

* World Development Indicators, cf. Medeiros cap. 9 do presente livro.

2.1. Divisão do trabalho e produtividade

A América Latina é muito mais abundante em terras agricultáveis por habitante do que a Ásia. Ainda assim, sua taxa de urbanização já era bem superior, em 1950, à asiática e manteve-se assim até 2005. A urbanização da atividade produtiva foi rápida na América Latina, em ambos os períodos, em cinco dos seis países – em dois, Argentina e Venezuela, foi rápida somente no primeiro, porque, em 1980, os dois países já se encontravam altamente urbanizados.

Na Ásia, a urbanização só se acelerou após 1980. Ainda assim, com a exceção da Coreia do Sul, em 2005, o trabalho rural ainda ocupava elevada parcela da força de trabalho nessa região: entre 35% e 40% da ocupação da mão de obra nos casos das Filipinas, da Indonésia e da Tailândia; 62,9% na Índia; e 53,4% na China (em 1995); ao mesmo tempo, na América Latina, esse percentual, em 2005, era menor ou bem menor que 24% em todos os países.

Ou seja, como vimos anteriormente, apesar de convergência nos níveis de renda *per capita* com os países da América Latina depois de 1980, os primeiros ainda eram, em 2005, bem mais rurais (e pobres) do que os latino-americanos – à exceção da Coreia do Sul. A permanência de grande contingente da força de trabalho na agricultura nos países asiáticos pode ter sido influenciada pelo fato de que houve

uma série de medidas de fixação do homem no campo e/ou de desincentivos à migração às cidades, algo que não parece ter sido o caso nos países da América Latina. Tal permanência também explica sua maior pobreza relativa, porque ela se dá com baixos níveis médios de produtividade, associados a uma lenta recomposição da agricultura de subsistência em agricultura moderna e à preservação de grandes contingentes de trabalhadores em pequenas propriedades com baixos rendimentos.

Examinemos com mais detalhes a evolução da produtividade do trabalho. Como se sabe, o processo de desenvolvimento econômico tem por base o aumento dos investimentos e da produtividade nos diferentes setores da economia e a recomposição da distribuição da mão de obra entre setores da economia, com perda relativa de sua participação nos de baixa produtividade, como a agricultura de subsistência, em favor dos novos setores em formação, portadores de produtividade mais alta, como a indústria. Isso é o que espelham os dados agregados de aumento de produtividade acima apresentados, válidos aos casos dos países asiáticos em todo o período e aos dos latino-americanos até 1980.

Na América Latina, durante o período 1950-1980, não apenas houve aumento concomitante de produtividade nos três diferentes conjuntos de setores como aumento da ocupação nos setores de maior produtividade (indústria e serviços urbanos modernos) mais que proporcional aos de menor produtividade (agrícolas de subsistência e serviços urbanos informais). O resultado foi um forte aumento da produtividade total nas seis economias – maior no Brasil e no México, onde o ritmo de expansão dos investimentos foi, como vimos, mais rápido. Em contrapartida, no período 1980-2005, houve queda ou virtual estagnação (à exceção de Chile) na produtividade nesses países. Isso resultou de forte queda no ritmo de crescimento nos anos 1980 (à exceção parcial de Colômbia) e insuficiente recuperação posterior. A marcada redução nas taxas de investimentos foi, por certo, o principal responsável por isso.

O traço marcante do período posterior a 1980 na América Latina foi que, na maioria dos países, houve simultaneidade entre o prosseguimento da transferência de mão de obra da agricultura aos setores urbanos e estagnação ou declínio na produtividade urbana, como produto do baixo crescimento no nível de atividade e nos investimentos. A absorção da mão de obra foi feita principalmente nos segmentos de baixa produtividade do setor terciário – ou seja, ocorreu o que se convencionou denominar de hipertrofiado setor terciário com a absorção em segmentos informais da maior parte do aumento da força de trabalho urbana e precarização nas relações de trabalho⁶.

⁶ Ver, por exemplo, Cepal, 2010.



Esse movimento deu-se de forma particularmente intensa no setor terciário do Brasil, onde, de resto, a queda da ocupação rural e o rápido aumento da produtividade no campo sugerem a ocorrência de forte expulsão de mão de obra pela agropecuária moderna. Algo semelhante, ainda que com menor intensidade, parece ter-se dado nos casos de México e Colômbia. Na Argentina e na Venezuela, onde a força de trabalho agrícola já era relativamente pequena em 1980, houve pouca migração rural-urbana; a hipertrofia do setor terciário nesses países deu-se em função do baixo crescimento e de fortíssima queda na participação relativa do emprego na indústria de transformação (e aumentos de produtividade nesse setor simultâneos à retração do produto). No caso do Chile, o aumento de produtividade no setor não urbano (agropecuária e cobre, principalmente) foi intenso e houve importante expansão na produtividade industrial. No entanto, nem mesmo o rápido crescimento da economia e a forte expansão de serviços urbanos modernos permitiram aumentos significativos na produtividade do setor terciário como um todo, o que indica a expansão de subemprego urbano também nesse país.

Nos casos dos países asiáticos, as Filipinas tiveram, nos dois períodos, um comportamento da produtividade agregada semelhante ao dos países latino-americanos, com a diferença de que, após 1980, a produtividade se manteve homogeneamente estagnada em todos os setores, ao passo que, como observado, na América Latina, a produtividade aumentou na agricultura e caiu nos serviços. Infelizmente, os dados apresentados na tabela só estão disponíveis para esse país a partir de 1971. Na década de 1970, a produtividade global e dos três conjuntos de setores subiu; em seguida, caiu nos anos 1980; e teve ligeira recuperação a partir de 1990. Nos casos de Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia, a produtividade total subiu no primeiro período e mais ainda no segundo. O destaque foi a indústria de transformação, que puxou para cima a produtividade agregada nesses países em ambos os períodos.

No caso da Índia, acompanhando o ritmo de crescimento do PIB e dos investimentos, a produtividade subiu bem menos no primeiro período que no segundo. Destacam-se, nesse país, até 1980, a estagnação da produtividade no setor agrícola e a preservação de mais de 70% da força de trabalho no campo; e, como importante novidade, depois de prolongada estagnação na produtividade agrícola, ocorreu, a partir daí, aumento (1,7% ao ano, em média) em simultâneo a uma suave redução na proporção da força de trabalho no campo, que caiu a 63% do total em 2005.

Na China, a migração rural-urbana depois de 1980 foi mais intensa do que na Índia e também o foi a superação da estagnação da produtividade agrícola – que, como na Índia, havia sido praticamente

nula no período 1950-1978 –, alcançando nada menos que 4,3% ao ano (1979 a 2006). Em ambos os países, a produtividade industrial cresceu muito, tanto antes como depois de 1980, e a produtividade no setor de serviços cresceu de forma bastante rápida na Índia e relativamente lenta na China.

Uma forma complementar de descrever a evolução da produtividade nos países estudados é verificar o que ocorreu com a heterogeneidade estrutural intersetorial, vale dizer, com a evolução nas distâncias de produtividade do trabalho entre os diferentes setores da economia. A Tabela A1 (anexo estatístico) permite uma aproximação simples à questão, ao comparar, em 1950, em 1980 e em 2005, a produtividade dos setores primários (agricultura e mineração) e dos setores de serviços (inclusive utilidade pública) e de construção com a produtividade do setor manufatureiro.

Analisando-se o período 1950 a 2005 como um todo, conclui-se que, na América Latina, ocorreu uma aproximação entre as produtividades do campo e das cidades. Mas verifica-se também que isso somente se deu a partir de 1980, quando a produtividade agrícola continuou a crescer, mas prevaleceu estagnação ou queda na produtividade manufatureira e na produtividade média dos setores de serviços e construção⁷. Os relatos de diferentes capítulos deste livro sugerem que, na América Latina, houve aumento nos setores ditos modernos, como bancos e telecomunicações, mas que foram mais que contrabalançados por queda em segmentos como os de serviços pessoais, comércio ambulante, etc. –, ou seja, pela hipertrofia do setor terciário. O resultado final foi que o peso das cidades na determinação da heterogeneidade estrutural tornou-se crescentemente superior ao peso da agricultura.

Nos países da Ásia, aumentou a distância tanto entre a produtividade da indústria e a da agricultura quanto entre a primeira e a dos setores de serviços e construção. A produtividade agrícola se aproximou da produtividade de serviços nos casos de Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia, ficou mais distante na Índia, devido a acelerado aumento na produtividade de serviços, e também na Indonésia, onde o aumento de produtividade nos serviços foi ligeiramente superior ao que ocorreu na agricultura. À exceção da Coreia do Sul, a heterogeneidade social na maioria desses países – assim como na China – continua sendo marcadamente um espelho de diferenças entre produtividades no campo e na cidade, devido à preservação de elevada parcela da população na agricultura. Isso é diferente dos casos dos países da América Latina, com níveis de produtividade médios relativamente baixos.

⁷ No caso da Venezuela, a produtividade, depois de 1980, cresceu na indústria (0,9% ao ano), permaneceu virtualmente estagnada na agricultura (-0,1% ao ano) e evoluiu de forma muito negativa nos serviços (-1,7% ao ano).

2.2. Industrialização: visão de conjunto

Todos os 13 países estudados passaram por um processo de industrialização no primeiro período analisado, 1950-1980, que se esgotou ou se interrompeu nos anos 1970 ou início dos anos 1980 nos países latino-americanos e na Rússia.

A exceção parcial foi o México, onde, ao mesmo tempo em que se desmontou rapidamente parte das bases industriais previamente montadas, formou-se rapidamente um novo segmento, de tipo maquila (montagem de produtos finais com base na mão de obra barata). No Brasil, ocorreu um comportamento que Kupfer e Carvalho (2007) definiram como de “rigidez estrutural” – resistência à desindustrialização – e, nos demais países, ocorreu significativa desindustrialização. Nos países asiáticos, à exceção das Filipinas – que passou por processo de estagnação semelhante ao latino-americano –, a industrialização passou por alterações de rumo depois de 1980, mas não sofreu descontinuidade. Voltaremos ao ponto mais adiante.

A base de recursos naturais e a dinâmica diferenciada de crescimento entre as duas regiões determinou que a participação (no PIB e nas exportações) da atividade produtiva baseada em recursos naturais se tornasse crescentemente maior nos países da América Latina, se comparados aos asiáticos. A distância entre os dois grupos de países no que se refere à composição da produção e das exportações foi crescendo na medida em que os países asiáticos foram se desenvolvendo, especialmente depois que o projeto de industrialização dos países da América Latina foi abandonado – nos anos 1970, no caso de alguns países, e a partir da crise da dívida, nos demais.

Os números das tabelas 7 e 8 permitem uma síntese comparativa da industrialização dos países estudados. A expressão “taxa de industrialização” é aqui empregada com o sentido da participação do emprego e do produto da indústria de transformação na economia como um todo:

- Os países da América Latina tinham, inicialmente, uma taxa de industrialização maior do que os da Ásia. Enquanto o PIB industrial dos seis países da América Latina tinha uma participação média no PIB total de cerca de 16%, em 1950, e a ocupação industrial correspondia a 23,6%, na Argentina, e a cerca de 13%, na média dos outros cinco casos, os dados disponíveis para aquela data mostram participações muito menores nos países asiáticos no que se refere a ambos os indicadores. Em média, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia e Tailândia tinham, em 1950, cerca de 9% de participação do PIB industrial no PIB total e cerca de 7% da ocupação.

- Na América Latina, o processo de industrialização provocou variações diferenciadas na participação do PIB industrial no PIB total entre 1950 e 1980. A preços constantes, houve pequena redução na Argentina e elevações na faixa dos 3 a 7 pontos percentuais nos demais países e maior ainda na Venezuela – neste país, devido ao peso da indústria extrativa mineral petrolífera, classificada como “indústria”. No que diz respeito à participação do emprego industrial na ocupação total, o aumento de produtividade no setor industrial, maior do que na agricultura e nos setores de serviços, e a acelerada expansão das atividades desses últimos resultaram em variações relativamente pequenas na participação da ocupação industrial em todos os países da América Latina.
- Os países asiáticos Índia, Indonésia e Tailândia – e, sobretudo, Coreia do Sul – ampliaram a participação do PIB e emprego industriais mais rapidamente do que a maioria dos países da América Latina entre 1950 e 1980, em uma tendência de convergência às taxas de industrialização dos países latino-americanos.
- No período 1980-2005, em cinco dos seis países da América Latina, ocorreu uma queda na participação do PIB industrial no PIB total, que variou entre 2 e 4 pontos percentuais a preços constantes (e bem mais a preços correntes); na Venezuela, houve estabilidade e, no México, pequeno aumento; simultaneamente, verificou-se pronunciada queda na participação da ocupação nos casos de Argentina, Chile e Venezuela, e relativa estabilidade nos casos de Brasil, México e Colômbia.
- Na Ásia, à exceção das Filipinas (cuja queda em termos de PIB e ocupação industriais se assemelha à que ocorreu na maioria dos países latino-americanos), a industrialização prosseguiu de forma acelerada, tanto quando medida por produção como quando por emprego (na Coreia do Sul, a participação se elevou no caso da produção e caiu um pouco no do emprego, como resultado de intenso aumento de produtividade).
- Em síntese, à exceção da Índia, ao longo de 1980 a 2005, os países da Ásia passaram gradualmente a ter taxas de industrialização bem superiores às dos países da América Latina, tanto em termos de participação da produção quanto da ocupação. Em média, enquanto a participação da produção manufatureira no PIB nos seis países da América Latina caía de 21,8% a 19,7%, nos seis países da Ásia, se elevava de 23,6% a 33,8%; em termos de emprego, enquanto na América Latina a participação setorial caía de 13,6% a 11,4%, na Ásia, se elevava de 9,3% a 13,7% na média de três países (Indonésia, Índia e Tailândia) e de 15,8% a 22,7% na China⁸; e caía cerca de 3 pontos percentuais na Coreia do Sul e dois nas Filipinas, simultaneamente à forte elevação da participação na produção, no primeiro caso, e à queda, no segundo.

⁸ Os dados sobre China (calculados a partir da Tabela 8) referem-se à indústria de transformação e construção e aos anos 1978 e 2006.



2.3. Desindustrialização *versus* diversificação industrial a partir de 1980

As principais tendências posteriores a 1980 nas estruturas de produção e exportação não só são diferentes quando se compara o conjunto de países da América Latina e o conjunto de países da Ásia como as diferenças são grandes também entre os seis países latino-americanos e entre os seis países asiáticos. A Rússia, por sua vez, é outro caso à parte: no período recente, tornou-se crescentemente especializado em petróleo e gás, assemelhando-se ao caso da Venezuela, mas na etapa soviética havia montado uma base industrial muito mais significativa, que a diferenciava do país petrolífero latino-americano.

Depois da abertura comercial, que se havia generalizado no início dos anos 1990, ao que tudo indica, o Brasil foi, entre os três países de maiores graus de industrialização em 1980 (Brasil, México e Argentina), o que mais preservou sua estrutura industrial previamente montada. Na Argentina, o setor industrial foi duramente castigado pela abertura e a concomitante valorização cambial – bem mais do que o Brasil. O México alterou a estrutura industrial em favor de integração com os Estados Unidos com atrofia de alguns segmentos, como os de bens de capital, e forte ampliação da indústria maquiladora. No caso dos demais países de menores graus de industrialização, Chile e Venezuela fizeram acentuada reversão à produção de bens baseados em recursos naturais e, em menor escala, também o fez a Colômbia.

Passemos à Ásia. A China e a Índia, que até 1980 haviam se especializado em segmentos da indústria pesada – como na Rússia do período soviético –, passaram a diversificar o aparelho produtivo industrial a partir de então na direção de uma indústria com crescente participação das cadeias produtivas de bens de consumo. A Coreia do Sul diversificou continuamente o aparelho produtivo e fez isso a partir de 1980 mediante alguma sofisticação do consumo interno, mas, essencialmente, por meio da produção voltada à exportação de bens de setores com crescente intensidade tecnológica. Na China, a combinação entre mercados interno e externo vem sendo, no período recente, buscada com intensidade. O mercado interno tem peso bem maior nas decisões de investimento do que no caso da Coreia do Sul. Tailândia e Filipinas inclinaram-se por produção especializada em montagem de bens industriais, diversificando ou reorientando sua indústria a alguns nichos de mercado internacional com forte participação de empresas multinacionais – e crescente integração nas cadeias produtivas integradas do sudeste asiático. A Indonésia, em especial, manteve alta a participação de bens intensivos em recursos naturais e não só em trabalho de baixos salários, tanto na produção quanto nas exportações de manufaturas.

2.4. Profundidade da industrialização: produção e exportação de média e alta intensidade tecnológica

Para complementar o exercício comparativo, apresentam-se na Tabela 9 números relativos à produção e exportação industrial de acordo com os dados sobre “média e alta intensidade tecnológica” divulgados pela Unio para os anos 1980 e 2000. Os setores assim classificados são química e petro-química, metalurgia, metalomecânica e eletroeletrônicos⁹.

Tabela 9. Participação de segmentos de média e alta tecnologia no PIB industrial e nas exportações industriais e das exportações industriais nas exportações totais

Países	Participação dos segmentos de média e alta tecnologia na produção manufatureira		Participação das exportações de média e alta tecnologia nas exportações manufatureiras totais		Participação das exportações manufatureiras nas exportações totais	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000
Brasil	47,3	54,1	30,7	49,2	62,8	76,8
México	37,6	42,8	62,0	76,3	50,7	86,3
Chile	41,7	39,0	12,8	20,0	26,0	33,8
Colômbia	27,3	32,2	19,2	37,2	31,6	48,4
Venezuela	28,6	35,7	3,6	12,9	29,8	37,1
Argentina	36,7	46,3	26,8	38,5	35,0	52,1
China	47,4	57,3	18,5	45,6	3,1	92,0
Coreia do Sul	40,8	64,1	38,9	70,6	93,4	98,3
Tailândia	20,6	42,6	13,1	58,7	68,0	87,4
Indonésia	23,3	43,4	3,6	31,3	28,3	76,9
Índia	54,5	58,4	22,7	19,7	59,2	85,8
Filipinas	32,7	38,3	8,9	81,8	58,0	96,2
Rússia		31,5		27,3		38,5
Estados Unidos	60,4	63,7	73,9	75,3	73,9	88,1
Alemanha	60,8	63,2	65,1	72,0	65,1	88,9

Fonte: Unio.

⁹ Há que notar, antes de prosseguir, que o conceito de setores de média e alta tecnologia empregado na Tabela 9 inclui alguns setores que muitos autores preferem não incluir na categoria. A própria Unio mudou a categorização em 2006, mas, infelizmente, não há ainda uma série que permita comparação histórica empregando a nova fórmula. Diga-se de passagem que, na nova definição, caiu bastante a participação de média e alta tecnologia na maioria dos países da América Latina e em alguns da Ásia.

Os números da Tabela 9, em combinação com a leitura dos textos apresentados neste livro, permitem estabelecer algumas comparações que se somam às anteriores para desenhar as principais semelhanças e diferenças entre os países estudados no que se refere ao processo de industrialização:

- Nos países asiáticos, a participação de setores de média e alta tecnologia na produção industrial era, em média, próxima à dos países latino-americanos em 1980 (37,5% nos sete países da América Latina e 36,5% nos seis países da Ásia) e foi se tornando bem superior nas duas décadas subsequentes (respectivamente, 39,5% e 50,7%, em 2000).
- O aumento registrado na participação dos setores de média e alta densidade tecnológica na produção industrial, em alguns países da América Latina, tem que ser levado em consideração em conjunto com o fato de que a indústria como um todo teve escassa expansão nessas duas décadas e que os setores tradicionais, de baixa densidade tecnológica, sofreram com a abertura econômica ainda mais do que os de média e alta tecnologia. Nos casos asiáticos, ao contrário, como houve forte expansão industrial – à exceção das Filipinas –, o aumento na participação destes últimos, de 36,5% a 50% do total, significa que houve expansão acelerada dos segmentos classificados como de média e alta tecnologia.
- Na América Latina, houve uma expansão na participação das manufaturas no total exportado entre 1980 e 2000, assim como na participação de bens de média e alta tecnologia nas exportações de manufaturados. O comportamento é, porém, bem desigual, verificando-se participações bem mais elevadas nos casos de México e Brasil. No México, a participação elevada deveu-se em grande parte à exportação de bens produzidos no regime de tipo maquila. No Brasil, a exportação respondeu por maior diversificação produtiva. Entre os demais países, Argentina e Colômbia ocupam uma posição intermediária no *ranking* de exportação de média e alta tecnologia. Chile e Venezuela têm participações notoriamente baixas, porque suas exportações concentram-se em produtos naturais.
- Na Ásia, enquanto em 1980 só Coreia do Sul e Tailândia tinham em manufaturas mais que 60% do total exportado, em 2000, a menor participação entre os seis países estudados era 76,9% (Indonésia). Com esse salto, o perfil das exportações asiáticas tornou-se muito mais manufatureiro que o da América Latina – exceção feita ao México, mais próximo do asiático. No que se refere à participação de bens manufaturados de média e alta tecnologia no total exportado, verifica-se que, entre 1980 e 2000, enquanto o aumento médio dos países da América Latina foi de 23,8% a 34,8%, na Ásia, o que houve foi uma reconfiguração radical (aumento de 17,1% a 61%).
- Há uma importante qualificação a ser feita: em três dos 13 casos estudados – Filipinas, Tailândia e México –, o aumento nas exportações de média e alta tecnologia consiste essencialmente em bens produzidos em regime de integração regional de tipo montagem de produtos manufatureiros com uso de mão de obra barata. Isso pode ser verificado pelo fato de que a participação de bens de média e alta tecnologia na produção de manufaturas é bem menor do que no das exportações de manufaturas – na Indonésia, isso se confirmaria depois de 2000.

Observe-se que, em todos os demais países, a participação de bens manufaturados de média e alta tecnologia no total produzido é semelhante ou superior à participação nas exportações.

- Ao mesmo tempo, como argumenta Baumann (2010), os esquemas de integração regional são distintos. Na América Latina – tanto no caso extremo das exportações de tipo maquila do México aos Estados Unidos quanto no caso do comércio intrarregional em geral –, sobressaem exportações de bens finais, ao passo que, nos outros dois países, predomina a produção local de partes e peças de bens de produção de forma integrada com as cadeias produtivas regionais do sudeste asiático.
- Em síntese, o padrão exportador é variado entre os países da América Latina, prevalecendo razoável diversificação no Brasil, alguma diversificação na Argentina e na Colômbia, especialização em maquila no México e, nos três outros países, marcada especialização em bens primários, com destaque para minérios (cobre no Chile, cobre e petróleo na Venezuela). Na Ásia, prevalecem as exportações de bens não baseados em recursos naturais, mas as modalidades exportadoras também são bem distintas entre os países: na Índia, a tendência marcante tem sido a exportação de serviços; na China, há forte diversificação exportadora na indústria de forma integrada com o processamento de importações de países do sudeste asiático; na Coreia do Sul, predominam as exportação, por grandes conglomerados, em setores de bens de capital e de consumo durável (metalomecânicos, eletrônicos e de transportes); nos outros países, encontram-se, ao que parece, variedades de inserção no padrão produtivo industrial integrado do sudeste asiático sob a liderança do Japão, da China e da Coreia do Sul com destaque para exportações em regime de montagem baseada em mão de obra barata, tanto de bens finais quanto de bens de produção, nas Filipinas e na Tailândia. A diferença entre os dois casos parece residir no fato de que as Filipinas são especializadas em produção de partes e peças para a indústria eletrônica, e a Tailândia tem uma produção exportadora de tipo montagem mais diversificada entre bens de produção e os bens finais. Na Indonésia, o padrão exportador tem semelhanças maiores com a diversificação brasileira do que com o padrão desses outros dois países, não obstante o fato de o destino das exportações ser predominantemente asiático.

3. Dotação e uso de recursos

No que se segue, faz-se uma brevíssima síntese da disponibilidade relativa de recursos naturais, mão de obra e conhecimento nos países estudados. Verifica-se que houve, no período, escassez de terras na Ásia, disponibilidade de energia variada segundo os países das duas regiões e mão de obra abundante em quase todos os países e que os avanços no que se refere a educação, ciência e tecnologia foram relativamente limitados na maioria dos países das duas regiões, ainda que com as notáveis exceções da Coreia do Sul e mais recentemente da China e da exceção parcial da Índia no que se refere a progressos no terreno da ciência e tecnologia.

3.1. Recursos naturais

A discussão sobre o processo de desenvolvimento tem enfatizado crescentemente o papel da dotação de recursos naturais como determinante das instituições e como central para entender as divergências regionais (ENGERMAN & SOKOLOFF, 1994). Está entre os elementos que se destacam para explicar problemas particulares do processo de desenvolvimento – por exemplo, a ausência de recursos energéticos pode ser um dos determinantes da industrialização tardia (POMERANZ, 2000), ou a abundância de recursos naturais pode levar à doença holandesa (CORDEN, 1984). E, por suposto, é também importante fator explicativo da evolução da composição setorial da produção, da ocupação e do comércio exterior dos diferentes países, examinada na seção anterior.

No que se segue, apresentam-se dois indicadores de disponibilidade de recursos naturais, ou seja, terras agricultáveis e petróleo. A Tabela 10 mostra as terras agricultáveis nos vários países, em três períodos, 1950-1980, daí até 2002 e nos anos recentes 2003-2006. Como se pode observar, a diferença entre América Latina e Ásia é gigantesca.

Tabela 10. Terras agricultáveis: milhares de hectares por habitante (médias dos anos dos períodos)

	1950-1980	1981-2002	2003-2006
Brasil	2.01	1.62	1.43
México	0.84	0.53	0.41
Chile	1.00	1.19	0.94
Colômbia	1.95	1.27	0.96
Venezuela	1.86	1.08	0.83
Argentina	5.41	3.89	3.37
Média AL	2.06	1.50	1.25
China	n.a.	n.a.	0,1 (1997)*
Coreia do Sul	0.07	0.05	0.04
Tailândia	0.40	0.38	0.30
Indonésia	0.32	0.23	0.21
Índia	0.32	0.21	0.16
Filipinas	0.24	0.18	0.16
Média Ásia (exceto China)	0.27	0.21	0.17

Fontes: World Development Indicators e Banco Mundial.

* Números para China - USDA (2002).

O grupo de países analisado enfrentou de forma variada o problema de disponibilidade energética. Uma *proxi* para entender a dotação relativa de energia é o comércio externo de cada país em petróleo e gás. Os números da Tabela 11 mostram a proporção do valor total das exportações correspondentes a importação de petróleo (importação, quando o sinal é negativo, e exportação, quando é positivo).

Na América Latina, a Venezuela (em todo o período e em alta proporção do total exportado), o México (a partir dos anos 1970 e especialmente nos anos 1980) e a Colômbia (a partir dos anos 1980) tiveram, nas exportações de petróleo e gás, importante fonte de divisas. Entre os países da Ásia, isso só ocorreu na Indonésia, de forma crescente nos anos 1960 e 1970 e decrescente daí por diante. Os dados relativos à Rússia mostram ampla (e crescente) participação de petróleo e gás nas exportações totais nos anos 1990 e 2000. Nos demais países, a importação de petróleo foi grande (com exceção parcial e temporária da China nos anos 1980) e, em alguns momentos, pesou muito negativamente sobre a balança de pagamentos, como foi o caso nos anos 1970.

Tabela 11. Saldo no comércio externo de petróleo e gás como proporção das exportações totais de bens e serviços

	1965-73	1974-1980	1981-1990	1991-2002	2003-2007
Brasil	-13,03	-39,40	-22,91	-10,53	-4,35
México	-2,91	21,75	48,77	9,32	8,83
Chile	-5,81	-14,01	-12,15	-10,74	-13,63
Colômbia	10,34	-1,12	4,53	21,07	23,95
Venezuela	92,06	93,45	85,30	77,75	85,59
Argentina	-4,59	-10,65	-1,27	9,18	12,68
China	n.d.	n.d.	11,28	-2,28	-6,77
Coreia do Sul	-15,23	-22,80	-17,17	-13,44	-16,07
Tailândia	-13,13	-30,51	-23,57	-8,03	-11,84
Indonésia	40,87	64,71	50,86	16,61	3,77
Índia		-35,37	-32,19	-27,30	-32,91
Filipinas	-12,78	-32,72	-28,42	-12,11	-12,88
Rússia	n.d.	n.d.	n.d.	43,75	53,75

Fontes: UM, Comtrade

Obs.: Rev1. Códigos (S1-33 e S1-34).

(+ e - denotam saldo positivo negativo, respectivamente)

3.2. Mão de obra

De modo geral, as economias analisadas não encontraram limites associados à escassez de mão de obra. De fato, o modelo de desenvolvimento parece ter sido, ao longo de todo o período, do tipo analisado por Lewis (1954) em quase todos os países. À exceção de Argentina e Rússia (e, mais recentemente, Coreia do Sul), as economias operaram com oferta praticamente ilimitada de mão de obra (no que se refere à de baixa qualificação educacional).

Tabela 12 mostra que as taxas de crescimento da população foram particularmente altas, ainda que decrescentes. Como, no início do período examinado, elevada parcela da população trabalhadora encontrava-se em atividades de baixa produtividade, no campo (à exceção da Argentina), mesmo nos países que passaram por taxas de crescimento do PIB elevadas nos dois períodos, a mão de obra permaneceu abundante, prevalecendo taxas de subemprego (desemprego disfarçado) relativamente altas, se comparadas com os países centrais.

Tabela 12. Taxas de crescimento da população

	1950-1980	1980-2006	1950-2006
Brasil	2,8	1,7	2,3
México	3,0	1,8	2,4
Chile	2,0	1,5	1,8
Colômbia	2,8	1,8	2,3
Venezuela	3,5	2,1	2,9
Argentina	1,7	1,3	1,5
China	1,9	1,1	1,5
Coreia do Sul	2,0	0,9	1,5
Tailândia	2,9	1,2	2,1
Indonésia	2,0	1,7	1,9
Índia	2,1	1,9	2,0
Filipinas	3,0	1,4	2,2
Rússia	1,0	0,1	0,6

Fonte: Base de dados.

As tabelas 7 e 8, na seção anterior, e a Tabela A1 (no Anexo) oferecem indicações a respeito ao mostrar que:

- a) Os trabalhadores na agricultura ainda ocupavam elevada parcela da força de trabalho em 1980, em quase todos os países;
- b) A produtividade na agricultura era baixa, em relação à produtividade no restante da economia, denotando a existência de amplo subemprego rural;
- c) A configuração permanecia válida em 2005 nos países da Ásia, à exceção da Coreia do Sul; e,
- d) Na maioria dos países da América Latina, o subemprego agrícola já era proporcionalmente bem menor do que o asiático em 2005. No entanto, em simultâneo à continuidade de forte redução do trabalho no campo, após 1980, o aumento de produtividade no setor de serviços foi escasso, denotando hipertrofia do setor terciário urbano (subemprego urbano).

A ampla disponibilidade de mão de obra facilitou o crescimento, mas, em boa parte dos países, tem incidido desfavoravelmente sobre a transmissão de aumento da produtividade a salários e sobre a distribuição da renda – especialmente na América Latina, onde a concentração de propriedade também é muito forte. Voltaremos ao ponto mais adiante.

3.3. Conhecimento

O sistema nacional de inovação da Coreia do Sul tornou-se desenvolvido ao longo do período. O da China está em franca e acelerada expansão. O da Rússia ainda guarda o potencial herdado do sistema bélico e espacial soviético e não será surpresa se voltar a ser rapidamente fortalecido, dada a tradição científica e tecnológica do país. Índia e Brasil lograram, aos poucos, montar boas bases acadêmicas e alguma capacidade inovativa nas empresas e contam com alguns reconhecidos campos de capacidade inovadora no setor produtivo, mas distam bastante do que se realiza nas economias mais avançadas. Alguns dos demais países, latino-americanos e asiáticos, conseguiram avançar na formação de uma base de produção acadêmica razoável, como Argentina e México, mas realizam escasso esforço inovativo nos setores produtivos. A Tabela 13 oferece dois indicadores extremos a respeito de conhecimento nos países estudados.

Tabela 13. Taxas de analfabetismo e gastos em P&D

	Taxas de analfabetismo		Gastos em P&D como % do PIB (2005)
	1970	2000	Anos indicados
Brasil	19,0	4,7	1,02
México	13,2	3,0	0,5
Chile	5,3	1,1	0,68
Colômbia	11,8	3,1	0,18
Venezuela	6,4	2,0	0,19*
Argentina	4,1	1,4	0,46
China	17,6	2,3	1,33
Coreia do Sul	1,2	0,2	2,98
Tailândia	5,9	1,1	0,25
Indonésia	20,5	2,3	0,05
Índia	54,7	27,4	0,80
Filipinas	7,9	1,3	0,12
Rússia	0,3	0,2	1,07

Fontes: Unesco e Banco Mundial.

* Dado de 2004.

A presença de grandes empresas nacionais na Coreia do Sul e na China parece ter sido um ativo fundamental para a superioridade desses países em termos de capacidade de inovação em relação aos demais. De alguma forma isso também pode estar ajudando o processo inovativo no caso da Índia. Ao mesmo tempo, a forte presença de empresas estrangeiras nos setores de maior incidência de inovação nos demais países parece ter representado uma restrição no que se refere ao domínio tecnológico nacional das novas matrizes produtivas mundiais ao longo do período estudado. É difícil imaginar uma reversão da tendência, a menos que se processem importantes mudanças nas políticas de absorção de capital estrangeiro e de esforços produtivos e tecnológicos nas empresas nacionais na linha do que, por exemplo, realizou a Coreia do Sul e, de forma agressiva, vem realizando a China mais recentemente.

4. Lógica de mercado do investimento e do crescimento

4.1. Mercados interno e externo

Uma primeira aproximação às distintas modalidades de expansão segundo a lógica de mercado dos investimentos é oferecida pelo exame das taxas de crescimento do PIB e das exportações, apresentadas na Tabela 14.

Tabela 14. Taxas anuais de crescimento da exportação e PIB

	1960-2008		1950-1980		1981-2002		2003-2008	
	Exportação	PIB	Exportação	PIB	Exportação	PIB	Exportação	PIB
Brasil	7.94	4.55	5,0	7,0	7.53	2.09	7.80	4.21
México	8.95	4.32	7,4	6,6	9.72	2.49	6.35	3.04
Chile	7.37	4.38	5,4	3,7	7.51	4.98	6.64	4.73
Colômbia	5.30	4.30	3,6	5,1	5.37	3.05	7.14	5.18
Venezuela	0.60	3.10	5,5	4,9	2.98	1.17	-0.75	7.46
Argentina	6.22	2.90	1,8	3,3	5.91	0.80	7.53	8.49
Coreia do Sul	17.84	7.08	20,7	7,2	12.57	7.29	12.10	3.99
Indonésia	6.11	5.63	4,7	5,4	4.15	5.29	10.58	5.56
Tailândia	10.51	6.54	7,5	7,1	11.69	6.03	7.16	5.12
Índia	9.17	4.99	4,3	3,6	9.37	5.47	17.29	8.01
Filipinas	6.63	4.05	6,9	5,8	5.51	2.43	6.48	5.41

Fontes: Anuário Estatístico-ONU / IFS-FM

Nota : Deflacionado pelo IPC dos Estados Unidos

O mercado interno foi o determinante principal do crescimento e dos investimentos no período de crescimento rápido até 1980 na maioria dos países da América Latina e da Ásia. Em alguns deles, a expansão das exportações superou um pouco o crescimento do PIB. No entanto, dado que o coeficiente de comércio externo era reduzido, o efeito disso sobre a expansão dos investimentos e da renda era relativamente limitado.



Os três países que fugiram a essa regra foram Venezuela, Chile e Coreia do Sul. Os dois primeiros, devido ao grande peso da produção e exportação de petróleo e cobre na atividade econômica, que foi permanente ao longo de todo o período examinado até os dias atuais. Na Coreia do Sul, o impulso das exportações sobre o crescimento tem sido determinante desde os anos 1950 ou 1960 até os dias de hoje (é o caso típico de *export-led growth*), o que não elimina o fato de que, nas primeiras décadas do período examinado, houve, em simultâneo, um esforço substitutivo de importações.

Na Índia e na China, o mercado interno teve papel central na determinação da ampliação dos investimentos até 1980. Depois disso, na China – bem mais do que na Índia –, as exportações passaram a dividir o protagonismo com o mercado doméstico na determinação dos investimentos.

A partir de 1980, em circunstâncias em que os coeficientes exportadores de vários dos países já se encontravam em patamares relativamente elevados, estabeleceram-se ciclos longos de expansão por exportações também no Chile, na Indonésia e na Tailândia, os dois últimos na base da integração regional do sudeste asiático. Nos esparsos momentos de crescimento nos anos 1990 e durante a recente expansão dos anos 2000, o mercado externo parece ter sido o principal determinante dos investimentos na Colômbia, nas Filipinas, no México. A recuperação da Rússia, desde fins dos anos 1990, também se associou fortemente ao impulso das exportações.

Brasil e Argentina tiveram expansão das exportações nas décadas de 1980 e 1990, mas os (poucos) anos de dinamismo nesse período se devem principalmente à expansão do mercado doméstico, que também permaneceu como a grande fonte de incentivo ao investimento, mesmo nos setores industriais, e a despeito da abertura comercial. Isso não significa ignorar, por suposto, que os eventuais momentos de alívio externo com abastecimento de divisas causado pela ampliação no valor das exportações tenham tido importante função estabilizadora das economias e, por essa via, incentivadora dos investimentos. Mas foi somente no período mais recente (2003-2008) que passou a haver expansão mais significativa e prolongada das exportações, e o setor externo passou a ter peso de algum modo relevante na determinação dos investimentos.

4.2. Distribuição da renda e do consumo

Outro elemento que distingue os padrões de expansão das economias pelo lado da demanda – especialmente daquelas movidas pelo mercado interno – é a distribuição de renda. Conforme mostram os números da Tabela 15, o padrão distributivo é bem mais desigual na América Latina do que na Ásia.

Tabela 15. Distribuição de renda (coeficiente de Gini)

	1960	1970	1980	1990	2000	2006	Média
Brasil	53.0	59.0	56.0	60.5	58.6	56.4	57.2
México	50.4	57.4	50.6	54.7	53.2	51.0	53.1
Chile	46.2	50.1	50.0	55.1	55.2	54.6	51.9
Colômbia	58.5	55.2	58.5	53.4	55.3	55.3	56.0
Venezuela	53.1	47.3	38.8	38.1	44.1	47.6	44.8
Argentina	42.1	36.4	42.5	44.4	50.4	48.3	43.8
China	32.8	29.9	23.4	23.4	25.3	32.9	27.3
Coreia do Sul	32.0	31.5	35.5	34.9	36.9	31.6	33.7
Tailândia	41.6	44.0	42.6	47.4	44.8	42.0	43.7
Indonésia	33.3	30.7	31.8	32.0	32.0	39.4	33.2
Índia	32.5	30.2	31.4	29.6	36.0	36.8	32.8
Filipinas	46.5	45.3	45.0	48.1	49.4	47.9	47.0
Rússia	n.d.	26.2	29.0	25.9	42.5	45.1	33.7

Fonte: Base de dados.

Brasil e México tinham populações relativamente grandes, mas distribuições de renda muito desiguais, o que determinou uma industrialização voltada a um mercado interno predominantemente formado por classes de renda elevada, mas suficientemente grande para permitir considerável diversificação produtiva. Devido à renda *per capita* mais elevada e à distribuição de renda menos desigual que o restante da América Latina, a Argentina, país de população relativamente pequena, teve em seu mercado interno escala suficiente para implantação do crescimento industrial relativamente diversificado, voltado para dentro, nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial.

O Chile também tinha distribuição de renda razoável, mas sua pequena população dava pouca escala à produção industrial para o mercado interno. Os demais países latino-americanos estudados – Colômbia e Venezuela – combinaram população relativamente pequena e forte concentração de renda, também dificultando a industrialização e a diversificação produtiva em geral.



Na Ásia, não só a distribuição de renda é bem menos desigual do que na América Latina como a população dos países estudados é grande, à exceção da Coreia do Sul. Como se argumentou anteriormente, no entanto, até 1980, só este último país havia avançado razoavelmente na diversificação produtiva industrial pela via do modelo exportador combinado com substituição de importações – além, por suposto, da China, em seu modelo de industrialização até então significativamente isolado do resto do mundo.

Os números da Tabela 15 indicam que a renda vem se concentrando nas últimas décadas nos países de renda menos concentrada – China, Índia e Indonésia – e, com ela, obviamente, também a composição do consumo entre as diferentes camadas da população. O mesmo se pode observar nos números relativos à distribuição de renda na Rússia, onde impressiona a velocidade com que tem se formado um mercado interno de renda concentrada, num padrão distributivo que tende a assemelhar-se ao latino-americano. Essa perversa concentração de renda, em conjunto com rápido crescimento, tem levado à formação de considerável mercado interno de população de rendas relativamente elevadas. Como essa camada da população se conta em dezenas ou centenas de milhões de pessoas, há escala para forte elevação de produtividade, na medida em que cresce a renda.

Embora não fique evidenciado nos dados aqui apresentados, pode-se inferir que, na América Latina, as possibilidades de uma sociedade de produção e consumo de massas são mais limitadas do que na Ásia e na Rússia, uma vez que a população é bem menor e que a desigualdade na distribuição de renda é bem maior. As exceções, em termos de tamanho relativo da população, são México, cujo modelo de integração com os Estados Unidos e Canadá é pouco compatível com a dinâmica da produção em massa interna ao país, e Brasil, que tem crescido nessa modalidade desde 2004. É possível imaginar também a Argentina crescendo nessa modalidade, já que combina uma população de porte médio com uma renda *per capita* relativamente mais elevada, especialmente numa dinâmica de mercados internos integrados entre países do Mercosul, com níveis de produtividade e competitividade industrial mais próximos do que no caso da América do Norte.

5. Coordenação e liderança do processo de investimento

No que se segue, examinamos elementos determinantes dos padrões de investimento pelo lado de seu agenciamento (participação do Estado e do capital estrangeiro, relativamente ao capital privado nacional), do sistema de crédito e da relação entre formação de capital e estímulos macroeconômicos. De forma estilizada, verifica-se que as principais diferenças entre América Latina e Ásia residem nos fatos de que, com relação aos primeiros, os países asiáticos tiveram, de um modo geral, em seus processos de crescimento, uma maior participação do Estado a partir de 1980 e, em todo o período, uma menor participação do investimento externo e um maior desenvolvimento do setor financeiro. Verifica-se também que, ainda que de forma variada entre os países, e com exceções, seu crescimento tendeu a envolver maior estabilidade de preços, associada a uma administração mais cuidadosa da dívida externa e da vulnerabilidade a ela associada.

5.1. Participação do Estado

Os estudos apresentados neste livro mostram que foi significativa a participação do Estado, direta e indireta, em todas as experiências de crescimento rápido e que foi intensa a redução dessa participação na maioria dos países da América Latina quando o crescimento se tornou lento, a partir de 1980. Nos casos asiáticos, em que o crescimento persistiu depois de 1980, ocorreram desempenhos variados, com uma tendência a um maior crescimento do investimento privado do que do público, especialmente na década de 1990.

A contribuição do Estado teve muitas variantes: concessão de subsídios e incentivos fiscais e creditícios a setores selecionados (quase todos os países); planejamento (China e Índia em todo o período; Brasil, México e Rússia até os anos 1980); adoção de diferentes barreiras às importações (todos os países); imposição de metas produtivas e exportadoras (China e Coreia do Sul); promoção de grupos econômicos (Coreia do Sul desde os anos 1960; Chile a partir da segunda metade dos anos 1980); e forte presença de governos e empresas estatais nos investimentos (por exemplo, Argentina, Brasil, China, Índia, México e Venezuela). A participação do investimento público na acumulação de capital fixo, em especial na formação de infraestrutura econômica e social, foi significativa em todos os países. A Tabela 16 mostra o investimento público e o investimento total como porcentagem do total entre 1970 e 2000.

Tabela 16. Evolução nas taxas de investimento fixo, público e total, períodos selecionados (em % do PIB)

	Público em % do PIB			Total em % do PIB			Público em % do total		
	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Brasil	6,96	6,23	4,45	22,05	20,81	19,53	31,56	29,93	22,76
México	7,60	7,34	3,58	20,27	20,24	18,96	37,49	36,26	18,88
Chile	7,92	4,93	4,87	14,69	17,15	23,97	53,91	28,75	20,32
Colômbia	5,84	7,86	7,31	16,09	17,63	19,84	36,30	44,58	36,84
Venezuela	10,27	10,64	9,93	27,90	20,75	17,72	36,81	51,28	56,04
Argentina	9,11	4,90	1,98	25,84	23,71	19,25	35,26	20,67	10,29
China	19,41	17,52	18,96	27,04	28,93	33,18	71,78	60,56	57,14
Coreia do Sul	5,88	6,71	7,82	26,85	29,62	35,61	21,90	22,65	21,96
Tailândia	6,39	7,41	8,75	23,81	28,56	35,99	26,84	25,95	24,31
Indonésia	7,13	9,68	7,92	11,07	24,38	26,69	64,41	39,70	29,67
Índia	7,49	10,00	7,92	15,82	20,23	22,29	47,35	49,43	35,53
Filipinas	5,07	5,42	4,68	21,98	22,63	22,14	23,07	23,95	21,14

Fontes: FMI (investimento total), Pfeffermann, Kisunko, and Sumlinski, NYU Global Development Network growth database, GDI/ NYU, 1994 version.

Verifica-se que, nos anos 1970, em dez dos 13 países listados na Tabela 16, o investimento público não foi inferior a cerca de um terço do total e, nos outros três, não foi inferior a um quinto. Como proporção do PIB, todos praticaram pelo menos 5% de investimento público nessa década. Verifica-se, também, que, na estagnada América Latina dos anos 1980 e 1990, o investimento público caiu ou despencou como proporção do PIB (Colômbia e Venezuela foram exceções nos anos 1980, mas não mais nos anos 1990). Na Ásia, em um contexto de forte expansão das taxas de investimento em geral – à exceção das Filipinas –, a expansão no investimento público variou de forma mais ou menos semelhante à do setor privado nos anos 1980 em quatro países, expandindo-se mais fortemente no setor privado em dois deles, China e Indonésia. Nos anos 1990, houve continuidade na expansão do investimento público, mas sua taxa de investimento foi inferior à do setor privado, especialmente na Indonésia e na Índia.

Os números apresentados na Tabela 16, relativamente ao período 1970-2000, apontam na direção do fenômeno denominado na literatura econômica por *crowding in*, ou seja, alento ao aumento do investimento privado por aumento no investimento público. Esse investimento está essencialmente ligado à formação de infraestrutura, que cria externalidades necessárias ao investimento privado (ASCHAUER, 1989). Além desse estímulo pelo lado da oferta – o de suporte à produtividade sistêmica –, o investimento público opera no sentido do impulso à atividade econômica pelo lado da demanda de bens e serviços. Em países em que a produção de bens de capital foi relevante, como foram os casos de Brasil e México, na América Latina, e Coreia do Sul, Índia e China, na Ásia, teria operado também como mecanismo de suporte ao aprofundamento da industrialização. Nesse sentido, a forte expansão do investimento público na Ásia, a partir de 1980, pode ter representado vantagens em termos de coordenação da demanda e ajuda a explicar o melhor desempenho da região depois da crise do início da década.

O anterior não significa ignorar que, desde meados dos anos 1970, em alguns países, e após 1980, na maioria deles, tenha havido ampliação no emprego de mecanismos de mercado, tanto em países que estagnaram quanto naqueles cujas economias mostraram-se dinâmicas.

De modo geral, o que ocorreu nos casos asiáticos foi uma introdução gradual dos mecanismos de mercado de maneira a maximizar suas eventuais virtudes e minimizar seus eventuais impactos desfavoráveis sobre o crescimento e a competitividade. Com a notória exceção da liberalização financeira dos anos 1990 e da adoção generalizada do receituário ortodoxo, a partir da crise dos anos 1980, nas Filipinas, em todos os casos, o que ocorreu na Ásia foi o gradualismo na integração entre a intervenção estatal e novos mecanismos, numa trajetória que tendeu a empregar a ação estatal para coordenar os processos de expansão e transformação estrutural.

Foi o que se deu na China e na Índia e também nos outros três casos asiáticos de êxito, ou seja, Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia, nos anos 1980, e permitiu gradual aumento da participação privada nos investimentos nos anos 1990. Colaborou para esse padrão comportamental asiático o fato de que a crise macroeconômica do início dos anos 1980 foi rapidamente superada e não fragilizou a capacidade de intervenção dos Estados nacionais nesses países. A excessiva liberalização financeira que ocorreu nos anos 1990 e conduziu em pouco tempo à crise asiática, em 1997, obrigou vários dos países a reintroduzir maiores controles à movimentação de capitais.



No caso dos países latino-americanos – e também da Rússia –, a liberalização se deu em ritmo muito acelerado na Argentina e no Chile, já nos anos 1970, e de forma generalizada no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e flagrou os países num momento de debilidade dos *animal spirits capitalists* e de fraqueza da capacidade estatal de expandir os investimentos – em termos financeiros e de vontade política dos dirigentes.

Estes gradualmente cederam a princípios neoliberais como linha de menor resistência para sobreviver e superar a crise da dívida, na maioria dos casos, mediante submissão às pressões de Washington. Mesmo a Colômbia, que havia resistido razoavelmente bem à crise dos anos 1980, aderiu, nos anos 1990, ao neoliberalismo e entrou num período relativamente longo de reduzida expansão e de desindustrialização. Em simultâneo, ocorreu uma onda de adesões ao neoliberalismo no plano ideológico, como costuma ocorrer quando as decisões de política requerem legitimação junto à opinião pública e quando convém transmitir imagem de submissão junto às autoridades financeiras internacionais.

Ao contrário do que normalmente se supõe, o Chile, único país da América Latina que cresceu na década de 1990, havia voltado a ter presença importante do Estado nos anos 1980. Isso se deu como reação, nessa década, à crise e à estagnação na qual estava imersa a economia. A participação do Estado na economia chilena envolveu, por exemplo, a exploração do cobre, a regulação prudencial do sistema financeiro, a regulação relativa à destinação de recursos dos fundos de pensão privados a setores selecionados, o suporte à formação de grandes grupos econômicos, a expansão da infraestrutura de transportes, o apoio à inovação, o subsídio à agricultura, etc.

Os trabalhos apresentados neste livro permitem que se argumente que a liberalização acelerada não ofereceu um caminho de recuperação do crescimento de longo prazo. De fato, o desempenho econômico dos países que se submeteram ao neoliberalismo na América Latina nos anos 1990 foi muito modesto.

Devido a isso, a crise asiática de 1997 provocou um primeiro impacto desfavorável à hegemonia neoliberal nesses países, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O restabelecimento de graus de autonomia a partir de 2003 por conta de acúmulo de reservas durante o *boom* das *commodities*, liderado pela expansão chinesa, e a atual crise financeira mundial parecem estar dando lugar a uma ruptura histórica com essa hegemonia – restando, por suposto, saber como se reconfigurarão as relações entre Estado e mercado no futuro.

5.2. Empresas multinacionais

A Tabela 17 mostra que há um crescimento ao longo do tempo do estoque de investimento estrangeiro direto e que este, na maioria dos países, foi bem maior nos países latino-americanos que nos asiáticos¹⁰.

Tabela 17. Estoque de capital estrangeiro direto como % do PIB

	1980	1990	2000	2007
Argentina	1,0	5,0	23,8	25,7
Brasil	7,7	8,5	19,0	23,2
Chile	36,8	48,1	60,8	60,7
Colômbia	2,7	7,3	11,9	27,2
México	0,4	8,5	16,7	25,3
Venezuela	2,3	8,2	30,3	18,6
China	0,4	5,1	16,2	9,7
Coreia do Sul	1,8	2,0	7,1	11,4
Filipinas	2,8	10,2	24,2	13,8
Índia	0,2	0,5	3,7	9,2
Indonésia	5,7	6,9	15,2	13,7
Tailândia	3,0	9,7	24,4	38,6
Mundo	6,7	9,1	18,1	28,4
Países desenvolvidos	5,0	8,1	16,1	27,5

Fonte: Unctad.

Houve, até 1980, importante participação de empresas multinacionais na formação da indústria de transformação na maioria dos países da América Latina, na Tailândia, na Indonésia e nas Filipinas. As empresas nacionais – privadas e estatais – dominaram os demais setores de atividade.

Nos anos 1980 e, principalmente, a partir de 1990, houve, em todos os países, uma expansão da presença de capitais estrangeiros e uma generalização setorial dessa presença, que se estendeu a setores como o financeiro, o de comércio varejista e o de telecomunicações, nos quais as empresas estrangeiras passaram a dividir o mercado com empresas locais. Houve muito investimento

¹⁰ A razão entre investimento externo direto (IED) e investimento total costuma ser usada como proxy para a presença de capital estrangeiro. Embora não exista nenhuma garantia de que o IED de fato esteja relacionado com a formação bruta de capital fixo, uma vez que é um fluxo financeiro mensurado no balanço de pagamentos e que parte dele provavelmente corresponde a transações de fusão e aquisição, é razoável supor que este, pelo menos parcialmente, corresponde às aquisições de plantas e equipamentos das firmas estrangeiras no território nacional.

norte-americano e europeu e relativamente pouco japonês, no caso da América Latina, e participação bem maior de empresas japonesas na Ásia.

Devido a razões históricas, a Índia manteve-se avessa ao investimento estrangeiro direto, e o mesmo ocorreu com a Coreia do Sul, onde foi praticada cautelosa absorção de capital e tecnologia do Japão a alguns segmentos estrategicamente selecionados. A China passou a absorver empresas estrangeiras em grandes quantidades a partir de fins dos anos 1980, mas subordinou-os a regras especiais de comportamento supervisionadas pelo Estado, em regime de *joint venture* com empresas locais.

Os dados acima são agregados e, por essa razão, não contemplam a participação das empresas estrangeiras nos setores críticos ao avanço a estágios superiores do processo de industrialização, como foram os casos, por exemplo, da metalomecânica e da química, nos anos prévios a 1980, e o da eletrônica depois disso. As evidências disponíveis em outras fontes qualificam aquelas apresentadas na Tabela 17 ao mostrar que a presença de capital externo foi massiva nos casos em que um ou mais entre esses setores tiveram presença importante na indústria: Argentina, Brasil, México e Colômbia, na América Latina; Filipinas, Tailândia e Indonésia, entre os asiáticos.

No entanto, conforme assinalamos anteriormente, em nenhum dos casos em que foi marcante a presença de capitais estrangeiros, houve desenvolvimento tecnológico nacional satisfatório e, nos três casos em que grandes empresas nacionais capitanearam o processo de investimento – Coreia do Sul, China e Índia –, os sistemas nacionais de inovação têm-se revelado muito mais eficazes no desenvolvimento de produtos e processos nos setores de média e alta intensidade tecnológica.

De fato, em todos os países em que o capital estrangeiro teve participação significativa, têm sido baixos os investimentos em pesquisa e desenvolvimento nas empresas e reduzida a inovação desincorporada de equipamentos, como mostra, por exemplo, o diminuto registro de patentes por agentes econômicos desses países, latino-americanos e asiáticos. Nos demais casos, ou seja, Coreia do Sul, China e Índia, a capacidade de inovar tem se mostrado superior e, nos dois primeiros, também a de exportar.

Nos países latino-americanos, a evolução dos setores de média e alta tecnologia foi também acompanhada por crescente déficit na balança de pagamentos. Filipinas e Tailândia têm uma forma de integração com o Japão e a China que lhes reservou – com alguma semelhança com o modelo mexicano de maquila – dinamismo exportador nesses segmentos, capitaneado por empresas multinacionais.

5.3. Sistema financeiro

É possível aventurar a generalização de que, comparativamente aos países latino-americanos, nos casos asiáticos, as políticas monetárias e financeiras estiveram mais voltadas ao crescimento. O desempenho asiático parece ter sido superior ao latino-americano no que se refere à orientação do financiamento à produção e ao investimento privado.

A Tabela 18 mostra um processo de aprofundamento financeiro ao longo do período, medido em termos da razão entre o agregado M2 e o PIB (que pode ser utilizado como uma das proxies para o grau de aprofundamento financeiro)¹¹. Verifica-se que há uma tendência crescente dessa proporção ao longo do tempo em quase todos os países e que a maioria dos países da Ásia teve aprofundamento financeiro superior aos da América Latina – a exemplo de outras medidas de desenvolvimento financeiro que tendem a mostrar a mesma vantagem comparativa dos países asiáticos.

Tabela 18. Participação de M2 no PIB

	M2 (% PIB)			
	1950-1980	1981-2002	2003-2006	1950-2006
Brasil	19	31	49	25
México	n.d.	39	51	41
Chile	n.d.	48	47	48
Colômbia	20	32	35	25
Venezuela	8.3	15	8	11
Argentina	n.d.	15	20	16
China	31	87	159	60
Coreia do Sul	11	35	62	23
Tailândia	35	74	91	52
Indonésia	n.d.	54	44	52
Índia	n.d.	50	44	49
Filipinas	n.d.	25	28	25

Fonte: FMI.

¹¹ A evidência empírica internacional mostra forte correlação entre crescimento e desenvolvimento financeiro – ainda que a causalidade não seja clara.



Ainda assim, também se pode dizer que, em sua grande maioria, tanto na América Latina quanto na Ásia, os países estudados não contaram com mercados de capitais de longo prazo para o financiamento dos investimentos, ou o fizeram de forma escassa, até pelo menos muito recentemente. Lucros retidos pelas empresas e financiamento estatal parecem ter sido os dois mecanismos mais empregados, tanto nos casos latino-americanos quanto nos asiáticos.

Em alguns países, notadamente Brasil e México, na América Latina, e Coreia do Sul, na Ásia, foram criados importantes bancos de investimento estatais que apoiaram criação de infraestrutura e expansão dos parques industriais. O recurso ao financiamento externo passou a ser largamente utilizado por muitos dos países no período de acelerada expansão da liquidez internacional entre meados dos anos 1960 e fins dos anos 1970 e, de novo, de 1990 em diante. O acesso aos fundos das agências multilaterais de financiamento – Banco Mundial, BID, etc. – também teve alguma importância em variados momentos.

5.4. Política macroeconômica

5.4.1. Introdução

A política macroeconômica – monetária, cambial e fiscal – é o principal instrumento para administrar a demanda efetiva e os preços. Também é essencial à viabilização das condições de competição internacional e de equilíbrio externo que permitem a sustentação do crescimento no médio e no longo prazo. Tem, conseqüentemente, papel central nas decisões de investir das economias e, conseqüentemente, no processo de desenvolvimento¹².

¹² Cabe ressaltar dois aspectos. Primeiro, no que diz respeito à administração da demanda e dos preços, é possível, de forma muito simplificada, ordenar as relações entre políticas macroeconômicas e estratégias de crescimento em três tipos: as que buscam harmonizar crescimento e estabilidade de preços, as que dão prioridade absoluta à estabilidade, em desmedro do crescimento, e as que aceleram o crescimento sem os devidos cuidados com o aumento de preços. O segundo é o da ação da política cambial sobre a competitividade externa do país, em combinação com os sistemas de proteção tarifária. Taxas de câmbio desvalorizadas, quando administradas adequadamente em conjunto com outras políticas de desenvolvimento, são, em princípio, pró-competitividade dos setores nascentes. Representam um incentivo a investimentos em bens comercializáveis, com importantes efeitos complementares: facilitam a industrialização em setores de maior densidade em termos de escala e/ou tecnologia, equilibram a balança de pagamentos e evitam o endividamento externo, e, dessa forma, auxiliam a estabilidade macroeconômica interna porque reduzem vulnerabilidade externa das economias.

Os países asiáticos lograram, com exceção das Filipinas, crescer e manter em todo o período razoável estabilidade de preços. Houve, por certo, alguns episódios de marcada desestabilização – como na Indonésia e na China, nos anos 1960, e em quase todos os países em fins dos anos 1970/inícios dos 1980 e nos anos da chamada crise asiática. Mas, de resto, a política macroeconômica conciliou crescimento e uma mínima estabilidade macroeconômica. A preservação de uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada, em combinação com processos de endividamento externo relativamente cautelosos, e taxas de juros moderadas parecem ter dado a tônica da política macroeconômica desses países em conjunto com políticas fiscais ao mesmo tempo prudentes e favoráveis à expansão dos investimentos.

Os países latino-americanos enfrentaram uma ou outra fase de instabilidade macroeconômica durante os anos 1950 até o início dos anos 1970, mas esse foi um período em que predominou a capacidade de crescer evitando maiores descontroles de preços. As duas grandes exceções foram o Brasil, nos meados dos anos 1960, e o Chile, na primeira metade da década de 1970. A crise do petróleo de 1973 e a crise do sistema financeiro internacional, a partir do colapso do sistema de Bretton Woods, lançariam os países numa nova trajetória macroeconômica de profunda instabilidade.

Houve expansão econômica com endividamento externo crescente até o final dos anos 1970 ou o início dos anos 1980 e descontrole subsequente das contas públicas, que se agravou durante os anos 1980, a “década perdida”. Nesses anos, sob o impacto de maxidesvalorizações provocadas pela crise da dívida externa, as economias da América Latina passaram por altas taxas de inflação – que só não ocorreram na Colômbia.

A recuperação da capacidade de financiamento externo e a eliminação da inflação só ocorreriam a partir de fins dos anos 1980 e inícios dos anos 1990 – o último país a lográ-lo foi o Brasil, em 1994. O refinanciamento da dívida nos termos do Plano Brady e a liquidez dos anos 1990 permitiram o retorno do endividamento externo e a estabilidade de preços domésticos, em muitos casos, acompanhados de políticas de âncora cambial por meio de câmbio fixo e valorizado e de taxas de juros quase sempre mais elevadas que as asiáticas. Na primeira metade dos anos 1990, ocorreu algum crescimento, mas a fórmula da valorização cambial – instrumentalizada pela abertura no comércio externo e nas finanças, assim como pelas privatizações – ampliou a dívida externa e a exposição às crises financeiras internacionais. As crises mexicana (1994), asiática (1997), brasileira (1998), russa (1998) e argentina (1999-2002) contiveram a expansão das economias latino-americanas. A sensação que se tinha à entrada dos anos

2000 foi de que as reformas neoliberais introduziram mais sombras do que luzes na região (OCAMPO et al., 2001), já que não se verificou um reencontro das economias com o desenvolvimento econômico.

A partir de 2002/2003 e até 2008, houve crescimento em todos os 13 países estudados. Os asiáticos recuperaram a velocidade perdida com a crise asiática, os latino-americanos passaram a desfrutar de um dinamismo por décadas desconhecido, agora em condições de razoável estabilidade de preços internos. Isso ocorreu inclusive na Rússia, cuja transição ao sistema capitalista nos anos 1990 havia ocorrido com profunda instabilidade macroeconômica e com forte retração no nível de atividade (Tabela 1).

5.4.2. Inflação

A Tabela 19 mostra as taxas de inflação nos países estudados. Verifica-se que os países asiáticos sofreram taxas de inflação, em média, bem menores que os da América Latina. Deve ficar claro, entretanto, que a aceleração inflacionária mais problemática somente se deu na América Latina a partir dos anos 1970, depois dos choques de petróleo e, particularmente, da crise de dívida, que atingiu de modo mais drástico os países da região. No caso da Rússia, seria o colapso da União Soviética que provocaria a alta da inflação.

Tabela 19. Taxas de inflação

	1950-1980	1981-2002	2003-2006	1950-2006
Brasil	48.6	529.4	8.1	222.0
México	18.3	40.4	4.2	25.1
Chile	101.0	13.9	2.6	60.2
Colômbia	14.9	20.6	5.6	16.1
Venezuela	33.9	33.4	24.2	32.4
Argentina	n.d.	15	20	16
China	50.2	7.6	2.1	30.3
Coreia	13.7	5.5	2.8	9.7
Tailândia	6.1	4.2	3.4	5.1
Indonésia	114.0	11.4	9.1	66.9
Índia	14.4	8.5	4.4	11.3
Filipinas	10.3	10.5	4.9	9.8

Fonte: FMI.

Os fenômenos inflacionários tiveram causas variadas em cada país e distintas entre países, e sua relação com o processo de crescimento foi complexa, como se depreende da leitura dos capítulos do presente livro. Não cabe, no curto espaço deste ensaio de síntese, descrevê-los, bastando-nos destacar aqui alguns aspectos mais relevantes a uma visão de conjunto:

- a) No período 1950-1980, os episódios mais severos de descontrole ocorreram na Indonésia (anos 1960), na China (anos 1960), no Brasil (1963-66 e 1974-1980), na Argentina (1959 e 1974-80) e no Chile (1970-74);
- b) Durante a crise dos anos 1980, três países latino-americanos passaram por períodos de alta inflação e/ou hiperinflação, que se estenderam a inícios dos anos 1990 em dois deles: Argentina e Brasil;
- c) Nos anos 1990, o último país a alcançar estabilidade de preços na América Latina foi o Brasil, em 1994. Os asiáticos lograram mantê-la apesar da crise de 1997. E a Rússia passou por um episódio de forte aceleração inflacionária;
- d) Nos anos 2000, houve razoável estabilidade de preços em quase todos os países, verificando-se uma instabilidade mais significativa apenas na Venezuela.

Nos casos em que a inflação foi mais elevada, houve um efeito conjunto de choques externos, de termos de troca e taxas de juro desfavoráveis, resistência salarial e sistemas de indexação que alimentavam a inflação inercial. Em todos os casos de alta inflação observados no período 1950-2008, o papel do setor externo foi determinante. Senão, vejamos:

5.4.3. Restrição de balanço de pagamentos e taxa de câmbio

No caso dos países periféricos em vias de desenvolvimento, o balanço de pagamentos tende a ser o principal limite à expansão do nível de atividade¹³. Uma conta corrente deficitária implica necessidade de políticas contracionistas para conter o excesso de demanda e pode eventualmente levar ao *default* sobre as obrigações externas. Por outro lado, superávits sustentados podem levar a problemas de natureza diversa, como uma tendência à apreciação cambial e à desindustrialização pela via da doença holandesa.

Por essa razão, não é de se estranhar que os países que souberam ou puderam driblar as restrições de balanço de pagamentos foram também os mais bem-sucedidos no processo de crescimento. Os da América Latina e as Filipinas foram vítimas de excessivo endividamento externo de curto prazo

¹³ Este sempre foi um ponto central da análise estruturalista da Cepal nos anos 1950, que aparece nos textos redigidos por Prebisch. Ver, por exemplo, CEPAL, 1951.

nos anos 1970 e tiveram, nos anos 1980, uma década perdida (a exceção foi o Chile, a partir da segunda metade da década); e, depois de um crescimento efêmero e de novo endividamento na primeira metade do anos 1990, voltaram a padecer da mesma fragilidade até 2003, quando o *boom* de exportação de *commodities* lhes deu novo alento.

China e Índia sempre cuidaram com esmero de suas finanças internacionais como fórmula de autonomia para crescer, mantendo uma conta de capital mais fechada que a dos outros países asiáticos, que por sua vez tinham mantido uma conta de capital mais fechada que a dos países latino-americanos. Coreia do Sul, Índia, Indonésia e Tailândia, contudo, mantiveram, por um período relativamente prolongado, nos anos 1970 e 1980, déficits na conta corrente, o que foi, em alguma medida, sustentável pelo dinamismo das exportações, que, com a possível exceção da Índia, esteve relacionado com o que foi denominado “desenvolvimento a convite” (MEDEIROS & SERRANO, 1999)¹⁴. Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia também se descuidaram nos anos 1990. A despeito de não terem problemas externos significativos ou déficits fiscais, foram vítimas, em 1997, da chamada crise asiática – que, no entanto, puderam superar com relativa rapidez. Singh (1998) argumenta que a perda de dinamismo das exportações e a abertura financeira, ou seja, os problemas externos, estiveram no centro da crise.

As causas da crise asiática estiveram, em grande medida, associadas à abertura da conta de capital da balança de pagamentos e à volatilidade dos fluxos de capital. Os países em vias de desenvolvimento asiáticos tinham tradicionalmente sido mais fechados na conta de capital e financeira do que os países latino-americanos (SINGH, 1993), mas, nos anos 1990, frente a crescentes pressões do FMI, acabaram por aceitar o processo de liberalização. A China e a Índia, com uma conta de capital mais fechada, não foram afetadas significativamente pelo *tsunami* financeiro e sofreram pouca descontinuidade em suas trajetória de desenvolvimento – consideravelmente diferentes, com a China dependendo mais das exportações industriais e a Índia, das exportações de serviços.

¹⁴ Isso implica que, apesar de ter recebido um choque pelo menos tão grande quanto o dos países latino-americanos, os países asiáticos estiveram em melhores condições para lidar com a crise externa nos anos 1980. Rodrik (2000) sugere que as diferenças entre as regiões devem ser relacionadas com as instituições, em lugar da geopolítica. Ou seja, para ele, as instituições, particularmente as relacionadas com o gerenciamento da macroeconomia, teriam sido mais flexíveis para lidar com a crise no caso asiático do que na América Latina. O descontrole macroeconômico, a crise da dívida e a crise inflacionária, que Rodrik supõe terem sido, em grande medida, causadas por um desajuste fiscal, estariam na raiz dos problemas latino-americanos. De outro lado, Medeiros e Serrano (1999) sugerem que o fundamental foi a maior abertura dos mercados norte-americanos para os bens asiáticos do que para a América Latina e que isso esteve fundamentalmente relacionado com questões políticas. Em outras palavras, os Estados Unidos reduziram o impacto da crise na Ásia ao manter seus mercados abertos e evitar uma crise externa mais profunda, enquanto, por meio do FMI, promoviam um ajuste recessivo na América Latina.

A crise asiática inaugurou a estratégia de acumulação de reservas internacionais como um seguro frente à volatilidade dos mercados financeiros internacionais.

Durante o período de 1950 até meados dos anos 1970, os déficits em conta corrente tendiam a ser menores e pouco duradouros, pela maior escassez de fluxos de financiamento que não os oficiais ligados às instituições multilaterais (MCKINNON, 1996, p. 57). A partir de 1975, com o crescimento dos fluxos de capital, os desajustes externos passaram a ser maiores, e a maioria dos países tendeu a uma conta corrente deficitária. A Tabela 20 mostra o comportamento do balanço de pagamentos em conta corrente de todos os países estudados, em três períodos, com início em 1975.

Tabela 20. Saldo da BP em conta corrente

	1975-80	1981-2002	2003-2007
Brasil	-4.40	-1.86	1.10
México	-4.69	-2.29	-0.80
Chile	-4.89	-4.26	2.28
Colômbia*	-1.32	-2.24	-1.87
Venezuela**	1.66	2.76	13.73
Argentina	-0.10	-2.07	3.50
China	n.a.	0.93	5.73
Coreia do Sul	-3.56	0.77	1.84
Tailândia	-5.18	-2.03	1.57
Indonésia	n.a.	-1.20	1.94
Índia	0.46	-1.24	-0.11
Filipinas	-4.99	-3.17	2.32
Rússia	n.a.	6.30	8.98

Fonte: Base de dados.

* 1968-80

** 1970-80.

Algumas conclusões estilizadas podem ser extraídas da Tabela 20. Em primeiro lugar, deve ficar claro que quase todos os países encontraram algum problema externo a partir dos anos 1970, com os países asiáticos sendo os mais bem-sucedidos em manter taxas de crescimento elevadas, apesar dos problemas de conta corrente. Além disso, a partir de 2002, quase todos, com exceção de Colômbia, México

e Índia, chegaram a alcançar superávits em conta corrente. Os países mais superavitários – Rússia e Venezuela – são grandes exportadores de petróleo e gás natural. A China, a despeito de não ser grande exportadora de hidrocarburos, também mostra uma tendência a manter superávits na conta corrente, o que esteve associado a um *boom* exportador, em grande medida direcionado aos Estados Unidos.

A combinação da posição da conta corrente, e conseqüentemente das necessidades de financiamento externo, com as políticas monetária e cambial, que afetam a competitividade externa da economia, determinam a vulnerabilidade externa dos países, mensurados na Tabela 21 pela razão dívida externa sobre exportações em anos selecionados.

Tabela 21. Dívida Externa (% Exportações)

	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	n.d.	242,43	373,68	381,23	152,1
Brasil	n.d.	306,6	325,5	343,9	143,9
Chile	n.d.	192,5	179,6	156,0	98,3
Colômbia	218,2	117,1	181,0	188,5	135,4
México	n.d.	232,4	191,4	77,9	62,7
Venezuela	50,2	131,99	154,54	99,7	80,0
Média	134,2	202,5	265,9	218,8	108,8
China	n.d.	n.d.	91,4	51,2	28,9
Coreia do Sul	n.d.	133,7	45,6	63,4	ND
Filipinas	n.d.	212,4	230,1	101,4	103,3
Índia	356,0	141,7	330,9	129,2	80,9
Indonésia	n.d.	n.d.	233,9	190,9	101,3
Tailândia	n.d.	96,8	89,8	92,6	30,5
Média	356,0	146,1	170,3	104,8	69,0
Rússia	n.d.	n.d.	n.d.	138,41	79,8

Fonte: Base de dados

Fica claro que, na média, a relação dívida externa sobre exportações para os países asiáticos, em 1980 e 1990, foi mais baixa do que para os latino-americanos.

Observa-se também que, nos anos 1980, houve, junto com os problemas externos referidos acima, um agravamento da vulnerabilidade externa de quase todos os países da América Latina. Em particular, Argentina e Brasil, para mostrar casos mais extremos, tiveram um aumento significativo da vulnerabilidade externa central para entender a crise da dívida e a chamada década perdida – sendo que os dois primeiros não desfizeram o quadro desfavorável nos anos 1990. Somente na década de 2000 ocorreria um processo generalizado de redução do endividamento externo. A melhoria na conta corrente devido ao dinamismo das exportações, puxada pelo *boom* das *commodities*, reduziu consideravelmente o perigo de uma crise externa.

Na Ásia, verifica-se que Coreia do Sul e Tailândia, a despeito dos elevados déficits em conta corrente na segunda metade dos anos 1970, reduziram, daí em diante, sua vulnerabilidade externa. Isso se deu, em grande medida, devido ao dinamismo exportador. No outro extremo, o caso das Filipinas é semelhante ao da maioria dos latino-americanos, ou seja, ao final da década de 1980, o quadro desfavorável estava ainda mais deteriorado. A Índia, que não teve um desempenho exportador muito bom nos anos 1980, dependendo de remessas de trabalhadores para financiar déficits em conta corrente, teve uma relação dívida externa exportações mais elevada, que, em parte, explica a crise de 1991 e a liberalização externa subsequente. Do mesmo modo, as taxas relativamente altas da Indonésia foram mais sustentáveis do que as de alguns países da América Latina, em particular, porque o déficit em conta corrente como proporção das exportações nunca foi muito elevado, em parte, devido à pujança das exportações de petróleo, em parte, pelas exportações de manufaturas para outros mercados asiáticos.

O choque dos juros ao final dos anos 1970 e o agravamento das condições de liquidez internacional, associados com a crise da dívida, levaram a um longo processo de ajuste que, como vimos, na América Latina e na Rússia, resultaram em taxas de crescimento menores.

A situação da Rússia, assim como, de modo geral, a dos países do leste europeu, foi bastante diversa. A União Soviética tinha desacelerado suas taxas de crescimento a partir dos anos 1970. O modelo baseado no crescimento do investimento público e na utilização do excedente de mão de obra de baixa produtividade provinda das áreas rurais tinha se esgotado. O modelo de expansão extensiva da União Soviética tinha também encontrado os limites pelo lado da baixa produtividade agrícola, com crescentes déficits externos na importação de grãos e o esgotamento da exploração dos recursos não renováveis. Em meados dos anos 1980, a queda do preço do petróleo fez com que a restrição externa ficasse mais aguda. A maior liberalização da economia a partir de 1985, com a Perestroika, levou ao colapso da economia de comando soviética e agravou o descontentamento político. Somente a partir de 1999 é que a

economia russa recuperaria taxas de crescimento positivas, com uma maior recentralização das atividades econômicas, em particular na exportação de petróleo e gás natural, e a reorganização do Estado (e do aparelho militar). Com o *boom* das *commodities*, a economia russa passou a crescer a taxas elevadas.

Do mesmo modo que a retomada do crescimento na Rússia, após a retomada do chamado nacionalismo dos recursos naturais, o *boom* das *commodities* e a retomada do papel mais centralizador do Estado tiveram efeitos em outras regiões. Na América Latina e na Ásia, a última década assistiu a um processo de redução do endividamento externo, de melhoria na conta corrente e de dinamismo das exportações que reduziram consideravelmente o perigo de uma crise externa.

A taxa de câmbio desempenhou um papel importante na constituição de condições externas favoráveis – e desfavoráveis – ao crescimento. O Gráfico 1 mostra a evolução do câmbio real, agregando os países da Ásia e os da América Latina em dois conjuntos. Pode-se observar que os asiáticos mantiveram uma taxa de câmbio real relativamente mais depreciada ao longo de todo o período, dos anos 1960 em diante. Isso ocorreu nos anos 1960 e 1970 e depois da desvalorização abrupta e simultânea nas duas regiões. No início dos anos 1980, voltou a ocorrer de forma ainda mais acentuada até fins dos anos 1990.

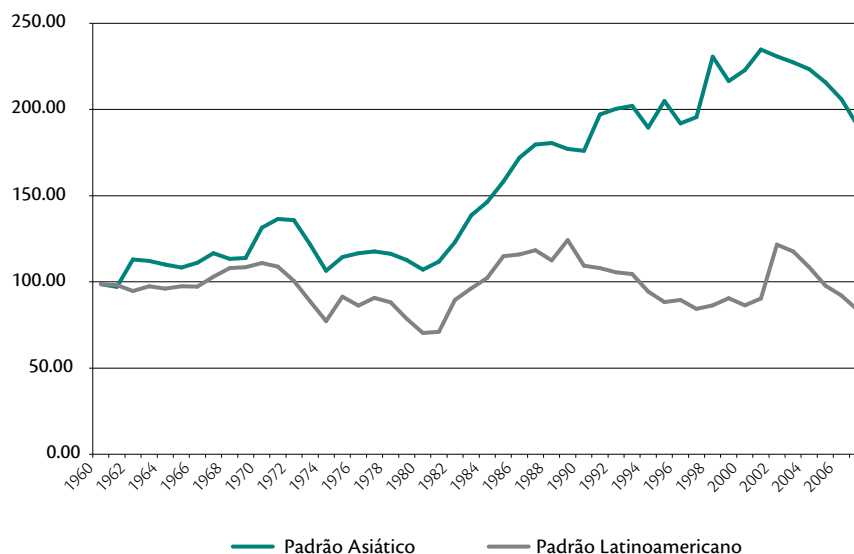


Gráfico 1. Câmbio real (1960=100)

Fonte : elaboração própria, com base de dados

Os países latino-americanos, por sua vez, mostraram uma tendência a maior apreciação cambial e também demonstraram um padrão mais instável, com crises recorrentes associadas a grandes desvalorizações seguidas de longos períodos de apreciação (FRENKEL & RAPETTI, 2011). Ou seja, o padrão latino-americano foi duplamente desfavorável. Sofreu, em primeiro lugar, com os efeitos negativos no longo prazo da apreciação cambial sobre a competitividade e com suas consequências sobre a vulnerabilidade externa. Em particular, a partir da primeira metade dos anos 1990, vários países embarcaram em estratégias de estabilização de preços baseadas em âncoras cambiais que terminaram por implicar valorização do câmbio enquanto duraram. Segundo, sofreu os efeitos negativos das máxidesvalorizações, em particular os efeitos inflacionários e recessivos nos períodos de crises externas.

Os casos sul-coreano e chileno (Gráfico 2) são, de certo modo, exceções aos padrões regionais.



Gráfico 2. Câmbio real Coreia do Sul e Chile (1960=100)

Fonte : elaboração própria, com base de dados

A Coreia do Sul apresenta a mesma estabilidade do câmbio real dos países asiáticos a partir dos anos 1980, mas com forte apreciação nos anos 1960 e 1970. Em parte, um câmbio desvalorizado ao princípio da série e uma relação geopolítica especial com os Estados Unidos permitiram que a

vulnerabilidade externa coreana nunca fosse demasiado grande. O Chile, por outro lado, se diferencia, pelo menos parcialmente, do padrão latino-americano por manter, para o período, tendência a certa desvalorização do câmbio real, não obstante fortes oscilações ao longo do período. Tem tido, também, um melhor desempenho no que diz respeito à competitividade externa de suas exportações – associadas a significativa riqueza de recursos naturais – e menores índices de vulnerabilidade externa do que os outros países da região¹⁵.

5.4.4. Política monetária e taxas de juros

Durante os anos 1950 e 1960, pelo que indica a evidência, as taxas de juros na maior parte dos países da periferia eram negativas. Na verdade, esse processo camuflava o que McKinnon e Shaw, nos anos 1970, definiram como “repressão financeira”. As taxas de juros reais negativas refletiam, de um lado, a inflação mais elevada do que as taxas de juros nominais e, de outro, o fato de que o acesso ao crédito era racionado e apenas alguns agentes econômicos recebiam empréstimos a taxas subsidiadas (CHOWDHURY, 1996)¹⁶. É importante notar que as taxas de juros básicas, determinadas pelos respectivos bancos centrais, tendiam a ser relativamente mais baixas no período do desenvolvimento estimulado pelo Estado. Outros instrumentos foram relevantes para estimular o crédito doméstico, como a utilização de bancos de desenvolvimento, fundamentais tanto no Brasil quanto na Coreia do Sul, mas relevantes também em outros países para a promoção dos investimentos produtivos.

É igualmente importante frisar que, no caso latino-americano, as diferenças das taxas de juros ativas e passivas foram e ainda são bastante elevadas, com o que o acesso ao crédito para atividades produtivas, quando este não é subsidiado pelo Estado, foi e permanece relativamente baixo, como

¹⁵ Cabe assinalar que o câmbio, embora seja relevante, não deve ser visto como uma panaceia capaz de resolver todos os problemas de economias que enfrentam uma restrição externa. Em primeiro lugar, é importante lembrar que o câmbio real tem uma relação inversa com os salários reais e que, tradicionalmente, a taxa de câmbio mais desvalorizada funcionava, pelo menos na América, como uma forma de resolver o problema externo por meio de uma recessão provocada pela queda do consumo. A taxa de câmbio somente pode servir como instrumento de políticas de crescimento quando a proteção que o câmbio desvalorizado promove é complementada com políticas de crédito subsidiado, com juros baixos e com políticas de incentivo à diversificação produtiva e exportadora. Sem dúvida, no caso asiático, tanto a política industrial e de crédito quanto os mercados mais abertos nos Estados Unidos, por razões geopolíticas, cumpriram um papel pelo menos tão importante quanto a taxa de câmbio desvalorizada. Esse ponto é similar ao levantado por Fajnzylber (1983) no que ele se referia como a competitividade espúria, que estaria relacionada somente ao câmbio desvalorizado, mas não incorporaria a capacidade inovativa das firmas nacionais.

¹⁶ Chowdhury (1996, p. 59) também mostra que taxas de juros reais, inclusive negativas, não são centrais para o processo de intermediação financeira e têm pouco impacto no desenvolvimento financeiro como resultado. Cabe aqui notar que as taxas de juros mais baixas em termos nominais, e negativas em termos reais, eram possíveis nos anos 1950 e 1960, porque havia extensivos controles de capital, como parte do arranjo de Bretton Woods. Para uma discussão da chamada “Era Dourada do Capitalismo”, ver Marglin (1990).

pode ser parcialmente ilustrado pelas menores razões entre agregados monetários (M_3 e M_4) sobre produto. Ou seja, em geral, a política monetária nos anos 1950 e 1960 era relativamente frouxa, e o Estado procurava compensar a ausência de um sistema financeiro desenvolvido por meio do crédito das instituições públicas. Uma das fontes de recursos disponíveis para o sistema financeiro eram, em geral, os impostos compulsórios sobre a folha de salários, relacionados com os sistema de pensão e aposentadoria públicos.

A crítica ao sistema vigente supunha que a poupança era reduzida porque as taxas de juros negativas não geravam um incentivo adequado para os agentes econômicos, particularmente no caso da América Latina, onde maiores taxas de inflação tinham como efeito taxas muito negativas, e um maior grau de substituição pelo dólar, com exceção do Brasil, que mantinha um sistema de indexação mais sofisticado. É importante destacar, como demonstrado por Bruno e Easterly (1998), que as maiores taxas de inflação não tiveram um impacto sobre o nível de crescimento e que, até a aceleração inflacionária dos anos 1970, e, mais importante, o choque dos juros que se seguiu nos Estados Unidos, a periferia mais inflacionária continuou crescendo a taxas elevadas.

Com a liberalização financeira, de acordo com o Consenso de Washington, esperava-se que as taxas de juros subissem e o crédito se expandisse, reduzindo a ineficiência do sistema financeiro. Os países com alta inflação, em geral, também mantiveram, na média, altas taxas de juros reais, que, nos casos de estabilização bem-sucedidos, a partir dos anos 1990, transformaram-se em taxas reais excessivamente elevadas, sendo o caso brasileiro particularmente exacerbado. No entanto, as decisões sobre os juros também refletiram questões associadas ao nível de atividade, à administração dos fluxos de capital e do câmbio e à distribuição de renda. Cabe notar que, em razão dos variados motivos por trás da política monetária, é difícil estabelecer padrões regionais claramente visíveis. De qualquer forma, a partir dos anos 1990, as taxas, em geral, têm sido positivas, mas não muito elevadas, com exceção outra vez do Brasil.

A partir dos anos 1990, como resultado do Consenso de Washington, também houve uma maior preocupação com a inflação, com vários países adotando reformas institucionais que, formal ou informalmente, transformaram o funcionamento dos bancos centrais. O caso extremo da Argentina, que abandonou sua política monetária e adotou uma paridade fixa com o dólar, num sistema de caixa de conversão, é ilustrativo. O Brasil, a partir de 1999, adotou um sistema de metas de inflação. Uma das consequências desse tipo de política é que a política monetária passou a ser mais



pró-cíclica, no sentido de que o crédito era estimulado nas etapas expansivas, mas, nos períodos de crise externa, a elevação das taxas de juros e a contração do crédito se faziam necessárias para evitar a expansão da economia e a exacerbação dos desequilíbrios externos.

Embora durante algum tempo houvesse grande apoio e um certo consenso em relação às políticas de metas de inflação, por seu suposto papel na chamada “Grande Moderação” (BERNANKE, 2004), parece claro que isso não passou de um modismo. Na verdade, as menores taxas de inflação estiveram relacionadas às menores pressões salariais no centro, resultado do processo de globalização, e aos menores efeitos de repasse dos preços importados aos bens não transacionáveis (FRANKEL, PARSLEY & WEI, 2005). A recente crise internacional desfez um certo consenso com relação à adequação das políticas de metas de inflação e abriu a possibilidade para estratégias alternativas. Na maior parte dos países em desenvolvimento, as taxas de inflação mais elevadas estiveram relacionadas com os preços das *commodities*, em particular, as energéticas e os alimentos, e nos países com maiores taxas de inflação, como Argentina, China e Venezuela, e em menor medida Índia, com maiores taxas de expansão dos salários.

5.4.5. Políticas fiscais

A política fiscal no período do desenvolvimento comandado pelo Estado, onde o investimento público foi central, teve, de modo geral, um caráter expansionista no conjunto dos países estudados – e, portanto, solidário com a expansão dos investimentos e com o desenvolvimento. As limitações da política fiscal encontravam-se, como sempre, na restrição externa. Déficits públicos por vezes foram submetidos a políticas contracionistas, em alguns casos, em acordos com o Fundo Monetário Internacional, para aliviar os déficits em conta corrente.

Cabe notar que as políticas expansionistas não implicaram déficits fiscais nominais importantes uma vez que economias em rápida expansão foram, de modo geral, capazes de incrementar as receitas. No caso latino-americano, os déficits fiscais nominais e o acúmulo de dívida pública não foram muito elevados, apesar de terem sido centrais para o processo de desenvolvimento, em particular para estimular o desenvolvimento da infraestrutura e o investimento público em áreas estratégicas. Observe-se que, até pelo menos os anos 1960, o chamado imposto inflacionário cumpriu o papel de

reduzir o peso da dívida em moeda nacional uma vez que não havia, até os anos 1960, um sistema de indexação desenvolvido.

Controles de capital e políticas de substituição de importações, por outro lado, reduziram, nesse período, o endividamento externo. O fato de ter-se atenuado por essa e por outras vias a restrição externa terminou gerando maior espaço para a política fiscal expansionista. A partir da segunda metade dos anos 1970, quando as taxas de juros internacionais ficaram negativas, e com os problemas externos relacionados aos choques do petróleo, o endividamento externo aumentou consideravelmente. Iniciava-se, na maioria dos países da América Latina, uma longa trajetória de problemas de instabilidade macroeconômica protagonizada pela dívida externa. A exceção foi a Colômbia, que contou, naquele momento, além da prudência, com o efeito positivo da alta dos preços do café e das más safras no Brasil¹⁷.

Mais importante ainda, a repressão financeira e as taxas de juros negativas implicavam que o Estado podia tomar emprestado a taxas baixas, e o custo fiscal da dívida pública era muito baixo. Em outras palavras, a expansão do papel do Estado na economia se deu num âmbito de taxas de juros baixas, estimulando a sustentabilidade da dívida pública. Embora não houvesse uma preocupação explícita com os resultados primários, isto é, excluindo o pagamento dos juros, deve ficar claro que as diferenças entre resultados primários e nominais tendiam a ser pequenas em um contexto de juros baixos.

Com a crise da dívida, a restrição externa teve efeitos diferenciados na América Latina e na Rússia, de um lado, e na Ásia, de outro. Após a crise dos anos 1980, os déficits fiscais totais se tornaram divergentes entre as duas regiões. Nos países asiáticos, mantiveram-se políticas moderadamente expansionistas, uma vez que estes foram capazes de lidar com os problemas da conta corrente sem serem forçados a reduzir o ritmo de crescimento. Deve ficar claro que foi o crescimento rápido que permitiu um aumento da arrecadação e manutenção de contas fiscais mais ou menos equilibradas na Ásia, e não a aderência à austeridade fiscal. Pelo contrário, o desenvolvimento chinês seria impensável sem uma expansão significativa do investimento público (MEDEIROS, 2006).

Por outro lado, no caso latino-americano, os déficits nominais aumentaram significativamente, mas os déficits primários foram contraídos e, em alguns casos, foram gradualmente transformados em superávits primários, que ao longo dos anos 1990 se tornariam relativamente comuns. Nesse

¹⁷ Para uma discussão do conceito de espaço fiscal e sua relevância no processo de desenvolvimento, ver Unctad (2011).

sentido, no caso latino-americano, não somente a política fiscal deixou de ser expansionista, mas também a capacidade de investimento do Estado, central no processo de industrialização na região até os anos 1970, se viu permanentemente limitada. Em alguns casos, como na Argentina, no Brasil e no México, os gastos com juros chegaram a corresponder, por momentos, a até um terço do total dos gastos do governo. Nesse caso, ao contrário do que argumentava o FMI, é a crise externa causada pelo aumento dos juros sobre a dívida externa que acabou criando um problema fiscal interno, e não o contrário.

Outra mudança significativa da política fiscal dos anos 1980 em diante esteve relacionada com a interação desta com a política monetária. Com taxas de juros, na média, mais baixas antes de 1980, conforme argumentamos, a expansão fiscal ficava, em geral, em bases mais sustentáveis, uma vez que o serviço da dívida pública era menos pesado. O contrário passou a ser verdade após 1980. Em particular, no caso dos países latino-americanos, os gastos financeiros, medidos pela diferença entre o resultado nominal e primário, cresceram. Nesse sentido, uma maior abertura da conta de capital do balanço de pagamentos, com as consequentes taxas de juros mais elevadas, implicou certa financeirização dos gastos públicos.

Essa financeirização exacerbou o caráter pró-cíclico da política fiscal, uma vez que, frente a crises externas, a elevação das taxas de juros que implicam maiores gastos com o serviço da dívida devem ser compensados com cortes de gastos não financeiros. Desse modo, países com uma conta de capital mais fechada, como China e Índia, têm maior capacidade para promover políticas fiscais anticíclicas, como ficou comprovado na última crise. Isso não quer dizer que países que têm uma conta de capital mais aberta não possam fazer políticas anticíclicas, e a maior parte dos países estudados assim fizeram na recente crise.

De novo, a recente crise internacional mostrou as limitações das políticas fiscais pró-cíclicas e quase todos os países da amostra fizeram políticas fiscais expansionistas, permitindo o que foi denominado a recuperação a duas velocidades (BLANCHARD, 2011). Foi o contexto em que o maior espaço externo permitido nos países asiáticos pela expansão da China e, nos latino-americanos e na Rússia, pela recuperação rápida dos mercados de *commodities* viabilizou a expansão fiscal e maiores taxas de crescimento.

Observações finais

Este capítulo foi redigido de maneira a oferecer uma primeira aproximação a uma visão de conjunto sobre os padrões de desenvolvimento dos 13 países analisados neste livro. Conforme assinalado, o texto obedeceu à sequência do marco analítico empregado na maioria dos estudos reportados no presente livro, por isso serve como pano de fundo à leitura de seus diferentes capítulos ao prover uma referência geral para o entendimento do comportamento conjunto dos 13 países aqui analisados.

Alguns dos elementos utilizados para a síntese final de comparação entre os países foram aqui adiantados. No entanto, cabe remeter os leitores interessados em antecipar as conclusões gerais do livro que se dirijam de imediato ao capítulo a modo de conclusão (Volume 2), em que a síntese e as conclusões são apresentadas.



Referências

- ASCHAUER, D. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, v. 23, n. 2. p. 177-200. 1989.
- BAUMANN, **Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of productive complementarity**. Brasília: CEPAL Escritório no Brasil, 2010 (LC/BRS/R.238).
- BERNARKE, B.S. **The great moeration: remarks by Governor Ben S. Bernanke**. In: MEETINGS OF THE EASTERN ECONOMIC ASSOCIATION. Washington, DC: The Federal Reserve Board, FRD, Feb 20 2004.
- BLANCHARD, O. **Two speed global recovery continues**. IMF Direct, 2011. Disponível em: <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/01/25/two-speed-global-recovery-continues/>
- BLOMSTRÖM, M.; LIPSEY, R.; ZEJAN, E.M. Is fixed investment the key to economic growth? *Quarterly Journal of Economics*, v. 111, n. 1, p. 269-76. 1996.
- BRUNO, M.; EASTERLY, W. Inflation crises and long-run growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 41, n. 1, p. 3-26. 1998.
- CEPAL. **A hora da igualdade, brechar por fechar, caminhos por abrir**. CEPAL: Santiago do Chile, 2010. LC/G.2432(SES.33/3)
- _____. **Estudio económico de América Latina 1949**. Santiago de Chile: 1951. (E/CN.12/164/Rev.1),
- CHOWDHURY, A. **Monetary and financial policies in developing countries: growth and stabilization**. London: Routledge. 1996.
- CORDEN, W.M Booming sector and dutch disease economics. *Oxford Economic Papers*, n. 36, 1984.
- ENGERMAN, S.L.; SOKOLOFF, K.L. Factor endowments: institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States. *NBER Historical Working Paper*, n. 66, December, 1994.
- FAJNZYLBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Centro de Economía Transnacional, 1983.
- FRANKEL, J.; PARSLEY, D.; WEI, S-J. Slow pass-through around the world: a new import for developing countries? *NBER Working Paper*, n. 11199. 2005.
- FRENKEL, R.; RAPETTI, M. Exchange rate regimes in Latin America. In: OCAMPO, J.A.; Ros, J. (eds.). **The Oxford handbook of Latin American economics**. Nova York: Oxford University Press. 2011.

- KUPFER, D.; CARVALHO, L. Síndrome macroeconômica, competitividade e crescimento: comentário. In: FÓRUM ESPECIAL INTERNET, 2. Rio de Janeiro: 28 e 29 de março de 2007. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2007. Mimeo.
- LEWIS, W.A. Economic development with unlimited supplies of labour, *Manchester School of Economic and Social Studies*, v. 22, 1954.
- MADDISON, A. *The world economy: a millennial perspective*. Paris: OECD. 2001.
- MARGLIN, S. Lessons of the golden age: an overview. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J. (eds.), *The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience*. Nova York: Oxford University Press. 1990.
- MCKINNON, R. *The rules of the game: international money and exchange*. Cambridge: MIT Press. 1996.
- MEDEIROS, C.A. de A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 3, p. 381-400. 2006.
- MEDEIROS, C.A. DE; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J.L. (ed.) *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- OCAMPO, J.A. Lights and shadows in Latin American structural reforms. In: INDART, G. (ed.), *Economic reforms growth and inequality in Latin America: essays in honor of Albert Berry*, Aldershot: Ashgate Publishing. 2004.
- POMERANZ, K. *The great divergence: China, Europe, and the making of the modern world economy, USA*: Princeton University Press, 2000.
- RODRIG, D. Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *NBER Working Paper*, n. 7540. 2000.
- SINGH, A. Asian economic success and Latin American failure in the 1980s: new analyses and future policy implications. *International Review of Applied Economics*, v. 7, n.3, p. 267-289. 1993.
- _____. Financial crisis in East Asia: the end of the Asian model? *Issues in Development Working Paper*, Geneva: ILO, n. 24. 1998.
- UNCTAD. Trade and development report. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2011.

Anexo estatístico

Tabela A1. Evolução da produtividade setorial, indicadores selecionados

	Total Setorial =100				Ind. Transformação =100				Taxa anual de crescimento		Va_k/Emprego (1950 = 100)				
	1950	1980	1990	2005	1950	1980	1990	2005	1950-1980	1980-2005	1950	1980	1990	2005	
Brasil	Total	100,0	351,7	289,3	320,2	60,7	52,5	70,1	60,0	4,3	-0,4	100,0	351,7	289,3	320,2
	Indústria de transformação	164,9	669,5	412,5	534,0	100,0	100,0	100,0	100,0	4,8	-0,9	100,0	406,1	250,2	323,9
	Agricultura e mineração	27,0	70,1	101,6	186,4	16,4	10,5	24,6	34,9	3,2	4,0	100,0	259,3	375,8	689,5
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	222,1	497,7	352,3	311,5	134,7	74,3	85,4	58,3	2,7	-1,9	100,0	224,0	158,6	140,2
México	Total	100,0	253,2	215,1	252,2	76,9	96,2	93,2	80,6	3,1	0,0	100,0	253,2	215,1	252,2
	Indústria de transformação	130,0	263,3	230,9	312,9	100,0	100,0	100,0	100,0	2,4	0,7	100,0	202,5	177,6	240,7
	Agricultura e mineração	32,6	77,5	79,8	116,1	25,1	29,4	34,5	37,1	2,9	1,6	100,0	237,9	244,7	356,2
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	229,1	353,4	268,3	269,6	176,2	134,2	116,2	86,1	1,5	-1,1	100,0	154,2	117,1	117,7
Chile	Total	100,0	187,5	170,0	262,0	127,8	76,9	80,0	62,2	2,1	1,3	100,0	187,5	170,0	262,0
	Indústria de transformação	78,2	243,8	212,5	421,4	100,0	100,0	100,0	100,0	3,9	2,2	100,0	311,6	271,6	538,6
	Agricultura e mineração	49,4	100,2	121,5	341,0	63,1	41,1	57,2	80,9	2,4	5,0	100,0	202,9	246,2	690,8
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	150,6	205,8	174,5	225,7	192,5	84,4	82,1	53,5	1,0	0,4	100,0	136,6	115,9	149,8

Colômbia	Total	100,0	187,5	216,6	222,7	74,6	61,8	72,5	64,5	2,1	0,7	100,0	187,5	216,6	222,7
	Indústria de transformação	134,1	303,5	298,9	345,1	100,0	100,0	100,0	100,0	2,8	0,5	100,0	226,4	222,9	257,4
	Agricultura e mineração	59,5	107,5	158,7	178,0	44,3	35,4	53,1	51,6	2,0	2,0	100,0	180,7	266,9	299,4
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	164,0	216,5	230,4	219,7	122,3	71,3	77,1	63,7	0,9	0,1	100,0	132,0	140,5	134,0
Venezuela	Total	100,0	134,0	108,2	102,6	127,4	76,3	64,6	47,2	1,0	-1,1	100,0	134,0	108,2	102,6
	Indústria de transformação	78,5	175,5	167,5	217,2	100,0	100,0	100,0	100,0	2,7	0,9	100,0	223,7	213,5	276,8
	Agricultura e mineração	114,6	217,7	187,1	210,3	146,1	124,0	111,7	96,8	2,2	-0,1	100,0	189,9	163,2	183,5
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	88,9	105,9	78,7	69,8	113,3	60,3	47,0	32,1	0,6	-1,7	100,0	119,1	88,5	78,5
Argentina	Total	100,0	150,6	110,1	156,1	102,1	86,7	79,0	55,6	1,4	0,1	100,0	150,6	110,1	156,1
	Indústria de transformação	97,9	173,6	139,4	280,7	100,0	100,0	100,0	100,0	1,9	1,9	100,0	177,3	142,4	286,7
	Agricultura e mineração	30,6	85,6	88,8	180,1	31,3	49,3	63,7	64,1	3,5	3,0	100,0	279,6	290,0	587,8
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	139,0	156,4	106,3	135,8	142,0	90,1	76,2	48,4	0,4	-0,6	100,0	112,5	76,4	97,7
Coreia do Sul (início: 1963)	Total	100,0	200,8	346,1	614,1	128,8	88,4	86,7	45,7	4,2	4,6	100,0	200,8	346,1	614,1
	Indústria de transformação	77,6	227,1	399,0	1342,2	100,0	100,0	100,0	100,0	6,5	7,4	100,0	292,6	514,1	1729,2
	Agricultura e mineração	53,9	89,5	175,3	394,5	69,5	39,4	43,9	29,4	3,0	6,1	100,0	166,0	325,0	731,7
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	211,5	277,8	377,6	449,5	272,5	122,3	94,6	33,5	1,6	1,9	100,0	131,4	178,6	212,6
Indonésia (Início: 1961)	Total	100,0	205,4	263,1	396,9	67,4	60,6	51,8	47,9	3,9	2,7	100,0	205,4	263,1	396,9
	Indústria de transformação	148,4	339,0	507,6	828,6	100,0	100,0	100,0	100,0	4,4	3,6	100,0	228,4	342,0	558,2
	Agricultura e mineração	78,3	165,0	167,5	242,0	52,7	48,7	33,0	29,2	4,0	1,5	100,0	210,7	214,0	309,2
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	164,2	237,1	318,1	402,2	110,6	69,9	62,7	48,5	2,0	2,1	100,0	144,4	193,7	244,9

Tailândia (Início: 1960)	Total	100,0	241,6	366,4	575,1	35,3	38,7	38,0	40,4	4,5	3,5	100,0	241,6	366,4	575,1
	Indústria de transformação	283,3	624,8	964,4	1424,8	100,0	100,0	100,0	100,0	4,0	3,4	100,0	220,5	340,4	502,9
	Agricultura e mineração	46,4	81,9	96,5	190,3	16,4	13,1	10,0	13,4	2,9	3,4	100,0	176,4	207,9	410,0
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	303,2	504,8	685,8	608,4	107,0	80,8	71,1	42,7	2,6	0,7	100,0	166,5	226,2	200,6
Índia (início: 1960)	Total	100,0	132,9	180,9	334,5	83,4	63,1	57,2	63,7	1,4	3,8	100,0	132,9	180,9	334,5
	Indústria de transformação	119,9	210,6	316,2	524,9	100,0	100,0	100,0	100,0	2,9	3,7	100,0	175,5	263,6	437,6
	Agricultura e mineração	79,2	79,4	96,7	121,4	66,0	37,7	30,6	23,1	0,0	1,7	100,0	100,3	122,1	153,3
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	173,1	308,9	372,8	772,8	144,3	146,7	117,9	147,2	2,9	3,7	100,0	178,5	215,4	446,5
Filipinas (Início: 1971)	Total	100,0	135,0	116,4	134,1	39,3	38,3	35,9	36,2	3,4	0,0	100,0	135,0	116,4	134,1
	Indústria de transformação	254,1	352,8	324,2	370,6	100,0	100,0	100,0	100,0	3,7	0,2	100,0	138,8	127,6	145,8
	Agricultura e mineração	61,9	70,4	65,8	78,3	24,4	20,0	20,3	21,1	1,4	0,4	100,0	113,7	106,2	126,4
	Construção civil e serviços (inclusive serviços industriais de utilidade pública)	103,1	158,2	121,9	132,2	40,6	44,8	37,6	35,7	4,9	-0,7	100,0	153,4	118,2	128,1

Fonte: Elaboração própria a partir de Marcel P. Timmer and Gaaitzen J. de Vries (2007).

Capítulo 2

Estratégias nacionais de desenvolvimento

Carlos Aguiar de Medeiros¹

Development strategy is a multidimensional problem involving such wide ranging areas as the establishment of long-term targets for growth and structural change, investments in productive facilities and infra-structure, the supply of an adequate labor force with industrial competence and discipline, and technological catching up and development. (CHANG, 2006, p. 10-11).

Estratégia de desenvolvimento é um problema multidimensional envolvendo áreas tão amplas como o estabelecimento de metas de longo prazo para crescimento e mudanças estruturais, investimentos em estruturas produtivas e infraestrutura, oferta de mão de obra adequada com competência industrial e disciplina, assim como convergência tecnológica e desenvolvimento. (CHANG, 2006, p. 10-11, tradução nossa).

Apresentação

Depois de décadas de ampla expansão dos processos de integração das economias nacionais numa vasta rede internacional de comércio e investimentos, observou-se uma grande polarização formada por um pequeno grupo de países ricos, um também reduzido grupo de países de renda média e uma vasta maioria de países econômica e socialmente pobres. Essa polarização teve origem na concentração das atividades industriais inovadoras, infraestrutura, recursos humanos qualificados em poucas nações e regiões e na dispersão espacial e nacional dos recursos naturais, nas suas indústrias processadoras e das indústrias intensivas em trabalho não qualificado.

¹ Carlos Aguiar de Medeiros, professor associado do Instituto de Economia e do Núcleo de Economia Internacional da UFRJ.

A difusão parcial e limitada da industrialização no pós-guerra (e, em particular, das indústrias e atividades mais próximas às atividades inovadoras, como o setor de bens de capital) foi uma decorrência de estratégias nacionais lideradas por Estados desenvolvimentistas, voltadas especificamente para reproduzir, em condições de atraso (e, em muitos casos, a partir de uma posição periférica), a indústria moderna e a sua infraestrutura como principal máquina de crescimento econômico.

O desenvolvimentismo foi, ao lado do keynesianismo, uma estratégia de acumulação e uma ideologia predominante coordenada pelos Estados nacionais, favorecendo a formação de grandes empresas industriais e seus mercados. Estratégias nacionais desenvolvimentistas foram seguidas em diversos países e assumiram diferentes vias segundo o tamanho da economia, a base de recursos naturais, a distribuição de renda, a inserção geopolítica (isto é, acompanhada por maior ou menor ambição e autonomia política e militar), o poder político subjacente a essa estratégia e as desiguais oportunidades criadas pelos países mais avançados. O maior ou menor sucesso dessas estratégias dependeu da combinação dessas circunstâncias internas e externas.

Tais estratégias foram desafiadas desde os anos 1980 por diferentes circunstâncias. A ofensiva Reagan-Thatcher contra o estado keynesiano nos países centrais, a desregulação financeira, a crise da dívida externa na periferia, o colapso da URSS em 1991, a um tempo em que se iniciava e se difundia uma nova revolução tecnológica baseada na informação e telecomunicação, levaram a mudanças pronunciadas na divisão do trabalho, diluindo os territórios nacionais produtivos e financeiros erigidos no pós-guerra. Essas transformações, traduzidas no plano ideológico pelo triunfo do neoliberalismo, denotavam a emergência de novas coalizões sociopolíticas e estratégias de acumulação favorecedoras de maior autonomia e poder aos capitais privados e em particular ao capital financeiro.

Entre os países industrializados, as grandes empresas, expostas a intensa concorrência internacional, buscaram maior autonomia frente ao Estado, aos trabalhadores e à cadeia de fornecedores domésticos ao mesmo tempo em que requeriam maior apoio deste ao seu processo de internacionalização produtiva e financeira em novas configurações espaciais e regionais.

Nos países recém-industrializados, o impacto das transformações foi maior, tendo em vista uma menor diversificação produtiva e maior dependência de suas indústrias a regulação do sistema financeiro e do mercado interno. Ocorreram novas especializações produtivas e duas estratégias distintas. Em muitos países, em particular na América Latina e Europa Oriental, sob o peso da dívida externa e das



novas coalizões de interesses internos e externos em torno da agenda de reformas do Consenso de Washington, houve o abandono de estratégias de desenvolvimento centradas na indústria e na nação como escala predominante de acumulação². Essa estratégia “integracionista”, como denominou Amsden (2001), foi centrada na reespecialização em atividades com vantagens absolutas de custos (quer na indústria como no México, quer em recursos naturais como na maioria dos países da América do Sul e Rússia) e no financiamento e investimento externo como motores do crescimento.

Tal estratégia, entretanto, não foi seguida por todos. Alguns países asiáticos, notadamente China e Índia (ambos com poder militar e inserção geopolítica autônoma), seguiram um caminho de maior autonomia ou de maior resistência, preservando a estratégia nacional desenvolvimentista e de abertura seletiva sob novas condições.

Posteriormente, alguns países que seguiram o primeiro caminho, diante dos magros resultados obtidos e das mudanças no contexto internacional, têm buscado a reconstrução de estratégias nacionais situadas entre essas duas vias.

Além desta apresentação, este texto desdobra-se em cinco seções. Na primeira, de caráter introdutório, explora-se a conexão entre estratégia e estrutura do desenvolvimento. Na segunda, discutem-se as relações entre o keynesianismo e o desenvolvimentismo no pós-guerra. Na terceira, examinam-se os padrões e estratégias nacionais de desenvolvimento construídos entre 1950-1980. Na quarta, discutem-se a ascensão do neoliberalismo e a crise das estratégias de desenvolvimento, enfatizando-se as diferenciações nacionais e regionais. Na quinta e última seção, abordam-se as estratégias nacionais de desenvolvimento no novo milênio.

1. Introdução: Estrutura e estratégias de desenvolvimento

Na história do capitalismo, observa-se que os ciclos de expansão do comércio internacional promoveram rápida difusão do capital mercantil e financeiro entre os países economicamente menos desenvolvidos e ricos em recursos naturais. O mesmo não ocorreu com a produção industrial que se implantou de forma contingente em regiões e territórios nacionais. Essa localização decorreu de

² Como argumenta Jessop (2002), as estratégias de acumulação são formuladas em diferentes escalas da atividade econômica, das firmas aos setores, das nações a blocos supranacionais. O desenvolvimentismo afirmou-se essencialmente como uma estratégia no plano das nações.

estratégias nacionais de desenvolvimento voltadas a compensar a superioridade tecnológica e de poder dos países mais avançados. Estas foram lideradas e coordenadas por Estados desenvolvimentistas, isto é, por aqueles que construíram elevada coesão de interesses e legitimidade política em torno das estratégias de acumulação industrial. Devido às dificuldades econômicas e políticas dessa construção, a periferização (SENGHASS, 1985) ou o subdesenvolvimento, na linguagem do estruturalismo latino-americano, foi a trajetória mais comum e geral percorrida pelos países, resultando em grande polarização da renda mundial.

As estratégias nacionais de industrialização, entretanto, não resultaram ou dependeram exclusivamente da capacidade de seus Estados, não se construíram a partir de idênticas condições iniciais, mas evoluíram a partir de um determinado ponto de partida formado pelo seu grau relativo de desenvolvimento, por sua base econômica material inicial, pelos interesses econômicos e regimes de propriedade associados a essa base e pelas oportunidades e restrições econômicas e políticas criadas pelos países centrais.

As estratégias nacionais de industrialização partiram de uma estrutura material específica e de um conjunto de interesses associados à sua propriedade que delimitaram e constrangeram as possibilidades de acesso às divisas, às matérias-primas e à tecnologia, que são centrais para o maior ou menor sucesso da industrialização. Nos países pobres de recursos naturais, tal como ocorreu em diversos países do leste asiático no pós-guerra, com maior ou menor mercado interno, como Japão, Coreia do Sul, Taiwan e na China de hoje, as exportações industriais foram e são (na China de hoje) a base para o acesso das divisas para a compra das matérias-primas importadas e da tecnologia requeridas pelo processo de industrialização. Tendo em vista a impossibilidade de sustentar elevadas taxas de crescimento com ajuda ou dívida externa – fato evidente em todos os ciclos de acumulação mundial –, o desenvolvimento no Japão, na Coreia do Sul e em Taiwan só poderia se afirmar a partir da formação de um setor industrial com grande capacidade exportadora. A construção dessa capacidade não espontânea ou induzida pelas forças de mercado se impunha como necessidade inescapável, e a ideologia do livre mercado dificilmente poderia prosperar nessas circunstâncias. Afinal, do ponto de vista econômico corporativo, nenhum detentor de ativo específico poderia se beneficiar com um regime de livre-comércio³.

³ Como será discutido no final deste texto, apenas nos anos mais recentes o próprio sucesso industrial mudará, nessas economias, as demandas sobre o regime comercial e de ação do Estado.

Países ricos em recursos naturais dispunham de possibilidades e incentivos distintos daqueles em que a industrialização não espontânea era a via obrigada de crescimento. A integração para fora dessa base, tal como amplamente discutido pela Cepal sobre “desenvolvimento para fora” latino-americano no século XIX, ou após o interlúdio imposto por circunstâncias externas entre 1950 e 1970, ou, como na Rússia, após o desmantelamento da União Soviética, constituiu uma recorrente alternativa de acesso de divisas e compra de tecnologia. Para os proprietários dos ativos do complexo primário exportador, o regime de livre mercado foi ao encontro de seus interesses econômicos e corporativos, e o seu acesso sobre as divisas exerceu importante relação de poder sobre a política econômica. A industrialização que se afirmou em países maiores que puderam contar com um mercado interno significativo, como Argentina, Brasil ou Índia, só tardiamente alterou o seu setor exportador e, ainda assim, as exportações industriais (integradas com a base de matérias-primas) foi, em muitos casos, uma imposição das circunstâncias externas e de incentivos específicos que pudessem contornar os efeitos recorrentes da valorização do câmbio sobre a indústria nascente. Recorrentemente, crises de balanço de pagamentos punham em xeque esses incentivos e questionavam sua “artificialidade”.

Por outro lado, no plano estrutural, o grau de integração entre indústria e agricultura e o nível de produtividade desta última tiveram, junto com a maior ou menor concentração da propriedade da terra, substancial influência sobre o mercado interno, a formação da taxa de salários na indústria e, tal como discutido por economistas do desenvolvimento, como Lewis (1954) ou Furtado (1969), sobre a distribuição de renda e a pobreza⁴. A coesão interna dos Estados desenvolvimentistas entre países asiáticos, como Coreia do Sul ou Taiwan, em torno dos capitalistas industriais deveu-se em parte à eliminação do atraso e do poder político dos grandes proprietários de terra que se mantiveram fortes, gerando, nas economias subdesenvolvidas (quer na América Latina ou Ásia), Estados mais fragmentados e pluriclassistas (CHIBBER, 2003).

Mas não apenas a estrutura e suas instituições conformam os caminhos da industrialização, como já havia observado Gershenkron (1962) sobre as industrializações do século XIX e explorado pelos autores institucionalistas sobre o leste asiático do pós-guerra. O grau de atraso econômico que precede os arranques industriais impõe a construção de instituições distintas para a consecução de estratégias semelhantes; quanto maior o grau de desenvolvimento industrial atingido e quanto maiores e mais homogêneos forem os interesses da indústria e menores os desníveis tecnológicos

⁴ Aqui residem os problemas clássicos do subdesenvolvimento tal como os examinados por Furtado sobre a América Latina, mas generalizáveis para países asiáticos e europeus orientais que, do mesmo modo, industrializaram-se sem uma modernização simultânea da agricultura.

com os países mais avançados, mais “espontânea” é a estratégia industrial; quanto maiores forem os obstáculos e a força dos interesses constituídos, mais forçadas ou induzidas pelo Estado são a industrialização e a formação de uma classe industrial.

As questões do transplante de indústrias em economias de base agrária não se confundem com as de atualização industrial em economias que já contam com um setor industrial significativo. Entretanto, tendo em vista a grande polarização das inovações industriais nos países mais avançados, particularmente nos períodos que, como o atual, se caracterizam por mudanças na base tecnológica e industrial, a questão básica sugerida por Gershenkron e criativamente ilustrada pela China contemporânea permanece: quanto mais atrasado se encontra o país na divisão internacional de trabalho, maiores são os desafios e a necessidade de instituições adaptadas.

Mas as estratégias nacionais de desenvolvimento tampouco se dão no território econômico e político exclusivo da nação. As relações internas entre os grupos econômicos e sociais e seus Estados são vinculadas às relações entre estes e os demais Estados, em particular o Estado hegemônico, por meio de oportunidades econômicas, modelos e ideologia. O acesso a divisas e tecnologia, o apoio ou veto (e, no limite, o bloqueio) às estratégias nacionais de desenvolvimento entre os países que se industrializaram no pós-guerra foram influenciados pela posição do país no contexto da Guerra Fria e, posteriormente, após a dissolução da União Soviética, pelas transformações internas e externas lideradas pelos EUA sobre a economia internacional.

Desse modo, os padrões e as estratégias de industrialização distinguiram-se, em função da especificidade da estrutura material e institucional de que partiram, do momento histórico em que as estratégias industriais se consolidaram e dos interesses geopolíticos que as conformaram.

2. As estratégias nacionais do pós-guerra: keynesianismo e desenvolvimentismo

A idade de ouro do capitalismo, entre 1950 e 1980, caracterizou-se pela difusão do padrão industrial e de consumo americano⁵ e pela construção de um regime macroeconômico mundial

⁵ No padrão industrial americano do pós-guerra, a indústria metalúrgica, a química, as máquinas constituíram o núcleo fundamental da indústria pesada para a acumulação industrial e os automóveis e bens de consumo duráveis os principais bens de consumo. Rodovias, portos, aeroportos, dutos, eletricidade formam a sua principal infraestrutura.

favorável à expansão dos mercados nacionais. A formação de um campo socialista rival liderado pela União Soviética favoreceu, entre os países europeus, a formação de um compromisso social-democrata e políticas de pleno emprego e, ao mesmo tempo, foi a base para a sustentação política de estratégias nacionais em territórios politicamente consolidados no pós-guerra, voltadas a promover, por meio do planejamento (como notório na França, no Japão e na Itália) e da criação de empresas públicas nos *commanding heights* do sistema industrial (da Inglaterra à Áustria, incluindo quase todos os países europeus ocidentais), capitalismo nacionalmente integrados. Tal estratégia passava, no caso europeu, por uma regionalização que favorecia os sistemas industriais nacionais por meio de mecanismos de compensação e integração produtiva estratégica. Os gastos públicos e a expansão dos salários e do crédito às famílias formavam, na maior parte dos países que se reconstruíram no pós-guerra, a base essencial da demanda e do crescimento. O comércio mundial entre os países industrializados cresceu extraordinariamente entre essas décadas, mas cresceu a partir de uma base extremamente baixa e, à exceção de algumas poucas economias grandes, como o Japão, dependente das importações de matérias-primas, nas demais, o mercado interno foi a base do crescimento e de afirmação das indústrias exportadoras. O keynesianismo nacional que se desenvolveu entre os países industrializados (apoiado pelo keynesianismo internacional sustentado pelos EUA) favorecia e legitimava as políticas industriais que tinham como base e principal grupo de pressão as grandes empresas industriais. A despeito de grande variedade entre as nações industrializadas, o Estado assumiu (como na França, na Itália ou no Japão) a função de coordenador e indutor dos investimentos privados por meio de crédito, subsídios e compras dos setores estratégicos (como notoriamente o caso do complexo industrial militar americano)⁶. A promoção da grande empresa e a afirmação de projetos nacionais – núcleo das estratégias desenvolvimentistas – beneficiaram-se da difusão da tecnologia americana e do papel estratégico deste país na garantia de um suprimento estável de energia e matérias-primas necessárias à industrialização. A industrialização por cópia de técnicas foi um fato geral do pós-guerra levando os países seguidores à formação de sistemas de inovação voltados para a adaptação e encurtamento do ciclo do produto, esta estratégia foi particularmente bem sucedida no Japão.

6 Sobre a hegemonia do capital industrial, convém recordar com Jessop (2002) que *"Accumulation strategies involve efforts to resolve conflicts between the needs of capital in general and particular capitals by constructing an imagined general economic interest that will always and necessarily marginalize some capitalist interests. Economic hegemony exists where a given accumulation strategy is the basis for an institutionalized compromise between opposed social forces for coordinating, governing or guiding activities within and across different institutional orders around the pursuit of a particular economic trajectory."* (Idem, p. 30). "Estratégias de acumulação envolvem esforços para resolver conflitos entre as necessidades do capital em geral e capitais particulares através da construção um interesse econômico geral imaginado que vai sempre e necessariamente marginalizar alguns interesses capitalistas. Hegemonia econômica existe onde uma dada estratégia de acumulação é a base para um compromisso institucionalizado entre forças sociais opostas para a coordenação, o governo e a realização de atividades, entre e através diferentes ordens institucionais na busca de uma trajetória econômica particular." (Idem, p. 30, tradução nossa).

Apenas a União Soviética (e países do leste europeu) e a China ficaram à margem da difusão da tecnologia americana e tiveram criação autônoma de tecnologia. Em relação ao comércio e à especialização, buscaram a construção de um sistema industrial integrado, por meio do comércio intrabloco socialista, com a liderança soviética na indústria de bens de capital, armamentos, energia e matérias-primas.

3. Padrões e estratégias nacionais na periferia

3.1. As estratégias nacionais de industrialização

Duas principais transformações afetaram essencialmente o comércio internacional no pós-guerra. De um lado, a principal base energética dos países industrializados deslocou-se para países periféricos; de outro, a indústria, que até aqui se limitara aos países do norte, chegava aos países do hemisfério sul, ou melhor, a alguns deles (BAIROCH, 1993). A primeira transformação levou a uma grande ampliação das possibilidades de enriquecimento dos países especialmente dotados do petróleo e gás (e dos detentores privados desses ativos), intensamente demandados pelos países industrializados. Ainda que menos espetaculares, outros produtores de minérios e alimentos também foram envolvidos, episodicamente, numa espécie de *staple trap*, isto é, na armadilha do crescimento socialmente polarizado e sem mudança estrutural, buscando reeditar, no novo contexto internacional do pós-guerra, a inserção clássica da periferia do século XIX.

Com efeito, na América Latina, a Venezuela e países pequenos e ricos em recursos naturais, como a Bolívia, caíram no *staple trap*, seguindo o caminho de expansão liderada pelo setor exportador tradicional. Estratégias favorecedoras de maior alargamento do mercado interno, mediante reformas agrárias, e os esforços industrializantes por meio do fomento à substituição de importações, liderado pelo Estado, foram derrotados ou perderam força e momento pela debilidade política da “indústria nascente” em contraste com a força dos interesses socioeconômicos dos proprietários desses recursos naturais defensores do livre-comércio. Do mesmo modo, essas mesmas instituições não viabilizaram, ao longo desses anos, uma maior diversificação exportadora a partir da base de recursos naturais.

Outros países, entretanto, com distinto grau de sucesso, trilharam um caminho de certa forma similar ao dos países que se reestruturaram no pós-guerra, a despeito de um muito maior atraso, sobretudo em suas estruturas agrárias, buscando internalizar as indústrias-chaves típicas do padrão industrial americano e de seu padrão de consumo. Essas indústrias, ao lado da urbanização e de seus serviços e infraestrutura, criavam, em economias atrasadas e de base econômica agrária, o que Hirschman (1958) definia como uma nova “conspiração multidimensional do desenvolvimento”⁷, na medida em que sua expansão gerava efeitos de encadeamento sobre setores produtivos e desdobramentos tecnológicos indutores do desenvolvimento econômico. A internalização dessas indústrias e a construção da sua infraestrutura constituíram o projeto fundamental das estratégias nacionais de desenvolvimento. Como agudamente observava Prebisch (1949), na periferia, as políticas keynesianas requeriam mudança estrutural de forma a deslocar as restrições externas, e a industrialização era a base para uma política de alto crescimento e redução do desemprego.

Como resultado desse esforço, formou-se um pequeno grupo de países latino-americanos (notadamente Brasil e México), asiáticos (especialmente as cidades de Hong Kong e Coreia do Sul e Taiwan) que, ao lado de Índia, Malásia, Tailândia, Indonésia e dos países socialistas, redefiniram a localização geográfica da indústria (mas não do seu centro de inovação).

Entre 1950 e 1980, a persistente elevação da renda per capita nesses países, superior à da média mundial e à dos EUA, o país líder, decorreu essencialmente do maior ritmo do crescimento do produto industrial e do deslocamento do trabalho excedente na agricultura para as atividades urbanas lideradas pela indústria e seus serviços. Nos países em que esse deslocamento foi maior, como na

7 Também para Alice Amsden (2001), o corte decisivo é a industrialização da periferia. A classificação sobre os países que seguiram o caminho industrializante está longe de ser consensual. Amsden, por exemplo, inclui o Chile entre estes, tendo em vista o período em que, no pós-guerra, buscou-se uma diversificação industrial por meio da substituição de importações. Em nossa qualificação, os novos países industrializados formam um clube mais restrito. *“Among backward countries a great divide had already appeared by the end of World War II in the form of manufacturing experience. ‘The rest’—comprising China, India, Indonesia, South Korea, Malaysia, Taiwan, and Thailand in Asia; Argentina, Brazil, Chile, and Mexico in Latin America; and Turkey in the Middle East—had acquired enough manufacturing experience in the production of silk, cotton textiles, foodstuffs, and light consumer goods to move into mid-technology and later high-technology sectors. ‘The remainder, which comprised countries that had been less exposed to modern factory life in the prewar period, failed thereafter to achieve anywhere near ‘the rest’s’ industrial diversification. The dividing line between the two sets of countries was not absolute, as noted later, but countries without robust manufacturing experience tended to fall further behind”* [...] (p. 1). “Entre países menos desenvolvidos, já havia uma grande divisão até o fim da Segunda Guerra Mundial na forma de experiência manufatureira. ‘O resto’ - se tratando de China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan, e Tailândia na Ásia; Argentina, Brasil, Chile, e México na América Latina, e Turquia no Oriente Médio - adquiriu experiência manufatureira o suficiente para a produção de seda, têxteis de algodão, alimentos, e bens de consumo leves para progredir para setores de média tecnologia e, mais tarde, alta tecnologia. “O restante, países menos expostos à vida fabril no período pré-guerra, faliu dali em diante em atingir uma diversificação industrial sequer próxima daquela do ‘resto’. A linha divisória entre os dois grupos de países não foi absoluta, como notado depois, pois países sem experiência manufatureira robusta tenderam a se afastar ainda mais” [...] (p. 1, tradução nossa)

Coreia do Sul ou Brasil, a taxa de crescimento foi mais alta; onde foi menor, como na Índia, a taxa de crescimento da renda por ocupado e *per capita* foi menor⁸.

Esses países, a despeito de sua diversidade inicial, tinham em comum o enfrentamento dos desafios e dilemas que, de partida, distinguiram o transplante de blocos industriais e de sua infraestrutura de industrialização em países onde, em relação às industrializações tardias do século XIX e as dos países europeus do pós-guerra, maiores eram: a distância tecnológica com os países industrializados e a inexistência de tecnologia proprietária nacional⁹, a descontinuidade ou heterogeneidade estrutural, a complementaridade dos investimentos dos novos setores e as restrições de balanço de pagamentos.

A difusão de tecnologia nessas circunstâncias se deu essencialmente por meio de transplantes de setores produtivos e da compra e produção local de bens de capital¹⁰. Desse modo, a taxa de investimento em máquinas e equipamentos assumiu papel decisivo para o sucesso das estratégias de desenvolvimento.

Tal como os países europeus do pós-guerra, o traço comum que distinguiu esses países foi a adoção do planejamento, em suas várias formas, do planejamento indicativo aos planos quinquenais¹¹. A influência do rápido e extraordinário sucesso industrial da União Soviética dificilmente poderia ser exagerada para o entendimento da difusão do planejamento não apenas em países capitalistas

8 A discussão entre a taxa de crescimento da produção industrial e a taxa de crescimento do PIB foi explorada analiticamente por Kaldor (1996).

9 Como sublinhou Amsden, "For the first time in history, backward countries industrialized without proprietary innovations. They caught up in industries requiring large amounts of technological capabilities without initially having advanced technological capabilities of their own. Late industrialization was a case of pure learning, meaning a total initial dependence on other countries' commercialized technology to establish modern industries. This dependence lent catching up its distinctive norms". (p. 2). "Pela primeira vez na história, países menos desenvolvidos se industrializaram *sem inovações próprias*. Eles convergiram para indústrias que requeriam grande capacidade tecnológica sem que inicialmente tivessem tecnologias avançadas próprias. A industrialização tardia foi um caso de *aprendizado puro*, significando a total dependência da tecnologia comercializada de outros países para estabelecer indústrias modernas. Essa dependência deu à convergência suas normas distintas." (p. 2, Tradução nossa).

10 [...] "innovations' in developing countries are associated much more closely with the transfer of sectors from the industrial world than with technological change as such – or more precisely, the latter is largely determined by the former. In this view, climbing up the ladder in the world hierarchy entails shortening transfer periods and gradually becoming a more active participant in the generation of technology." (OCAMPO, 2007, p. 15). [...] "inovações' em países em desenvolvimentos são associadas muito mais à transferência de setores do mundo industrial do que à mudança tecnológica em si – ou mais precisamente, o último é amplamente determinado pelo primeiro. Sob esse ponto de vista, galgar os degraus da hierarquia mundial implica encurtar períodos de transferência e, gradualmente, se tornar mais participativo na geração de tecnologia." (OCAMPO, 2007, p. 15, tradução nossa).

11 "Perhaps the hallmark of late late development is the appearance of development planning in its various forms: in its weaker form, simply in the guise of industrial policy, and in its most pointed expression, as the ubiquitous Five-years plans that so many countries proudly displayed for decades." (CHIBBER, p. 13) "A marca do desenvolvimento tardio é o aparecimento de planejamento de desenvolvimento em suas várias formas: em sua forma mais fraca, simplesmente sob o disfarce de política industrial, e em suas expressões mais agudas, como os ubíquos planos quinquenais que tantos países apresentaram orgulhosamente por décadas." (CHIBBER, p. 13, tradução nossa).

política e ideologicamente independentes, como na Índia, mas também entre os que se industrializaram sob a influência política e ideológica e estímulo dos EUA, como no caso da Coreia do Sul.

Também de forma similar ao que se deu na Europa Ocidental, não apenas o planejamento distinguiu as estratégias nacionais de industrialização. Sobretudo naqueles países mais exitosos, como Brasil e Coreia do Sul (e posteriormente na China, desde as reformas de Deng Xiaoping), as estratégias industriais foram resultados de intervenções públicas diretas sobre a alocação dos investimentos tanto indiretamente, por meio de bancos públicos financiando o investimento industrial e sua infraestrutura, quanto em nível setorial, com a formação de importantes blocos de empresas estatais em atividades industriais estratégicas na infraestrutura¹².

A instância básica de regulação era formada pela coordenação em que a relação estado-setor-firma assumia o lócus principal. Tal como nos países europeus do pós-guerra, a base dessas estratégias de desenvolvimento foi a promoção de grandes empresas nacionais industriais, privadas ou estatais, mediante subsídios e créditos discricionários, assumindo o Estado o papel de coordenador dos investimentos e promotor da infraestrutura necessária à expansão daquelas indústrias.

Ao contrário, entretanto, das industrializações europeias do pós-guerra e do sistema socialista com tecnologia autônoma, nesses países, quer na Ásia ou América Latina, a distância do ciclo do produto era maior, menor era o esforço na criação tecnológica e maiores eram a participação do capital estrangeiro e a compra de tecnologia, em que pese haver uma grande variedade nacional. Assim, por exemplo, devido a sua posição na Guerra Fria, a China socialista e a Índia dispunham de importante complexo militar e esforço tecnológico autônomo na produção de armamentos com importante impacto na formação de suas estratégias nacionais tecnológicas.

12 *"Industrial strategy rests upon directed public interventions at the sectoral or firm level, aimed at stimulating particular lines of economic endeavor. Microeconomic targeting of policies toward particular sectors is necessarily involved. The state may also undertake economic wide actions complementary to the sectoral trusts. All governments engage in industrial strategy in this sense. Historically, no country has entered into modern economic growth without the state's target intervention or collaboration with large-scale private sector entities."* (SHAPIRO, Taylor, 1990, p. 861). "A estratégia industrial se apoia sobre intervenções públicas voltadas ao nível setorial ou de empresas, direcionada a estimular linhas particulares de empreendimentos econômicos. O direcionamento microeconômico de políticas a setores particulares é necessariamente contemplado. O estado também pode tomar ações economicamente amplas complementando os trustes setoriais. Todos os governos praticam estratégias industriais nesse sentido. Historicamente, nenhum país cresceu economicamente sem a intervenção direcionada do estado ou a colaboração em grande escala do setor privado". (SHAPIRO, Taylor, 1990, p. 861, tradução nossa).

Assim, independentemente do maior ou menor peso das exportações na composição da demanda final das indústrias, a industrialização tardia do século XX foi liderada pelos Estados¹³. A distinção convencional entre uma estratégia baseada na substituição de importações (ISI) associada à liderança do Estado, em países como Brasil e México, e uma industrialização orientada pelas exportações (IOE) associada à liderança do mercado na Coreia do Sul, Taiwan ou Tailândia não resiste, com efeito, às evidências históricas sobre as industrializações seguidas nesses países¹⁴. Todas as industrializações contaram inicialmente com processos de substituição de importações e abertura seletiva e deram maior ou menor ênfase nas exportações industriais segundo distintas constelações de fatores. Uma peça essencial das estratégias nacionais de desenvolvimento foi o regime macroeconômico em que a política fiscal e monetária se subordinava aos objetivos do crescimento econômico. Até os anos 1970, o financiamento externo foi irrelevante, e a restrição de divisas impunha um estrito controle sobre o câmbio, que se afirmou como elemento estratégico para as trajetórias desenvolvimentistas.

Distintos padrões

Ao contrário dos países da Europa Ocidental, a industrialização no pós-guerra, guiada por Estados desenvolvimentistas, não foi acompanhada por coalizões socialdemocratas, visando à distribuição de renda e ao pleno emprego. As coalizões sociais e o padrão de distribuição de renda foram essencialmente influenciados pela forma como foi enfrentada a questão da terra e a modernização da produção agrícola. Onde era maior o atraso na agricultura de alimentos e maior o peso de oligarquias tradicionais nos pactos do poder político, como, por exemplo, no Brasil, na Índia ou na Indonésia, a industrialização se deu acompanhada por ampla marginalização social e do consumo moderno das amplas massas rurais, levando a grande concentração de renda. Esses Estados, ainda que coesos em torno da estratégia industrial, eram muito mais fragmentados, delegando a grupos dominantes locais a função de controle social sobre populações marginais. Nos países onde ocorreram reformas agrárias e modernização simultânea da agricultura (como na Coreia do Sul e em Taiwan), houve menor polarização social, afirmando-se um Estado mais coeso em torno dos interesses dos capitais industriais. Na China, as comunas levaram a um grande nivelamento social, entretanto, a

¹³ Em Medeiros e Serrano (2001), discute-se o papel das exportações nas trajetórias de crescimento segundo suas distintas estruturas produtivas.

¹⁴ "State intervention is a phenomenon that has been common across the development experience, in the successful cases as well as the failures. " States...thus differ not so much in their orientation toward the economy... but in their capacity to bring about the desired results." (CHIBBER, p. 6). "Intervenção estatal é um fenômeno que tem sido comum em toda experiência de desenvolvimento, tanto nos casos de sucesso quanto nos fracassos. Estados... então diferem não tanto em sua orientação quanto à economia... mas em sua capacidade de realizar os resultados desejados." (CHIBBER, p. 6, tradução nossa).

opção da indústria pesada nos anos 1950, em meio a uma agricultura de baixa produtividade, levou à miséria rural. No México, a reforma agrária implementada no pós-guerra também não resultou em elevação do padrão de consumo rural, gerando grande polarização de renda entre campo e cidade.

Desse modo, os padrões distributivos seguidos pelos diferentes países, que entre os anos 1950 e 1980 fizeram do setor industrial a sua principal máquina de crescimento, foram bastante distintos. Do mesmo modo, o desempenho exportador foi distinto.

No Brasil e México, economias grandes e ricas em recursos naturais, a marginalização rural, o desequilíbrio entre o crescimento da produtividade industrial e da agricultura de alimentos e a concentração de renda não foram obstáculos à formação de um amplo mercado interno. Com efeito, um traço comum em ambos os países foi a integração entre indústria e a base de recursos naturais voltada para produção dirigida predominantemente ao mercado interno. Em ambos os países (e, nesse particular, também na Índia), a indústria pesada requereu menor necessidade de importar do que naquelas economias com grande escassez de recursos naturais e alimentos (como Coreia do Sul e Taiwan, idênticas, nesse aspecto, ao Japão). Pela mesma razão, as exportações de recursos naturais foram um substituto natural às exportações industriais. Estas desenvolveram tardiamente e só se expandiram ao longo dos anos 1970 ao mesmo tempo em que grandes fluxos de investimento estrangeiro concentrados na indústria de bens de consumo duráveis levaram a uma substancial internacionalização do mercado interno.

Com efeito, no caso do Brasil, a exportação tradicional de produtos primários predominou até os anos 1970, o câmbio foi usado inicialmente a favor das importações industriais e só posteriormente favoreceu as exportações industriais; no caso do México, as receitas de turismo e exportações tradicionais viabilizaram um câmbio valorizado favorável às importações industriais necessárias à produção industrial. No final dos anos 1970, a descoberta de petróleo no México levou a uma *staple trap*, resultando no abandono da estratégia de aprofundamento da industrialização.

Na Argentina, afirmou-se uma situação intermediária entre a que se passou nas pequenas economias ricas em recursos naturais e a que se deu nos dois países maiores da região. A demanda de divisas decorrente da industrialização substitutiva de importações foi coberta essencialmente por exportações tradicionais. Mas, ao contrário do que se deu nesses últimos países, a Argentina tinha um ponto de partida muito distinto. Contava com maior grau de urbanização e menor heterogeneidade estrutural, graças a uma elevada produtividade na agricultura, e, conseqüentemente, maior taxa de

salários. Malgrado diversos esforços industrializantes, não se formaram na Argentina um compromisso centrado na industrialização e instituições de coordenação típicas dos Estados desenvolvimentistas (como um banco de desenvolvimento) como a que se implantou nos outros países ao longo dessas décadas. A industrialização se deu num contexto de um persistente conflito distributivo e difícil conciliação de interesses entre os produtores rurais (detentores das divisas) e os industriais sobre a política econômica e, em particular, sobre a taxa real de câmbio. O elevado endividamento externo nos anos 1970 deu uma sobrevida a esse padrão até a moratória mexicana de 1982.

Na Ásia, os padrões de industrialização do pós-guerra e as estratégias foram distintos. Em primeiro lugar, para um pequeno grupo de países, como Coreia do Sul, Taiwan e certamente cidades-estados, como Hong Kong e Cingapura, a pobreza de recursos naturais tornava a exportação de produtos industriais uma via obrigatória de industrialização, quer, como no caso de Taiwan e as cidades-estados, devido à exiguidade do mercado interno, quer, como no caso de todos os demais, devido à necessidade de financiar a sua capacidade de importar. Em segundo lugar, devido à situação política decorrente da Guerra Fria, esses países extinguíram os direitos proprietários tradicionais na terra e contaram com grande apoio dos EUA na provisão inicial de financiamento externo e de mercado preferencial para suas exportações. Tal estratégia industrializante, ao lado da subordinação política da classe trabalhadora, levou à formação de “Estados coesos” voltados para a promoção da grande indústria centralizada, como ocorreu na Coreia do Sul com os *chaebols*¹⁵. Para a conquista desse mercado, as indústrias sul-coreanas contaram adicionalmente com grandes investimentos de firmas japonesas que detinham superior tecnologia, favorecendo o encurtamento do ciclo do produto e viabilizando as estratégias exportadoras industriais¹⁶. Por essas razões, esses países apresentaram uma maior “rigidez flexível” (CHANG, 2006)¹⁷, adaptando e mudando as políticas de subsídios e

15 “[...] the setting that has proved to be the most conducive (ie a necessary but not a sufficient condition) to rapid industrial growth in the developing world is one in which the state’s near exclusive commitment to high growth coincided with the profit maximizing needs of private entrepreneurs” “Cohesive capitalist states have generally created such political economies.” (KOHLI, 2004, p. 13). “[...] ... a configuração que provou ser a mais conducente (ou seja, uma condição necessária mas não suficiente) para crescimento industrial acelerado no mundo em desenvolvimento é aquela em que o compromisso quase exclusivo do estado para o crescimento elevado coincide com a necessidade de maximização de lucro de empreendedores privados”. “Estados capitalistas coesos têm geralmente criado tais economias políticas.” (KOHLI, 2004, p. 13, tradução nossa).

16 Para uma discussão dessas articulações, ver Chibber (2003).

17 “[...]when they were faced with external shocks, they showed impressive ability to quickly switch the composition of their final demand though devaluation and real wage restrains, but the more important part of the story was that such adjustments were not simply seen as an exercise of getting short run macroeconomic balances right, but seen as a step within a continuous transformation of their economic structure towards high technology industries (what is called “upgrading” by East Asian bureaucrats). “[...] quando defrontaram choques externos, eles mostraram habilidade impressionante de mudar rapidamente a composição de sua demanda final através de desvalorização e restrições dos salários reais, mas a parte mais importante da história foi que tais ajustes não foram simplesmente vistos como exercícios para acertar os balanços macroeconômicos de curto prazo, mas vistos como um passo dentro uma transformação contínua de sua estrutura econômica na direção de indústrias de alta tecnologia (o que é chamado de “upgrading”, ou modernização, por burocratas do leste asiático). (tradução nossa).

proteção aos setores e grupos industriais sem os vetos dos grupos deslocados, como tipicamente na América Latina¹⁸.

Baixos salários reais, taxas reais de câmbio competitivas e taxas nominais de câmbio estáveis foram ingredientes comuns das exportações asiáticas que, iniciadas nos setores intensivos em trabalho (têxtil, calçado etc.), progrediram para setores intensivos em tecnologia (na eletrônica), com elevação gradual dos salários reais, na medida em que a produtividade aumentava e o excedente de mão de obra declinava. A difusão do consumo acompanhava essa transformação produtiva e, ao contrário do Brasil, México ou Índia, incluía também os pequenos proprietários rurais.

A estratégia industrializante sul-coreana contou com instrumentos parecidos com os que foram usados no Brasil e no México. O Estado não foi mais ou menos interventor na indução e coordenação de subsídios ao investimento privado¹⁹, entretanto, devido a circunstâncias estruturais e geopolíticas diferenciadas, essa política gerou resultados macroeconômicos e distributivos distintos. A composição e a mudança da pauta exportadora permitiram formar um maior e mais diversificado setor de *tradables industriais*, viabilizando uma elevada taxa de exportações e estável taxa de câmbio. Tal realidade tornar-se-ia evidente nos anos 1980, mas já se afirmara com o padrão de crescimento com endividamento que, tal como no Brasil e no México, se afirmou nos anos 1970, mas com maior solvência externa. Nas do Sul, o crescimento do emprego industrial, ao lado de uma modernização simultânea da agricultura, resultou, em comparação com as experiências latino-americanas, numa melhor distribuição de renda e coesão social.

18 “[...]tariff and exchange rate policies adopted to protect the national economy and thus to promote demand for indigenous goods often created powerful interest groups. As these groups were difficult to dislodge, fragmented multiclass states found themselves more rigidly committed to particular development path. In sum fragmented multiclass states like cohesive capitalist states sought to promote industrialization but they did so less effectively because their goals were more plural and their political capacities less developed.” (CHIBBER, 2003, p. 15). “[...] políticas de tarifas e câmbio adotadas para proteger a economia nacional e então promover demanda para bens nacionais frequentemente criaram grupos de interesse poderosos. Como esses grupos eram difíceis de dissolver, estados fragmentados em muitas classes se encontraram mais rigidamente comprometidos com um caminho de desenvolvimento específico. Em suma, estados fragmentados em muitas classes, como estados capitalistas coesos, buscaram promover industrialização, mas também o fizeram menos efetivamente, porque seus objetivos eram mais plurais e suas habilidades capitalistas menos desenvolvidas.” (CHIBBER, 2003, p. 15, tradução nossa).

19 “It is by now well known that the favorite neoclassical showcase of South Korea is not predominantly one of market liberalism but of aggressive and judiciously selective state intervention. The Korean state has heavily used the illiberal compliance mechanisms of selective command and administrative discretion, restricting imports for industrial promotion, disciplining the private sector through control over domestic credit, foreign exchange and underwriting of foreign borrowing, and public enterprise leading the ways in many areas.” (BARDHAN, 1988, p. 62). “Atualmente já é sabido que a demonstração favorita neoclássica, a Coreia do Sul, não é predominantemente um neoliberalismo de mercado, mas sim uma intervenção estatal agressiva e judiciosamente seletiva. O estado coreano usou pesadamente os mecanismos de submissão não liberais de comando seletivo e discricção administrativa, restringindo importações para a promoção industrial, disciplinando o setor privado através do controle do crédito doméstico, câmbio e subscrição de dívida externa, e empreendimento público, liderando o caminho em muitas áreas.” (BARDHAN, 1988, p. 62, tradução nossa).

Com variantes, essa circunstância se reproduziu em Taiwan. A via exportadora de Taiwan foi o resultado, numa economia pobre em recursos naturais, de uma combinação entre o apoio e a abertura unilateral americana decorrente da Guerra Fria e ampla capacidade de coordenação do investimento privado por meio de agências de fomento, banco público e empresas estatais. Ao longo desse período, com exceção dos países socialistas, nenhum país em desenvolvimento detinha maior fração do investimento nas mãos de empresas estatais do que Taiwan.

Também na Indonésia e na Índia afirmaram-se, entre 1950-1980, Estados desenvolvimentistas que fizeram da industrialização nacional suas principais estratégias nacionais de desenvolvimento. Planos quinquenais, elevado peso das empresas estatais em setores estratégicos da indústria pesada e da infraestrutura, estrita proteção do mercado interno e substituição de importações constituíram o núcleo dessa estratégia. Na Índia, sua posição de independência na Guerra Fria e a influência do planejamento soviético levaram à formação de uma estratégia militar autônoma com importantes impactos na prioridade centrada na indústria pesada. Com uma agricultura atrasada, com a imensa maioria da população ocupada em atividades de subsistência e baixo deslocamento intra-setorial e com uma indústria leve de consumo de base artesanal, o desenvolvimentismo indiano levou a modestas taxas de crescimento e concentração de renda ainda que tenha logrado internalizar importantes segmentos da indústria moderna e de sua infraestrutura.

O desenvolvimentismo na Indonésia se deu a partir dos anos 1960, inteiramente subordinado estratégica e politicamente aos EUA (tal como nas demais economias dinâmicas da Ásia). Em ambas as economias, ao contrário do que se passou no sudeste asiático e de forma mais próxima à dos países latino-americanos, a manutenção do poder econômico e da influência política dos proprietários da terra levou à perpetuação de estruturas sociais de produção muito atrasadas, formando o que Kohli (2004) denominou de “Estados multiclassistas fragmentados”. Também como nos países latino-americanos, o atraso nas exportações industriais e a existência de um setor exportador baseado em recursos naturais tornaram mais limitada a sustentação dessas trajetórias industriais no ambiente externo criado a partir dos anos 1980.

4. O neoliberalismo e a crise das estratégias nacionais desenvolvimentistas nos anos 1990

Tal como os “Estados nacionais keynesianos de bem-estar” (JESSOP, 2002), os Estados desenvolvimentistas que conduziram a industrialização entre os países periféricos entraram em crise a partir das transformações iniciadas com a retomada da hegemonia americana no governo Reagan (TAVARES, 1997) e com o colapso da União Soviética. Abertura externa, desregulação dos mercados, privatização, subordinação da macroeconomia à estabilidade da moeda, lideradas e impulsionadas pelos EUA diretamente (e por meio das instituições de Bretton Woods) visaram, nos países centrais, resgatar o poder das grandes empresas em relação à regulação estatal e aos sindicatos – as “rigidezes sociais” no discurso conservador – e garantir autonomia aos processos de reestruturação face ao acirramento da concorrência. Esta se deveu à diluição dos territórios econômicos e monetários, à entrada de novas tecnologias baseadas na informação e telecomunicação (TIT) e à desregulação de setores, sobretudo bancos e telecomunicações. Tais transformações ampliaram, no tempo e no espaço, as estratégias privadas de acumulação.

A afirmação do neoliberalismo como doutrina, isto é, a hegemonia das visões predominantes no “complexo Washington-Wall Street”, a despeito de sua retórica sobre o Estado mínimo e sobre a eficiência do mercado, traduziu uma nova estratégia de acumulação impulsionada pelo Estado (neoliberal) e uma nova coalizão socioeconômica a favor de uma maior autonomia das grandes empresas em seu processo de internacionalização e de um maior poder ao capital financeiro²⁰. A desregulação financeira e o maior peso das finanças diretas sobre as estratégias de investimento e sobre a formação de preços tornaram o processo competitivo das firmas fortemente dependente do acesso ao financiamento e operação em escala internacional, levando a intensa centralização do capital. Por outro lado, a abertura financeira retirou a autonomia na gestão da política cambial dos Estados com impactos nacionais diferenciados conforme o grau de abertura externa das economias e da competitividade dos seus setores exportadores. Ao contrário do período keynesiano, a dimensão do salário

²⁰ Jessop denomina de “Estado schumpeteriano competitivo” um “state that aims to secure economic growth within its borders and/or to secure competitive advantages for capitals based in its borders, even where they operate abroad, by promoting the economic and extra economic conditions that are currently deemed vital for success in competition with economic actors that and spaces located in other states.” (Idem, p. 96). “Estado schumpeteriano competitivo” um “Estado que tem como objetivo assegurar o crescimento econômico em suas fronteiras, e/ou assegurar vantagens competitivas para capitais baseados dentro de suas fronteiras, mesmo quando eles operam no exterior, através da promoção de condições econômicas e extra econômicas, agentes e espaços econômicos localizados em outros Estados.” (Idem, p. 96, tradução nossa).

como renda passou a ser subordinada, e o salário passou a ser considerado essencialmente como um custo para as empresas.

A abertura financeira teve grande importância para a crise e descontinuidade das estratégias nacionais de desenvolvimento (tanto em países industrializados quanto, e principalmente, naqueles semi-industrializados) na medida em expunha as economias a fluxos externos especulativos e dissolvia o papel do crédito doméstico como mecanismo de coordenação dos investimentos. Foi na esteira das crises cambiais que as reformas estruturais foram introduzidas de forma concentrada.

Ao lado dessa dimensão, a do poder político do Estado hegemônico sobre outros Estados e da grande empresa e das finanças sobre os Estados nacionais e outras organizações e hierarquias, mudanças substanciais ocorreram na divisão internacional do trabalho, levando a uma inflexão nas estratégias predominantes²¹.

Se no pós-guerra a difusão da industrialização se deu mediante transplante de setores industriais nos anos 1990, como corolário da revolução tecnológica baseada na informação e telecomunicação, da redução dos custos de transporte e da abertura comercial e financeira, a internacionalização da cadeia produtiva liderada pelas empresas multinacionais (EMN) afirmou-se como fator essencial para uma redivisão internacional do trabalho por meio da formação de importantes *global commodity chains* (sobretudo, em bens de consumo industriais).

Tal mudança, que se afirmou, sobretudo, em âmbito regional, deslocou o lócus essencial de coordenação industrial, antes centrado no setor produtivo nacionalmente integrado, para a empresa e suas novas redes de fornecedores e ampliou a importância da inovação tecnológica na competição entre as firmas. O impacto dessa transformação sobre os sistemas nacionais produtivos se deu diretamente sobre o grau de nacionalização de suas estruturas e indiretamente sobre o seu grau de industrialização.

Há duas interpretações básicas sobre o processo de redivisão internacional de trabalho decorrente das transformações tecnológicas. De um lado, a maioria dos que sublinham a emergência de uma nova divisão internacional do trabalho baseado nas novas tecnologias e fragmentação das atividades produtivas enfatiza a importância do custo do trabalho e do grau de utilização do trabalho não qualificado como elemento crucial para uma nova divisão internacional de trabalho e intensa

²¹ Como se procurará aqui argumentar, a crescente internacionalização resulta de múltiplos processos e fatores, a globalização liberal é apenas uma de suas formas. Para uma discussão, ver Jessop, 2002.

concorrência baseada nos custos de produção²². Assim, se no século XIX a complementaridade no comércio exterior se dava entre a Inglaterra e os países ricos em recursos naturais e, ao longo do século XX, entre os países industrializados e os produtores de petróleo, nas últimas décadas deste século e, sobretudo, nos anos 1990, formou-se outra complementaridade entre indústrias e países segundo a intensidade da utilização de trabalho direto não qualificado. Esse processo que teria se consolidado amplamente no sudeste asiático ganhou especial importância com a ascensão da China como centro manufatureiro mundial.

Outra interpretação, ambientada especialmente na Europa, atribui as mudanças à ascensão de um novo paradigma produtivo, o da “especialização flexível” (PIORE, SABEL, 1984), enfatizando a crise da produção em massa e da padronização e a emergência de estratégias produtivas em que a especialização e a formação de redes de fornecedores tornam-se essenciais. Essa formulação, embora expressa em termos gerais, adota a mudança tecnológica como mola propulsora sem identificar as diferenciações nacionais, sociais e setoriais que lhe conferem maior ou menor relevância²³. Há, nessa abordagem, entretanto, uma convergência com a primeira interpretação ao sublinhar que o núcleo

22 Como observou Smith (2005), as principais formulações sobre a formação de *global commodity chains* (GCC) e de uma nova divisão internacional de trabalho baseiam-se nos diferenciais sobre o custo do trabalho: “*For New International Division Labor theorists, technology is important primarily because innovations in both communications and production techniques facilitate the ability of core capitalists to coordinate and control geographically dispersed production. The overriding focus is on how transnational capital takes advantage of differential labor costs, once they have the technical means to do so*”. (p. 158). “Para teóricos da Nova Divisão Internacional do Trabalho, a tecnologia é primariamente importante porque inovações em técnicas de comunicação e produção favorecem a habilidade de capitalistas centrais em coordenar e controlar geograficamente a produção dispersa. O foco primordial é como o capital transnacional tira vantagem dos diferentes custos de trabalho, uma vez que tenham os meios tecnológicos para fazê-lo.” (p. 158, tradução nossa)

23 Assim, por exemplo, mesmo nas industrializações periféricas onde essa inflexão no paradigma tecnológico é menos adequada, observou-se que, na industrialização coreana, afirmaram-se historicamente “rigidezes flexíveis”, isto é, instituições e mecanismos de regulação com capacidade de alterar prioridade e estratégias setoriais sem abrir mão das prioridades fundamentais do crescimento econômico com convergência tecnológica. No Brasil e no México, a força dos interesses protegidos (a rigidez) foi maior (menos flexível).

da transformação produtiva é a remontagem das cadeias produtivas centrada na empresa e na configuração de sistemas industriais mais flexíveis²⁴.

Tais transformações nas relações de poder, nas finanças, nas tecnologias e no comércio sacudirão profundamente as relações entre a grande empresa e os Estados nacionais tal como construídos nas estratégias nacionais de desenvolvimento.

4.1. A rebelião pelo alto

No padrão nacional desenvolvimentista anterior, a estratégia industrial com foco nos setores integrados há um tempo que dissolvia a assimetria tradicional do país no comércio internacional era, ao mesmo tempo, articulada pela estratégia da grande empresa. A proteção do mercado interno e, sobretudo, do "território monetário" amarrava a acumulação produtiva e financeira e fazia da expansão dos salários e do emprego, quando acompanhado por exportações, um processo virtuoso.

Nas novas condições criadas pelas transformações dos anos 1990, a assimetria da divisão do trabalho passou a se dar pelo maior ou menor controle sobre as cadeias produtivas, e o domínio sobre as tecnologias-chaves passou a definir a posição dos países centrais. A estratégia da empresa não mais se confundia com a dos sistemas nacionais e a sua internacionalização, isto é, a sua inserção na cadeia produtiva é que se afirmou como sua principal estratégia de acumulação. Do ponto de vista da empresa, a dimensão financeira dessa estratégia foi a maior dependência da alavancagem junto ao sistema financeiro internacional. Do ponto de vista macroeconômico, a internacionalização financeira

²⁴ "In an effort to understand the changing realities of the late twentieth century, both the NIDL and the "flexible production" literature challenge some basic assumptions of previous development theory. They problematize the simplistic assumption that "industrialization" will lead to genuine economic development, urging us to closely examine the nature of manufacturing activities and the specific linkages connecting manufacturing enterprises to global markets and local, state and transnational capital. While some peripheral countries remain primarily "export platforms" for simple low-technology, labor intensive goods made by low-wage unskilled workers, "industrial upgrading" in many of the NICs has led to a shift from commodities like textiles, apparel and footwear to "higher value-added items that employ sophisticated technology and require a more extensively developed, tightly integrated local industrial base." (SMITH, p. 159). "Num esforço para entender as realidades em transformação do século vinte, ambos os teóricos da Nova Divisão Internacional do Trabalho e a literatura da "produção flexível" desafiam algumas suposições básicas da teoria do desenvolvimento predecessora. Eles problematizam a suposição simplista de que a "industrialização" vai levar ao desenvolvimento econômico genuíno, insistindo que examinemos cuidadosamente a natureza das atividades manufatureiras e os vínculos específicos, conectando empresas manufatureiras a mercados globais e capital local, estadual e transnacional. Enquanto alguns países periféricos permanecem primariamente "plataformas de exportação", por simples baixa tecnologia, bens intensivos em trabalho realizado por trabalhadores sem habilidades e mal remunerados, a "atualização industrial", em muitos dos países recentemente industrializados, levou a uma mudança das *commodities* como têxteis, vestuário e calçados a "bens de maior valor que agregam tecnologia sofisticada e requerem uma base industrial local mais extensivamente desenvolvida e fortemente integrada." (SMITH, p. 159, tradução nossa).

levou a crescente descolamento das finanças (globalizadas) em relação às atividades industriais (territorializadas), sobretudo pela perda de controle dos Estados sobre a taxa real de câmbio.

Desse modo, como corolário dessas mudanças no regime macroeconômico e na inserção comercial, houve, na extensão e nas condições em que os países abriram suas economias, uma ruptura entre os interesses das empresas predominantes e as estratégias industriais nacionais. Cultivadas e promovidas por seus Estados nacionais desenvolvimentistas, as empresas passaram a perceber novas estratégias de acumulação, demandando ao Estado novas funções e apoio a tais estratégias. Assim, as pressões lideradas pelos EUA ao longo dos anos 1990 a favor da liberalização e abertura externa e uma nova estratégia de desenvolvimento encontraram grande apoio interno entre os grupos financeiros cosmopolitas e do *big business* em geral.

A rebelião das grandes empresas contra o Estado desenvolvimentista se deu em todo lugar²⁵. Foi acompanhada, em geral, pela opinião pública, que identificava a política industrial como as praticadas por países como Brasil, Coreia do Sul e Indonésia com autoritarismo político e, no caso do Brasil, com concentração da renda. A coesão e a legitimidade em torno da estratégia de acumulação centrada na indústria foram profundamente abaladas.

Nos países que se industrializaram no pós-guerra, tais transformações levaram a mudanças substanciais em suas estratégias de desenvolvimento. O grau e o impacto das mudanças sobre as estratégias e trajetórias nacionais de desenvolvimento dependeram essencialmente do grau atingido de desenvolvimento, da maior ou menor resistência da estratégia anterior aos novos desafios e da capacidade de transformação estrutural das economias. A estrutura produtiva, o grau de vulnerabilidade externa e de endividamento, a existência de dinâmicas regionais diferenciadas e o poder e coesão política dos Estados nacionais foram os vetores principais.

4.1.1. Dois caminhos

A despeito de um movimento geral na direção apontada, houve, grosso modo, duas respostas nacionais bastante distintas. A primeira delas, integracionista (AMSDEN, 2001), baseou-se na busca

25 “[...] in Korea, the giant conglomerates (the chaebols) have aggressively campaigned during the 1990s to convince the population that the government should abandon its industrial policy and financial regulation.” (CHANG, 2006, p. 253). “[...] Na Coreia do Sul, os conglomerados gigantes (os chaebols) fizeram agressivas campanhas durante os anos 1990 para convencer a população de que o governo deveria abandonar sua política industrial e a regulamentação financeira.” (CHANG, 2006, p. 253, tradução nossa).

de uma inserção na cadeia produtiva organizada pelas EMN segundo suas vantagens comparativas reveladas por uma ampla e unilateral abertura externa em que a atração de investimento direto estrangeiro (IDE), associação com capital estrangeiro e de financiamento externo assumiram função protagonista. Em termos de política industrial, a mudança essencial foi a supressão do direcionamento e da verticalização a favor das regras universais e da horizontalização. Devido à ênfase atribuída nessa política aos investimentos e financiamento externos, o regime macroeconômico que lhe foi subjacente baseou-se na defesa da estabilidade da moeda e da taxa nominal de câmbio e no crescente predomínio do capital financeiro sobre as políticas econômicas. Esse caminho foi trilhado, em geral, pelos países periféricos produtores de *commodities* (a Rússia, após o colapso da URSS, também adotou esse caminho). A novidade foi a adoção desse caminho na produção industrial por meio de plataformas de exportações como a que se desenvolveu no México (após a sua entrada no Nafta, em 1994).

A segunda resposta, “independente”, na classificação de Amsden (2001), baseou-se na maior resistência ao abandono da estratégia da industrialização nacional, mantendo ou introduzindo mudanças superficiais nos controles dos fluxos financeiros, investimentos e associações com o capital estrangeiro. A manutenção do crédito interno com instância de regulação e a manutenção do planejamento econômico e da coordenação macroeconômica centrada na defesa de uma taxa de câmbio real competitiva prosseguiram de forma estratégica. Como reestruturação decorrente das pressões externas e das mudanças tecnológicas, esse caminho baseou-se na abertura seletiva e negociada, no apoio ao processo de internacionalização das empresas e, sobretudo, na busca de uma inserção na cadeia produtiva mais próxima das atividades inovadoras e proprietárias por meio de amplos investimentos públicos em ciência e inovação voltados à atualização industrial. Esse caminho foi trilhado por diversos países que construíram importantes conexões entre a indústria local e as exportações industriais.

Entre os dois caminhos, diversos países seguiram variantes, combinando de forma *ad hoc* e sem estratégia política de ambos, segundo a força das reformas e a pressão dos interesses contrariados.

4.1.2. Variantes nacionais e regionais

Na América Latina, a crise do desenvolvimentismo se afirmou com a crise da dívida externa dos anos 1980. Esta se deu de forma autônoma das estratégias nacionais de desenvolvimento, mas criou as circunstâncias macroeconômicas, patrimoniais e políticas favorecedoras ao triunfo do neoliberalismo dos anos 1990. No México, a moratória de 1982 uniu num mesmo barco os credores externos (organizados pelo FMI e pelo Tesouro Americano) e os banqueiros e industriais descontentes com a estratégia de acumulação anterior esmagada pela valorização do câmbio decorrente da elevação do preço e da descoberta de grandes jazidas de petróleo. No Brasil, o conflito distributivo deflagrado pelo choque externo e a crescente pressão dos industriais descontentes com a “industrialização forçada” do final dos anos 1970 levaram a um caminho de ajuste em que o Estado assumia o ônus maior da dívida externa, interrompendo os investimentos públicos que lideraram o ciclo de acumulação anterior. Na Argentina e no Chile, a estratégia de acumulação centrada numa radical abertura externa, âncora cambial e grande dependência ao capital estrangeiro adotada no final dos 1970 foi substituída por políticas monetaristas, visando à socialização da dívida externa e à negociação com o FMI.

Nesse contexto, as pressões liberalizantes e o discurso doutrinário neoliberal em torno do que se convencionou no Consenso de Washington passaram a articular os interesses dos bancos credores, do Tesouro Americano, das grandes empresas multinacionais com negócios na região e dos grupos econômicos dominantes. A rebelião desses grupos contra o Estado desenvolvimentista traduzia (sob uma retórica liberalizante e democratizante) uma ampliação do poder e da influência dos exportadores tradicionais, dos bancos e dos grupos industriais em associação com o capital estrangeiro.

A abundância de divisas dos anos 1990 permitiu estabilizar a moeda e o conflito distributivo, consolidando a coalizão desses interesses, e abriu novas possibilidades de associações e estratégias de acumulação principalmente nas atividades privatizadas em telecomunicações e bancos. O caso mais espetacular de guinada e adesão a essa estratégia foi a Argentina. A aliança de interesses dos grupos domésticos dominantes com os dos financistas e grandes empresas internacionais deslocou do

Estado as antigas alianças que fizeram da indústria e do mercado doméstico o principal setor e a principal escala de acumulação²⁶.

A retomada de um maior crescimento com estabilidade de preços fez do bloco de interesses costurados pelo Consenso de Washington um projeto hegemônico na América Latina, ao longo dos anos 1990. A via “integracionista” predominou tanto pela retomada do modelo “primário exportador” (Argentina e economias menores da região) quanto pela expansão das atividades industriais intensivas em trabalho nas “plataformas de exportação” (México).

Devido à sua maior diversificação industrial, houve, no Brasil, maior resistência à nova estratégia com maior preservação de empresas e bancos públicos, entretanto, essa resistência não se afirmou como o caminho “independente” antes discutido, e a direção das reformas foi semelhante. A política industrial foi identificada com o autoritarismo dos militares, e a coesão em torno da indústria como principal máquina de crescimento foi desfeita. Houve desarticulação de cadeias produtivas,

²⁶ Como se observou, a Argentina nunca construiu um Estado desenvolvimentista. Como notou Amsden, “*In terms of getting the control mechanism right or wrong, neither applies to Argentina. Simply Argentina never developed any functional control mechanism, as we saw earlier. It had no development bank comparable in elitism and esprit de corps to the BNDES in Brazil or NAFINSA in Mexico; a Peronist development bank in the 1940s was dysfunctionally corrupt. Argentina had no bureaucracy responsible for industrial promotion comparable to, say Thailand’s Board of Investment. Instead, old Peronist machinery ‘crowded-out’ new developmental machinery. Consequently, despite a well educated population, a high-wage economy, and a long history of manufacturing, Argentine industry never made a three-pronged investment. As late as the 1990s, many companies had not professionalized their managements; few had well-defined organizational charts or chains of command. Investments in R&D were negligible, so high-paid workers were not employed in high-technology ventures. Even plants with minimum efficient scale were few and far between. With notable exceptions (the steel and pharmaceutical industries, (for example), the center of gravity in the Argentine economy again became the countryside, which was characterized by one of the world’s most unequal income distributions. In 1960 land was more unequally distributed in Argentina than in any major North Atlantic country or any other country in ‘the rest’ (for which data are available). Given the opportunities provided by resource concentration to earn quasi-rents, the opportunity costs of investing in manufacturing were high. The Argentine economy, therefore, faced a choice: it could either tighten the rules or try something else. For all practical purposes, its choice in the 1990s was to return to the land.*” (AMSDEN, 2001, p. 291). “Em termos de acertar ou errar os mecanismos de controle, nenhum dos dois se aplica à Argentina. A Argentina simplesmente nunca desenvolveu nenhum mecanismo de controle funcional, como vimos anteriormente. Ela não tinha um banco de desenvolvimento comparável em elitismo e espírito de corpo ao BNDES do Brasil ou o NAFINSA do México; o banco de desenvolvimento peronista nos anos de 1940 era disfuncionalmente corrupto. A Argentina não tinha burocracia responsável pela promoção industrial comparável ao, por exemplo, conselho de investimento da Tailândia. Ao invés disso, o velho maquinário peronista acabou tirando o novo espaço do maquinário desenvolvimentista. Consequentemente, apesar de uma população bem educada, uma economia de salários elevados e um longo histórico de manufaturas, a indústria argentina nunca fez um investimento em três frentes. Até os anos 1990, muitas companhias não haviam profissionalizado sua diretoria, poucas possuíam um organograma bem definido ou cadeias de comando. Investimentos em P&D eram desprezíveis, então trabalhadores bem assalariados não eram empregados em empreendimentos de alta tecnologia. Mesmo plantas com escalas de mínima eficiência eram poucas e afastadas. Com notáveis exceções (as indústrias farmacêuticas e siderúrgicas, por exemplo), o centro de gravidade da economia argentina novamente retornou ao campo, que era caracterizado por uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo. Em 1960, a terra era mais igualmente distribuída na Argentina que em qualquer grande país do Atlântico Norte ou qualquer país do ‘resto’ (dos os quais há dados disponíveis). Dadas as oportunidades providas pela concentração de recursos de obter quasi-rendas, o custo de oportunidade de investir em manufaturas era elevado. A economia argentina, daí em diante, defrontou-se com uma escolha: ela poderia apertar as regras ou tentar algo diferente. Por todas as razões práticas, sua escolha nos anos 1990 foi a de retornar à terra”. (AMSDEN, 2001, p. 291, tradução nossa)

desmontagem de políticas na tecnologia de informação e colapso dos investimentos públicos. Passou a predominar uma estratégia de desenvolvimento baseada na recepção passiva do progresso técnico via investimento externo, desregulação e estratégias competitivas ao nível da firma.

Na Rússia e no Leste Europeu, a crise do socialismo decorreu também de uma conjunção de fatores externos, em que as pressões americanas e a crise do Exército Vermelho foram as mais decisivas (MEDEIROS, 2008), e de fatores internos associados à exaustão do padrão de crescimento anterior e a uma “rebelião” das elites – a “revolução pelo alto”, como denominaram Kotz e Weir (1998) –, em particular dos gerentes das grandes empresas. A violenta acumulação primitiva de capital em torno dos novos setores que se beneficiaram do processo de transição ao capitalismo (agricultura, petróleo e gás) e a contração dos investimentos públicos levaram a grande concentração de renda e declínio econômico. Nos países do leste europeu que atraíram os capitais alemães, iniciou-se um novo processo de especialização na indústria e nas atividades intensivas em mão de obra e retomada de financiamento externo, afirmando, também ali, a via “integracionista”.

Também fatores estruturais, macroeconômicos e políticos explicam a maior resistência dos projetos nacionais de desenvolvimento liderado pelo Estado entre os países asiáticos e a afirmação, nessa região, de um caminho de reestruturação “independente” percorrido por alguns países.

Entre os países asiáticos, os choques externos dos anos 1980 foram menores graças à composição da pauta exportadora das principais economias, o que levou a uma menor retração no valor das exportações, à continuidade do financiamento japonês, em particular a Coreia do Sul, e ao transbordamento dos seus investimentos industriais para diversos países da região, inaugurando a mais densa regionalização da estrutura produtiva (MEDEIROS, 1997). Assim, a despeito de elevado nível de endividamento e das pressões liberalizantes do FMI, Coreia do Sul, Taiwan e diversos países como Indonésia, Tailândia e Malásia e, especialmente, a China, a partir das reformas iniciadas em 1979, inseriram-se nas novas cadeias produtivas sem desmontar suas estratégias anteriores de acumulação.

Nos anos 1990, diversas economias asiáticas, em particular a Coreia do Sul, abriram seus sistemas financeiros. Tal política levou à desarticulação tanto dos mecanismos de coordenação do investimento industrial (sobretudo via abertura do sistema financeiro) quanto de controle macroeconômico sobre a taxa de câmbio. Tal como na América Latina uma década antes, a desmontagem desses mecanismos de coordenação decorria também de pressões internas. Mas diferentemente da América

Latina e Europa Oriental, deu-se como resultado do sucesso industrial. Na Coreia do Sul (CHANG, 2006), os *chaebols*, tal como os *keiretsus* japoneses dos anos 1980, perceberam a abertura como uma oportunidade para a sua internacionalização, demandando novos mecanismos de coordenação distintos dos prevalentes. Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas, com menor ambição tecnológica, também abriram seus mercados financeiros e apostaram na sustentação das exportações lideradas pelo *boom* dos investimentos externos decorrentes da regionalização da cadeia produtiva. A crise cambial de 1997 se abateu intensamente nesses países, introduzindo uma circunstância e uma relação de poder semelhante à que dez anos antes ocorrera na América Latina: a imposição de um ajuste estrutural, tal como defendido pelo Consenso de Washington e monitorado pelo FMI, mas ampliado com as reformas institucionais voltadas a refazer integralmente as relações Estado-mercado, com ênfase, em particular, na desarticulação das estratégias corporativas dos *chaebols*.

Esse projeto, entretanto, avançou de forma muito desigual e de forma alguma semelhante ao fundamentalismo observado entre países da América Latina e Europa Oriental. Diversos fatores contribuíram para isso: no plano externo, as sucessivas crises financeiras abalaram a legitimidade e o consenso em torno da abertura financeira. A ascensão da China, por seu turno, não apenas desafiava as visões liberalizantes convencionais como representou um fator positivo para a recuperação dessas economias. No plano interno, o maior peso do setor industrial no produto e nas exportações desses países permitiu uma rápida resposta das exportações às desvalorizações cambiais que se seguiram. Desse modo, ainda que a estratégia de desenvolvimento tivesse se alterado em um país como a Coreia do Sul, a estratégia básica de elevar a sofisticação tecnológica da indústria como estratégia básica de desenvolvimento foi preservada ainda que por meio de novos mecanismos de regulação.

Os países que resistiram às pressões de abertura financeira, especialmente China, Taiwan e Índia, não sofreram crise em seus balanços de pagamentos e não interromperam de forma substancial suas estratégias de desenvolvimento. Na China, a transição ao capitalismo, iniciada em 1979, se deu de forma gradual e sob o controle do partido-Estado. No plano político, a estratégia de modernização das Forças Armadas e de controle soberano do território chinês constituiu pilares centrais. Os planos quinquenais seguiram definindo a estratégia econômica chinesa a despeito do substancial ingresso de capital estrangeiro tanto em suas zonas especiais de exportação quanto para o seu mercado interno. A preservação de uma taxa real de câmbio competitiva e uma taxa nominal indexada ao dólar foi uma base essencial de sua macroeconomia do crescimento. A negociação sobre a internacionalização desse mercado e a política tipicamente japonesa e sul-coreana de seleção de campeões nacionais (todas as

empresas estatais) foram peças essenciais da estratégia chinesa. A estratégia desenvolvimentista chinesa baseou-se em três eixos. O primeiro foi o da expansão da indústria pesada e construção da infraestrutura de transportes voltada para a importação das matérias-primas necessárias na economia mundial. O segundo foi a inserção na cadeia produtiva regional liderada pelos produtores asiáticos e na *global commodity chain* liderada pelas *tradings* americanas. O terceiro foi a estratégia de atualização industrial mediante investimentos em tecnologia e de políticas de substituição de importações. A internacionalização da grande empresa, quer nos setores tradicionais da energia e indústria pesada, quer na indústria eletrônica, fez parte da estratégia voltada a assegurar um alto crescimento econômico. Crescimento, entretanto, que devido a sua concentração espacial (cidades costeiras) e setorial (indústria) levou a grande concentração de renda e marginalização dos camponeses pobres.

Em Taiwan, o capitalismo estatal não sofreu solução de continuidade ao longo dos anos 1990, tampouco o regime de crescimento. A principal transformação foi a internacionalização produtiva de suas principais empresas com aberturas de filiais e investimentos em *joint ventures* concentrados na China continental.

A Índia, como se observou, conta, historicamente, tal como a China, com inserção geopolítica e estratégias de segurança nacional baseadas em capacidade militar convencional e atômica independente. Por outro lado, a despeito das mudanças e dos processos de liberalização e desregulação praticados ao longo dos 1980 e 1990 (NEP), manteve controle sobre os fluxos de capitais e investimentos públicos, preservou empresas estatais em setores estratégicos e promoveu políticas ativas de proteção e estímulos setoriais, sobretudo na indústria bélica, farmacêutica e de *softwares*. Essas transformações levaram a novas especializações e deslocamento de suas exportações sem desmontar de forma substancial o comprometimento estatal com o desenvolvimento. O imenso atraso da agricultura indiana, a marginalização dos camponeses e o baixo nível relativo dos serviços de infraestrutura tornaram o desenvolvimentismo recente indiano mais polarizado, ainda que, possivelmente, com maiores potencialidades para o enfrentamento das contradições.

Desse modo, na década do neoliberalismo triunfante, alguns países que iniciaram seus processos de industrialização no pós-guerra, por razões políticas e estruturais, resistiram às pressões de abertura unilateral, inserindo-se de forma diferenciada no novo milênio. Exatamente por isso puderam sustentar taxas elevadas de crescimento econômico.

5. Estratégias nacionais de desenvolvimento no novo milênio

O surgimento de novos desafios às estratégias de industrialização e de desenvolvimento decorrente da expansão de novas tecnologias de informação e telecomunicação (TIT) e a formação de cadeias globais e regionais de produção introduziram novas demandas sobre os mecanismos de coordenação dos investimentos e regulação dos sistemas sociais de produção. A construção de uma nova infraestrutura de transporte e de comunicações, a difusão das novas tecnologias e a busca de especializações em segmentos produtivos específicos formaram a agenda comum dos projetos nacionais de atualização industrial. Essas mudanças criaram novas demandas sobre a política industrial dos países, segundo o grau de maturidade industrial e proximidade com a fronteira tecnológica. A estratégia de compra de tecnologia madura e de adaptação a partir de inovações de processo como a que tipicamente distinguiu o Japão e a Coreia do Sul foram desafiadas pela produção modularizada e por novas estratégias baseadas na maior proximidade com as atividades proprietárias e de inovação de produto. Sobretudo para países como Coreia do Sul ou Taiwan, uma “segunda etapa de *catching-up*” (CHANG, 2006) constituiria o desafio básico de atualização industrial. A despeito de um grau médio de desenvolvimento muito inferior, a China vem conquistando, em diversas indústrias, crescente capacitação por meio de alianças e grandes investimentos em P&D ao mesmo tempo em que persiste a sua política industrial centrada na coordenação setorial, combinando as duas etapas de *catching up*. Em geral, os países que adotaram um caminho “independente” (AMSDEN, 2001) introduziram novas estratégias de coordenação e de investimento, buscando construir um regime tecnológico adaptado aos novos desafios sem uma radical descontinuidade da política industrial discricionária. O que esses países demonstraram é que não existe um vínculo causal entre a ascensão e internacionalização do setor privado e o declínio da política industrial (CHANG, 2006).

Os países que seguiram a abordagem macroeconômica do Consenso de Washington endossaram a suposição de política industrial em que a abertura incondicional, a desmontagem da política industrial vertical e a associação com o capital estrangeiro provocariam um choque de competitividade e o crescimento das exportações. Na prática, como se observou na seção anterior, a abertura levou a crescente dissociação entre o capital financeiro e o sistema produtivo industrial, entre o espaço de valorização dos capitais (que se tornou global) e os setores e espaços de localização da produção industrial. Além dos setores financeiros, essa dissociação favoreceu os setores produtores de bens exportáveis com vantagens de custo – beneficiados pelo fim da política seletiva

e verticalizada e pelas grandes empresas líderes dessas atividades – e aqueles que, em troca da proteção típica do período anterior, passaram à posição de sócios minoritários de *joint ventures* internacionais. Por essa razão, a adesão a esse caminho, o “integracionista”, foi muito mais intensa entre os países ricos em recursos naturais.

Tal projeto de acumulação revelou-se insustentável. As recorrentes crises financeiras e de balanço de pagamentos do final dos 1990 começaram a evidenciar a inconsistência, a vulnerabilidade macroeconômica e a incapacidade dessas estratégias privadas de acumulação de gerar crescimento econômico no médio prazo. Por outro lado, deram vez a diversos movimentos nacionalistas e de crescente contestação às políticas de condicionalidades e de liberalização propostas pelo FMI aos países. A redução dos fluxos financeiros que se seguiu na década seguinte aumentou a força das coalizões políticas a favor de estratégias de acumulação distintas das perseguidas nos anos 1990.

Entretanto, a espetacular elevação do preço das *commodities* ocorrida entre 2002 e 2008 permitiu aos países exportadores desses bens obterem maiores taxas de crescimento e acúmulo de reservas, arrefecendo a busca de estratégias alternativas às baseadas nos setores com vantagens absolutas de custos. Esse movimento foi particularmente importante em países da América do Sul e, de certo modo, na Rússia e no leste europeu. Uma maior difusão desses ganhos para outros setores permitiu ampliar o desenvolvimento ou melhorar a distribuição sem, entretanto, mudar essencialmente a base do crescimento econômico.

Ainda assim, e mesmo antes de mais um colapso do preço das *commodities* ocorrido em 2009, começaram a se construir em diversos países estratégias nacionais de desenvolvimento situadas entre uma “segunda etapa de *catching up*” e uma “segunda geração de reformas”²⁷, tal como defendida pelo Banco Mundial e FMI. O que distingue essa terceira via é um duplo distanciamento, de um lado, com a estratégia anterior do desenvolvimentismo nacional; e de outro, com a política macroeconômica pró-finança e das reformas liberais defendidas pelas instituições de Bretton Woods.

Assim, a nova estratégia de desenvolvimento na Rússia, após o desastre dos anos 1990, e com a reorganização do poder do Estado, baseia-se não na indústria de bens de capital e *catch up* tecnológico nas indústrias-chaves da economia mundial (com exceção de seu projeto militar autônomo), mas na exploração dos investimentos e da cadeia produtiva de sua base energética. A

²⁷ Visando construir “*global standard institutions in finance and corporate governance*”. “Instituições de padrão global em finanças e governança corporativa”. (Tradução nossa)

grande diferença com os anos 1990 tem sido a maior regulação macroeconômica, visando proteger o sistema financeiro doméstico e o câmbio das flutuações financeiras por meio da construção de reservas estratégicas em dólares.

Também na Argentina, com o fim do ultraliberalismo dos anos 1990, afirmou-se uma estratégia nacional que passou pela retomada dos controles macroeconômicos, visando a uma taxa real de câmbio competitiva, impostos sobre os ganhos do complexo exportador e aumento do salário mínimo sem alterar, contudo, ou induzir o deslocamento em direção a novas especializações produtivas.

No Brasil, esse caminho aos poucos vem se afirmando. A manutenção de uma macroeconomia pró-financeiras manteve-se até o presente com modificações na margem devido ao grande crescimento das exportações de matérias-primas (em particular para a China) e aos êxitos obtidos pelo agrobusiness, levando à formação de grandes reservas externas e a um maior crescimento econômico. Estas levaram à apreciação da taxa real de câmbio, que se revelou funcional às políticas de valorização do salário mínimo e às políticas distributivas que foram adotadas pelos governos no novo milênio. Entretanto, essa valorização num contexto global caracterizado por paralisia dos investimentos públicos, menor articulação das cadeias produtivas industriais e baixo investimento tecnológico contribuiu para que a indústria tivesse se tornado deficitária, sobretudo nos segmentos mais avançados e intensivos em tecnologia. Tendo em vista tal contexto, aos poucos se afirma a construção de uma possível estratégia de desenvolvimento centrada, básica e essencialmente, numa macroeconomia pró-crescimento²⁸.

As notas finais buscam identificar os alcances e limites dessa terceira via.

Como se argumentou ao longo deste texto, as instituições e os mecanismos de coordenação produtiva foram criados para resolver os problemas da industrialização segundo a especificidade dos segmentos produtivos e dos estágios tecnológicos²⁹. Embora as instituições requeridas para a coordenação e o transplante de setores industriais em economias agrárias sejam distintas das requeridas para a atualização industrial, estas continuam sendo necessárias, como indica a experiência asiática,

²⁸ No Brasil, uma formulação básica dessa concepção é desenvolvida em Bresser Pereira (2010).

²⁹ Tal mudança no agente da coordenação tem efeitos desiguais sobre setores. Como observaram Hollingsworth e Boyer (1997) "*Industries that are generally coordinated by markets-irrespective of the level- are securities, banking, textiles, apparel, shoes, and hotels, while industries coordinated by corporate hierarchies are highly capital intensive ones, such as chemicals, bauxite, oil, aircraft, and automobiles.*" (p. 31). "Indústrias que geralmente são coordenadas pelos mercados - independente do nível - são de valores mobiliários, bancos, têxteis, vestuário, calçados e hotéis, enquanto indústrias coordenadas por hierarquias corporativas são aquelas elevadamente intensivas em capital, como química, bauxita, petróleo, aeronaves e automóveis." (p. 31, tradução nossa).

para a transformação produtiva. As políticas industriais (verticais e não apenas horizontais) são necessárias tanto na criação de estímulos ao processo de inovação em atividades com rápida transformação na economia internacional quanto na construção de uma nova infraestrutura que lhe seja adequada. Em relação à indústria pesada, em qualquer circunstância, seja na que se afirmou nas industrializações do pós-guerra, seja na prevalecente hoje, o sucesso industrial depende, entre outros aspectos, da articulação entre base de matérias-primas e energia que lhe dê autonomia produtiva e baixos custos e de mecanismos de modernização tecnológica que permitam o deslocamento da estrutura industrial em bens mais intensivos em tecnologia. Os mecanismos de coordenação dessas políticas de integração e os investimentos em infraestrutura não são distintos hoje.

Por outro lado, em que pese a estrutura produtiva em países como o Brasil ou Índia apresentar suficiente flexibilidade para acomodar o crescimento do consumo de massa, a insuficiência de investimentos públicos nas áreas sociais e infraestrutura em geral constitui real desafio à expansão da elevação dos padrões de vida e de coesão social. Desse modo, uma nova estratégia de desenvolvimento requer a resolução e o enfrentamento de questões “velhas” e novas. Embora uma macroeconomia do crescimento seja condição necessária e essencial, revela-se insuficiente, sobretudo em países cuja base de exportação é relativamente autônoma e independente da estrutura industrial.

A questão mais geral em países como o Brasil e a Rússia é a integração para fora da sua base de recursos naturais. Essa integração conforma logística, infraestrutura e padrão de financiamento distintos da que decorre de uma integração liderada pela indústria de transformação doméstica (como, por exemplo, foi o caso de Japão, Coreia e China). Apresenta, por outro lado, como se observou ao longo deste texto, um efeito macroeconômico que reforça a dependência da indústria ao setor primário e à indústria extrativa. Dependendo das circunstâncias internacionais, o crescimento das exportações baseadas em *commodities* pode resultar numa crônica valorização do câmbio (como classicamente na doença holandesa) e crescente déficit do setor industrial. Devido à funcionalidade do câmbio valorizado para o nível dos preços e para o salário real, as estratégias voltadas a uma taxa de câmbio desvalorizada e favorável à indústria (por meio de um regime de política econômica mais intervencionista) encontram maiores obstáculos políticos. Os industriais perdem competitividade externa, mas também se beneficiam com a expansão da renda interna ajudada pela valorização do câmbio.

Desse modo, ao lado de uma estratégia macroeconômica pró-crescimento, uma nova estratégia de desenvolvimento não pode prescindir de uma ação deliberada do Estado para a mudança estrutural

(visando ao deslocamento das especializações produtivas por meio tanto da substituição de importações quanto da diversificação das exportações na direção de bens e serviços de maior conteúdo tecnológico) e distribuição de renda, sobretudo mediante a difusão de bens e serviços públicos. Tal mudança constitui a única base sólida ao processo de sustentação de elevadas taxas de crescimento econômico, conseqüente redução do desemprego e maior coesão social.

Referências

- AMSDEN, A. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies.** Oxford University Press. 2001.
- BAIROCH, P. **Economics and the world history, myths and paradoxes.** Chicago University Press, 1993.
- BARDHAN, P. **Alternative approaches to development economics.** In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T.N. Handbook of Development Economics, Elsevier. 1988.
- BOYER, R.; HOLLINGSWORTH, J.R. **The variety of institutional arrangements and their complementarity in modern economies.** In: HOLLINGSWORTH, J.R.; BOYER, R. Contemporary capitalism, Cambridge University Press, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Globalização e Competição.** Rio de Janeiro: Editora Campus. 2010.
- CHANG, H.J. **The east Asian development experience, the miracle, the crisis and the future.** Zed Books, 2006.
- CHIBBER, V. **Locked in place.** Princeton University Press, 2003.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.
- GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective.** England: Harvard University Press, 1962.
- HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development.** New Haven: Yale University Press, 1958.
- JESSOP, B. **The future of the capitalist state: polity, UK.** 2002.
- KALDOR, N. **Causes of growth and stagnation in the world economy.** London: Cambridge University Press, 1996.
- KOHLI, A. **State directed development, political power and industrialization in the global periphery.** London: Cambridge University Press, 2004.
- KOTZ, D.; WEIR, F. **Revolution from above.** Routledge: 1998.
- LEWIS, A. [1954] **O Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra em** AGARWALA, A.; SINGH, S.P. **A economia do subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- MEDEIROS, C.A. **Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina.** In: TAVARES, M. DA C.; FIORI, J.L. **Poder e dinheiro.** Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

- _____. **Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na China e na Rússia.** SERRANO, F. O mito do colapso do poder americano, Vozes, 2008.
- MEDEIROS, C.A.; SERRANO, F. **Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil.** In: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C. (orgs) Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.
- OCAMPO, J.A.; JOMO, K.S.; ROB, V.O.S. **Explaining growth divergence.** In: OCAMPO, J.A.; JOMO, K.S.; ROB, V.O.S. (edited) Growth divergences. Zed Books, 2007.
- PIORE, M.; SABEL, C. **The second industrial divide: possibilities for prosperity.** New York: Basic Books, 1984.
- PREBISCH, R. [1949] **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas.** In: BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento da Cepal, CEPAL – Record, 2000.
- SENGHASS, D. **The European experience, a vistorical critique of development theory.** Berg Publishers, 1985.
- SHAPIRO, H.; TAYLOR, L. **The state and Industrial Strategy.** World development, v. 18, n. 6, 1990.
- SMITH, D. **Starting at the beginning: extractive economies as the unexamined origins of global commodity chains.** In: CICCANTELL, P.; SMITH, D.; SEIDEMAN, G. Nature raw material and political economy. Elsevier, 2005.
- TAVARES, M.C. **A retomada da hegemonia americana.** In: TAVARES, M. DA C.; FIORI, J.L. Poder e dinheiro. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

Capítulo 3

Padrões de investimento, crescimento e produtividade na economia argentina

Alcino Ferreira Camara Neto,
Matías Vernengo¹

Introdução

A economia argentina durante o século XX é normalmente vista como um caso atípico de declínio econômico persistente.² A renda *per capita* caiu de níveis elevados comparáveis com os da Europa Ocidental durante a *Belle Époque*, ou 80% da renda dos Estados Unidos no auge, para níveis de aproximadamente um terço da renda norte-americana (Gráfico 1). Deve ser notado, entretanto, que a renda *per capita* é um indicador limitado do desenvolvimento relativo. A estrutura produtiva da Argentina era completamente dependente das importações de manufaturas para consumo doméstico, do desempenho exportador e da capacidade de endividamento para manter esse padrão de crescimento. O colapso do modelo agroexportador mostra as limitações da estratégia de desenvolvimento nesse período.

Além disso, quando visto de uma perspectiva histórica de longo prazo, deve ficar claro que o declínio relativo ocorreu em dois períodos e esteve associado a causas distintas. Em primeiro lugar, a performance extraordinária do final do século XIX e início do século XX decorreu de uma maior integração com o centro baseada na exportação de bens primários (CORTÉS CONDE, 1998), e o declínio que se seguiu pode ser visto como resultado da desintegração desse processo bem-sucedido de integração. Cabe enfatizar, entretanto, que o colapso do modelo agroexportador na

¹ UFRJ e UFRJ e University of Utah, respectivamente. Os autores agradecem os comentários de Fabián Amico e Ricardo Bielchowsky a uma versão preliminar.

² Na visão de Della Paolera e Gallo (2003, p. 373), o declínio argentino permanece um enigma (*puzzle*), explicado em última análise por falhas micro e macroinstitucionais.

Argentina, bem como no resto da periferia, foi resultado do colapso do sistema no centro, em particular da perda de hegemonia do Reino Unido e da desorganização da divisão internacional do trabalho e do padrão ouro, no qual aquela hegemonia se sustentava. Ou seja, as condições internas na Argentina, ao contrário de outros países da região, notadamente o México, que sofreu uma revolução antes do colapso do modelo agroexportador, não foram centrais para a mudança da estratégia de desenvolvimento.³

Ao contrário do usualmente aceito, o segundo grande declínio na renda relativa da Argentina não pode ser completamente associado às falhas do processo de substituição de importações no plano econômico, ao peronismo ou ao desenvolvimentismo de Frondizi no plano político, porque o desempenho econômico no pós-guerra até meados dos anos 1970 foi bastante satisfatório.⁴ Somente nos anos 1980 foi que o segundo grande declínio da renda relativa ocorreu na Argentina, quando o processo de substituição de importações já tinha sido abandonado pelas políticas liberalizantes de José Alfredo Martínez de Hoz, durante a última ditadura militar (1976-83).

Esse segundo passo procurava um retorno ao modelo que havia gerado a prosperidade do início do século XX, mas claramente não teve o efeito desejado. Por isso nos parece mais promissor, em lugar de descrever o caso argentino simplesmente como um longo processo de declínio relativo, estudar as diferenças entre o modelo ISI e o processo de liberalização, que, embora tenha começado em 1976, ficou truncado durante o interregno do governo de Raúl Alfonsín e foi retomado com grande intensidade durante o decênio de Carlos Menem (1989-99). Finalmente, um terceiro corte analítico deve ser feito após o colapso do Plano de Convertibilidade e a subsequente recuperação acelerada da economia argentina.

Em termos simples, poderíamos seguir a periodização adotada por Aldo Ferrer (2004), em que teríamos uma industrialização inacabada entre 1930 e 1976, uma hegemonia neoliberal entre 1976 e 2002 e uma ruptura e possível transição para um novo modelo após 2003. Como em outros casos de desenvolvimento periférico, o deslocamento do centro dinâmico do agro para a indústria começou

³ Para uma discussão do colapso do sistema agroexportador após a depressão, ver O'Connell (1984).

⁴ O clássico livro de Díaz-Alejandro (1970, p. 129) é paradigmático na entronização do peronismo como vilão do processo de desenvolvimento na Argentina. Segundo Díaz-Alejandro, o governo de Perón estaria menos interessado em promover a industrialização do que em expandir o consumo real dos trabalhadores, e este objetivo teria sido perseguido ao custo de menores taxas de acumulação de capital. Perón teria se preocupado mais com equidade do que com crescimento. Esta é uma posição ainda em voga (e.g. Llach e Gerchunoff, 2004).

nos anos 1930, com a liderança dos setores manufatureiros tradicionais, e se acelerou nas décadas subsequentes, com maior participação das indústrias de base.



Gráfico 1. Renda per capita

Fonte: Maddison (2001), Banco Mundial e cálculos dos autores.

É importante notar que essa mudança na estrutura produtiva da economia argentina foi acompanhada por uma significativa alteração na utilização da mão de obra deslocada do agro, não incorporada completamente na indústria, mas, sim, nos serviços não produtivos, em particular, ligados ao setor público (FERRER, 2004, p. 269). A incapacidade de incorporação dos trabalhadores rurais com produtividade relativamente alta na indústria e o relativo declínio dos salários nesse período indicam as limitações do padrão de desenvolvimento liderado pelo Estado. A expansão dos serviços não decorreu da expansão da demanda nesse setor, já que os salários não se expandiram, mas da incapacidade de absorção da indústria (Ibid. p. 270).

A característica marcante – se há uma – do padrão argentino de desenvolvimento no período do pós-guerra não é tanto a industrialização liderada pelo Estado, a importância do mercado interno ou mesmo o nacionalismo econômico, que de alguma forma foram comuns a várias experiências

periféricas, mas a intensa disputa ligada à redistribuição de renda. A instabilidade política, portanto, marca profundamente, mais do que outras experiências periféricas, o caso argentino.

Uma subdivisão do período de crescimento liderado pelo Estado teria três principais subperíodos, seguindo a periodização de Schvarzer (1996). O governo de Perón, de 1946 a 1955, pode ser visto como um indicador dos limites do modelo baseado na redistribuição e expansão da demanda doméstica, terminando como uma crise do balanço de pagamentos e um retorno parcial ao modelo baseado nas vantagens comparativas clássicas ligadas ao setor agropecuário.⁵ O segundo subperíodo, de 1956 a 1965, foi de extrema instabilidade, quando houve uma aposta no capital internacional. Finalmente, o período de 1966 até 1976 foi marcado pela última tentativa de apoio explícito ao capital nacional, que acabou com a crise política interna e a crise da chamada era dourada do capitalismo.

As regras do período de hegemonia neoliberal, de 1976 até 2002, baseadas na liberalização da economia, na redução do papel do Estado, na sobrevalorização cambial, foram explicitamente criadas para promover o retorno ao modelo supostamente bem-sucedido do período agroexportador. Mas parte implícita do modelo era a noção de que somente com um menor papel para os trabalhadores industriais e uma redução da participação dos salários a economia poderia retomar a estabilidade política e o crescimento econômico. O *trade-off* seria entre equidade e crescimento (LLACH & GERCHUNOFF, 2004). O colapso estrepitoso do modelo neoliberal em 2001-2 levou a algumas mudanças que, provavelmente, não caracterizam propriamente um modelo de desenvolvimento alternativo.

O restante deste artigo está subdividido em quatro seções. A seção 1 discute as tendências gerais do crescimento, da produtividade e do investimento. A seção 2 trata das políticas macroeconômicas adotadas nos três períodos analisados. A seção 3 lida com questões associadas à coordenação do processo de investimento e à inserção internacional. E a seção 4 analisa a distribuição de renda. A conclusão considera a corrente estratégia de desenvolvimento na Argentina em face da crise internacional iniciada em 2007-8.

⁵ Em particular, o plano econômico do governo pós-peronista, da chamada Revolução Libertadora, formulado por Raúl Prebisch, contradizia várias das propostas da Comissão Econômica para a América Latina, da qual ele mesmo era secretário-geral. Para a crítica da esquerda de então, ver Jauretche (1956).

1. Do “empate hegemônico” ao *boom* das *commodities*

No período que vai dos governos de Juan Domingo Perón (1946-55) até o último golpe militar, auto-denominado Processo de Reorganização Nacional, iniciado em 1976, a economia argentina teve um desempenho que, se não foi excepcional, comparado com outros países periféricos, não foi desastroso (Tabela 1), mantendo uma taxa de crescimento do produto *per capita* de quase 2%.

Como vimos, a renda *per capita* se manteve durante todo o período de 1950 a 1976 aproximadamente como metade da renda norte-americana. Se não houve convergência com o centro, pelo menos as disparidades, que tinham se acentuado com a depressão, deixaram de crescer. Dadas as dificuldades impostas pelo modelo primário-exportador e a inevitabilidade da industrialização após a Grande Depressão, o desempenho da economia argentina foi bastante razoável.

Tabela 1. Indicadores de crescimento e produtividade

Indicadores de crescimento e produtividade	1950-1975	1976-2002	2003-2008
Taxa de crescimento do investimento (%)	3.1	1.3	9.0
Taxa de crescimento do PIB (%)	3.4	1.7	8.5
Taxa de crescimento do PIB per capita (%)	2.1	-0.1	7.5
Taxa de crescimento da produtividade do trabalho (%)	2.1	0.6	1.6

Fonte: Banco Mundial e Maddison (2001).

As políticas associadas ao projeto desenvolvimentista de expansão do mercado doméstico permitiu a aceleração da produtividade do trabalho, de acordo com a chamada Lei de Kaldor-Verdoorn, e o ajuste da capacidade produtiva à demanda, ou seja, a expansão da formação bruta de capital fixo, como pode ser visto na Tabela 1.

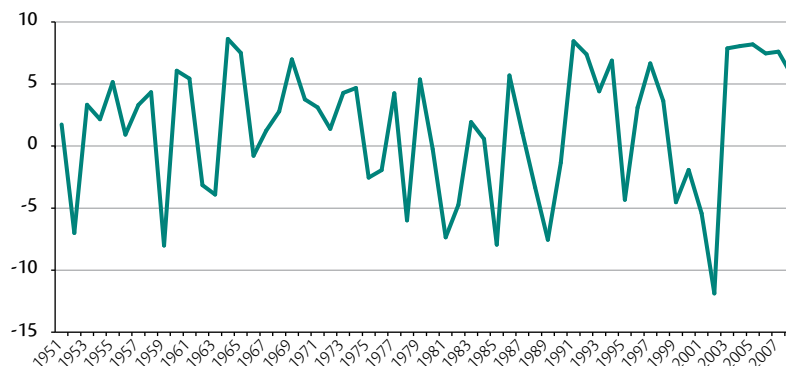


Gráfico 2. Variação do PIB *per capita*

Fonte: Maddison (2001) e Banco Mundial.

Esse período foi marcado pela instabilidade política em níveis mais elevados do que em outros países da região. Em grande medida, isso se deve ao que Juan Carlos Portantiero (1973) denominou “o empate hegemônico”, que produziu não somente uma espécie de *stop-and-go*, como sugeriu Kalecki para as economias desenvolvidas, mas um impasse em relação à estratégia de desenvolvimento. Essa instabilidade pode ser vista na volatilidade do PIB *per capita* (Gráfico 2).

Com a consolidação política do peronismo, o projeto industrialista ganhou força política, mas, segundo Portantiero, carecia de sustentação econômica para impor seu projeto numa sociedade na qual a pujança econômica dos grupos ligados ao setor agroexportador, dado o seu incrível sucesso no período anterior, tinha poder de veto, por assim dizer. A tensão entre os grupos ligados aos sindicatos peronistas e a incipiente burguesia industrial, de um lado, e os grupos ligados à velha elite agroexportadora se refletiram no ciclo de ruptura institucional e na restituição democrática. A instabilidade política se refletiu no menor dinamismo do projeto desenvolvimentista quando comparado com o Brasil ou o México.⁶ Segundo Eduardo Basualdo (2006), embora tenha havido um empate hegemônico até o início da década de 1960, este teria sido superado no período 1964-74, quando a Argentina experimentou uma expansão industrial acelerada. Nesse período, o crescimento do produto *per capita* foi de aproximadamente 4% ao ano.

⁶ Esse período corresponderia, *grosso modo*, ao ciclo expansivo ligado ao capital nacional na terminologia de Schvarzer (1996, pp. 253-81).

Tabela 2. Estrutura produtiva

Estrutura produtiva	Décadas				
	1960	1970	1980	1990	2000
Agricultura (% do PIB)	10.40	9.30	8.20	6.00	8.43
Indústria (% do PIB)	47.80	46.00	39.80	30.00	32.86
Serviços (% do PIB)	41.60	44.70	51.90	64.10	58.86

Fonte: Banco Mundial.

A mudança na direção da política econômica após 1976, apesar de seu relativo sucesso em particular no decênio que precedeu o golpe de Estado, pode ser vista como uma decisão de reverter o impulso industrializante e enfraquecer os grupos sociais ligados a esse projeto num contexto de exacerbado conflito social.⁷ A Argentina já tinha feito a transição associada à fase fácil da substituição de importações, e, portanto, o setor industrial ocupava um lugar preponderante na economia desde os anos 1930, como pode ser visto na Tabela 2. Com isso, como notado por Ferrer (2004, p. 271-274), a economia não experimentou um incremento acelerado da demanda, em particular de serviços, associada à urbanização e industrialização comparável com outros países de industrialização retardatária.

Nesse sentido, frente às dificuldades associadas à fase dura da substituição de importações, ligadas à construção de um setor de bens de capital, e aos crescentes problemas ligados ao balanço de pagamentos nos anos 1970⁸, os grupos da elite industrial, alguns provenientes da velha oligarquia agroexportadora, decidiram que o projeto industrial na Argentina era insustentável. Além disso, os problemas ligados aos choques do petróleo e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e a aceleração inflacionária, na mudança de estratégia de desenvolvimento, não devem ser minimizados.

O desempenho econômico no período subsequente foi consideravelmente inferior ao da etapa substitutiva de importações, mas as razões não estão unicamente associadas à mudança na estratégia de desenvolvimento e ao giro neoliberal pós 1976. A década de 1970, embora não tenha levado a uma

⁷ Jorge Schvarzer (1983, p. 15) nota que não só na Argentina, mas em todo o Cone Sul, a lógica política se sobrepôs à econômica na determinação da estratégia de desenvolvimento.

⁸ Jorge Katz e Bernardo Kosacoff (1989, p. 16) notam a permanente importância no caso argentino da relativa inelasticidade da oferta agropecuária na restrição externa ao crescimento.

significativa queda na taxa de crescimento da economia global, esteve associada à desorganização do sistema monetário internacional, aos choques do petróleo e à aceleração global da inflação.

Na Argentina, a partir do “Rodrigazo” em junho de 1975, com uma maxidesvalorização de 160% do câmbio nominal e um aumento de tarifas de mais de 180%, além de aumentos salariais, a inflação disparou, e o conflito distributivo se intensificou.⁹ A questão da estabilização passou a dominar todas as discussões sobre a política econômica até o Plano de Convertibilidade em 1991. Nesse sentido, as políticas de Martínez de Hoz foram defendidas, não somente como uma mudança na estratégia de desenvolvimento, mas como necessárias para a estabilização da economia.

Adicionalmente, a crise da dívida, provocada pelo *default* mexicano de agosto de 1982, mas exacerbada no caso argentino pela apreciação cambial ligada ao plano de estabilização, levou a uma drástica redução do crescimento. Em termos de crescimento *per capita*, a economia regrediu neste período. Durante os anos 1980, após a redemocratização, o problema da renegociação da dívida externa impôs uma restrição externa severa. Com isso, as taxas de crescimento despenca-ram e, como no resto da região, a década foi vista como perdida, do ponto de vista econômico. A restrição externa e as constantes desvalorizações, num contexto de indexação salarial, explicam boa parte da aceleração inflacionária do período.

Apesar da aceleração do crescimento no início dos anos 1990, uma vez atingida a estabilização e a re-entrada no mercado internacional de capitais com a renegociação da dívida externa, o crescimento foi pouco duradouro. As crises frequentes no México, na Ásia, na Rússia e no Brasil e a camisa de força da convertibilidade implicaram taxas moderadas de crescimento. Para o período como um todo, que vai do regime militar à crise da convertibilidade em fins de 2001 e 2002, a taxa de crescimento do PIB *per capita* foi praticamente nula, com produtividade do trabalho muito pequena (Tabela 1). A convertibilidade mais uma vez mostrou os limites ao crescimento impostos pelo balanço de pagamentos. Se quebrarmos o período em dois, na primeira metade, de 1976 a 1989, o crescimento do PIB *per capita* foi negativo em 1,4%, e o subperíodo de 1990 a 2002 foi de apenas 0,9% ao ano.

A crise da convertibilidade abriu um novo capítulo na política econômica argentina, e o desempenho da economia, pelo menos até a crise global de 2008, foi excepcional quando visto em perspectiva histórica. A taxa de crescimento do produto *per capita* de mais de 7% ao ano foi mais elevada

⁹ Para uma discussão do Rodrigazo, ver Mario Rapoport (2005, p. 571-573).

do que o da era dourada do modelo agroexportador. Ironicamente, embora o crescimento tenha utilizado a capacidade doméstica subutilizada como resultado da longa crise da convertibilidade, a última fase de expansão esteve, em grande medida, correlacionada com o *boom* internacional das *commodities*, representando um retorno parcial ao velho modelo primário-exportador.¹⁰

2. Restrição externa, inflação e financeirização

A política macroeconômica nos países periféricos é determinada mais por questões estruturais ligadas à administração do balanço de pagamentos do que por considerações cíclicas como nos países centrais. E isso não é diferente na Argentina. A principal preocupação de curto prazo é em geral ligada à estabilização. Nesse sentido, as políticas de administração da demanda, em geral, são limitadas pela conta corrente, uma vez que déficits recorrentes levam ao endividamento explosivo e às crises externas.

A decomposição dos componentes da demanda permite analisar se os elementos da demanda interna ou externa são centrais na expansão da oferta.¹¹ A decomposição da demanda segue a metodologia apresentada em Lance Taylor (2006). A oferta agregada (X) é definida como a soma do consumo (C), do investimento (I) e das exportações (Ex). A taxa de poupança nacional (s) é definida como renda menos consumo sobre oferta agregada e a propensão a importar (m). Com isso, temos a postura fiscal (interna) e a postura externa representadas por:

$$X = \frac{s}{(s + m)} \cdot \frac{I}{s} + \frac{m}{(s + m)} \cdot \frac{Ex}{m} \quad (1)$$

A decomposição encontra-se no Gráfico 3 e fica claro que, durante quase todo o período analisado, a economia argentina foi limitada pela demanda externa na expansão da produção. Com exceção de dois períodos – o primeiro no fim dos anos 1950 e início dos anos 1960 até o início dos anos 1970 e o segundo no atual século –, a demanda interna foi limitada em sua expansão pela balança em conta corrente. Assim, mesmo após o processo de substituição de importações, a economia

¹⁰ Para uma discussão do corrente modelo de desenvolvimento na América Latina, ver Pérez Caldentey e Vernengo (2008a). Para a expansão argentina recente, ver Amico (2009).

¹¹ O pressuposto implícito aqui adotado é que o nível de atividade depende da demanda autônoma em linhas keynesianas. A ideia da restrição externa à demanda tem origens nos trabalhos de Raúl Prebisch na Cepal. Para uma formalização mais recente, ver Thirlwall (1979).

argentina foi incapaz de desenvolver um mercado doméstico suficientemente dinâmico. Embora no período de 1958 a 1974 tenha havido um significativo aumento das exportações de manufaturas (BASUALDO, 2006), este foi incapaz de romper com a restrição externa. Em outras palavras, a economia cresceu sempre sendo obrigada a manter um superávit externo na conta comercial, e, portanto, dentro dos limites impostos pela restrição externa, com apenas quatro períodos relativamente curtos de déficit externo.

O fato de o saldo comercial ser quase sempre positivo não sugere que o crescimento é necessariamente puxado pelo setor externo, mas que a economia não é capaz de superar por um período longo sua restrição externa. Fica claro, assim, que, por exemplo, no primeiro governo peronista, a fase expansiva com crescentes déficits fiscais foi até 1949, e o ajuste fiscal começou muito antes da crise externa de 1952-53. O Plano Prebisch, implementado após a queda do governo peronista, com sua ênfase no ajuste fiscal e na sustentabilidade da dívida externa, deve ser visto mais no contexto da superação da crise externa do que uma contradição com as ideias cepalinas.

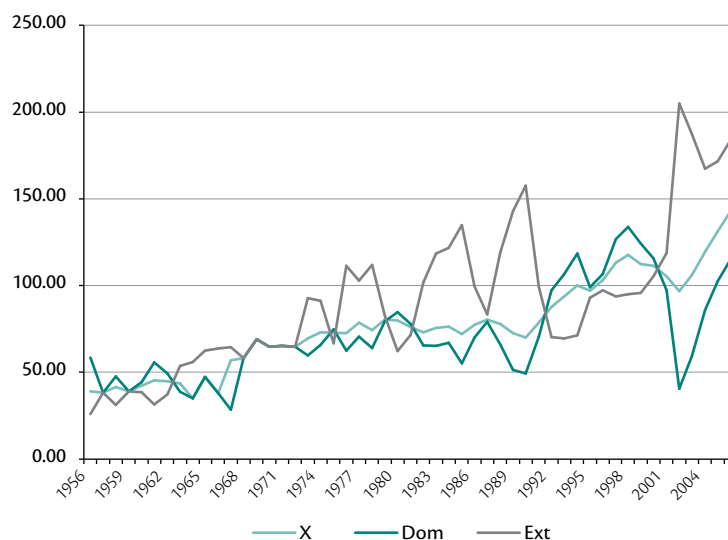


Gráfico 3. Decomposição da demanda

Fonte: Cálculos dos autores.

Adicionalmente, deve ser enfatizado que a decomposição não diz nada sobre o ritmo de crescimento, mas sim sobre se este foi restringido pelo mercado interno ou externo. A evolução do produto (X) é que ilustra o desempenho da economia. Como pode ser visto no Gráfico 2, o produto se expande aceleradamente até os anos 1980, estagnando por uma década, retomando o crescimento apenas para cair violentamente ao final do século passado e recuperar-se nos últimos sete anos. Nesse sentido, a década de 1980, em que o crescimento era puxado pelas exportações, pode ser vista como um processo de estagnação sustentado pelas exportações! Em outras palavras, o fato de que o mercado externo era o elemento dinâmico da demanda não implica que o crescimento fosse vigoroso.

O Gráfico 4 mostra a evolução da relação conta corrente/PIB, e pode-se notar que as crises externas foram particularmente agudas no fim do primeiro e do segundo governo peronista, nos anos 1980 e 1990. Além disso, o processo de liberalização dos anos 1990 de fato agravou os desajustes externos da economia argentina.

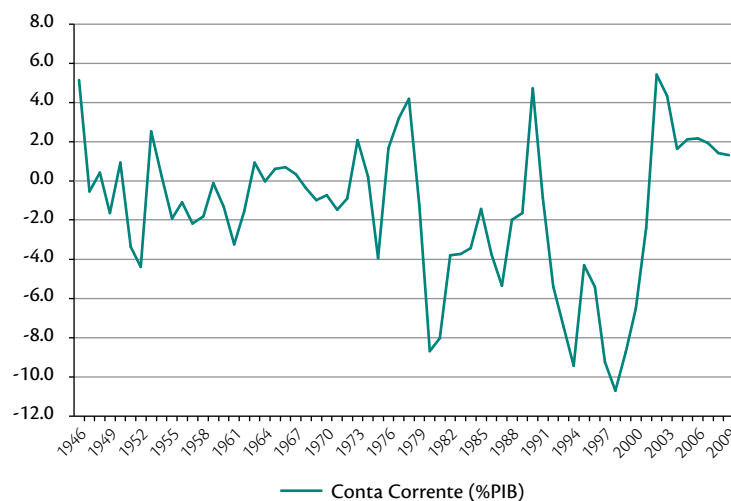


Gráfico 4. Conta corrente

Fonte: Ferreres (2005) e cálculos do autor.

Em contraste com a Ásia do leste, no caso argentino, como em boa parte da América Latina, as exportações responderam às necessidades do serviço da dívida externa e foram incapazes de promover um crescimento acelerado. Somente após o Plano Brady e com a reentrada de capitais

externos a economia passou a recuperar-se. Mas essa recuperação teve curta duração, e a economia mergulhou, de 1998 a 2002, na pior crise de sua história, incluindo a Grande Depressão, a crise da dívida de 1982 e a hiperinflação de 1989.

Em alguma medida, do ponto de vista macroeconômico, a incapacidade de romper com a restrição externa esteve associada fundamentalmente à política cambial. Braun e Joy (1968) argumentam que o padrão de desenvolvimento – e da eventual estagnação argentina – estaria associado, de um lado, à inelasticidade da oferta agropecuária e à alta elasticidade da demanda por importações com relação ao nível de atividade; de outro, a uma demanda interna por bens agropecuários elástica às variações da distribuição de renda. Nesse sentido, os ciclos de *stop-and-go* estariam relacionados com a restrição externa. No *boom*, com políticas de demanda expansionista, as importações cresceriam, mas as exportações ficariam relativamente rígidas. Com isso, haveria uma tendência ao desequilíbrio externo, como sugerido por Prebisch.

Isso forçou a desvalorização cambial e as políticas macroeconômicas contracionistas. Entretanto, tais políticas levaram a uma redistribuição de renda em direção aos grupos ligados ao setor agropecuário, com maior propensão a poupar, enfatizando os efeitos recessivos da desvalorização e das políticas de demanda. Finalmente, a redução da demanda interna afetou negativamente a demanda doméstica por bens agropecuários, liberando excedentes exportáveis e favorecendo ainda mais o setor rural, e fortalecendo os interesses de grupos avessos à expansão do mercado doméstico.

O câmbio é um dos preços essenciais por meio do qual o conflito distributivo se propaga. Durante o período da substituição de importações, existiam controles cambiais e câmbios múltiplos com pressões dos grupos ligados à industrialização por taxas mais valorizadas, para facilitar a importação de bens intermediários e de capital. Desvalorizações tendiam a ser contracionistas e favorecer os grupos exportadores (DÍAZ-ALEJANDRO, 1965). O conflito, que como vimos produzia grande instabilidade político-econômica, criava instabilidade cambial, que tomava a forma de processos recorrentes de apreciação e depreciação (Gráfico 5).

Além disso, o câmbio nominal foi frequentemente utilizado como âncora nos processos de estabilização. O Gráfico 5 mostra a valorização real do câmbio após duas experiências de estabilização baseadas na âncora cambial, durante o regime militar, quando um sistema de minidesvalorizações

pré-anunciadas e abaixo da inflação (a *tablita*) foi adotada, e depois de abril de 1991, com o Plano de Convertibilidade, que colapsou em 2002.

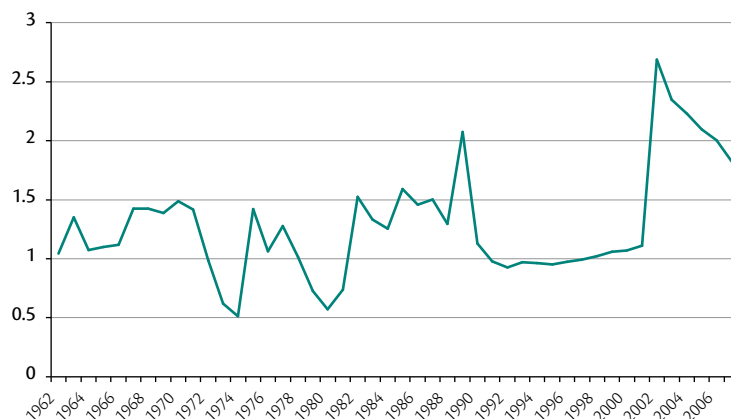


Gráfico 5. Câmbio real (1960=1)

Fonte: BIS.

Depois do fim do colapso do sistema de Bretton Woods, com suas taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, e extensivos controles de capital, a administração da política cambial tornou-se mais complicada, e as pressões para a abertura da conta financeira do balanço de pagamentos por parte dos Estados Unidos e do Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a ser mais fortes. Nesse sentido, não deve surpreender que o uso da âncora cambial tenha sido acompanhado em ambas as ocasiões pela liberalização financeira, por entradas de capital especulativo que buscavam a remuneração elevada dos títulos argentinos, mas que demonstraram ser demasiado voláteis para sustentar o arranjo cambial por um período prolongado.

Do mesmo modo, a opção por uma conta financeira mais aberta reflete os interesses dos grupos econômicos interessados em retornar a um modelo caracterizado por uma maior integração com a economia global, inclusive no âmbito financeiro, e um menor peso das atividades industriais. Isso não significou um papel reduzido do Estado, pelo menos inicialmente, no que diz respeito ao papel da política fiscal, uma vez que os déficits fiscais permaneceram elevados e as transferências financeiras para os principais grupos econômicos continuaram a ser importantes (BASUALDO, 2006).

A Tabela 3 mostra o resultado primário, o global e os gastos com juros ao longo das décadas, começando com os anos 1960. Fica evidente que os déficits globais e primários cresceram nas décadas de transição do modelo desenvolvimentista ao neoliberal (1970 e 1980), e um ajuste profundo somente ocorreu após o colapso da convertibilidade, quando superávits globais e nominais tornaram-se a norma.

Tabela 3. Política fiscal

	Resultado Primário	Resultado Global	Juros
1961-70	-3.4	-4.0	0.6
1971-80	-6.0	-7.0	1.0
1981-90	-5.1	-7.0	1.9
1991-00	0.1	-2.1	2.2
2001-08	2.4	0.1	2.3

Fonte: Damill, Frenkel e Juvenal (2003) e Cepal.

Adicionalmente, fica evidente a financeirização do gasto público com crescentes transferências para os detentores de títulos públicos, chegando a mais de 2% do produto no século atual.¹² Isso mostra que a natureza da intervenção estatal mudou depois da crise da dívida e da abertura da conta financeira do balanço de pagamentos, com um maior papel do Estado na transferência de recursos para grupos rentistas.

Finalmente, deve-se notar que a política monetária foi passiva na maior parte do tempo e que a política cambial foi um elemento central da política de estabilização, que finalmente conseguiu, nos anos 1990, num contexto de estabilização global, controlar o processo de alta inflação.¹³ Nesse sentido, a política cambial sempre teve um viés de curto prazo, relacionado à inflação, em lugar de ser um instrumento das políticas de competitividade no longo prazo. A política monetária foi mais ativa no período da substituição de importações por meio de mecanismos de promoção de crédito, mas, nos períodos de crise externa, tanto a política monetária quanto a fiscal passavam a

¹² Nesse sentido, fica claro que a simples analogia entre desenvolvimentismo e keynesianismo, na acepção de favorecimento de déficits públicos, não é completamente acurada. Para uma discussão do significado dos déficits públicos no processo de desenvolvimento, ver Camara e Vernengo (2004-5).

¹³ Para discussões discordantes sobre o Plano de Convertibilidade, ver Della Paolera e Taylor (2001) e Pérez Caldentey e Vernengo (2008b).

ser contracionistas para, junto com a depreciação, promover o equilíbrio externo. Assim, a política macroeconômica também se via limitada pelo desempenho da conta corrente.

3. Estado, capital estrangeiro e competitividade espúria

As características do modelo de crescimento no pós-guerra são bem conhecidas, a saber: um mercado doméstico mais fechado caracterizado por maior proteção tarifária, por controles quantitativos e por restrições burocráticas, favorecendo a importação de bens de capital e restringindo em particular bens de consumo duráveis e de luxo; uma maior inserção do setor público na economia, por meio das políticas de compras, da produção direta em certos setores e do financiamento, com a criação de instituições como o Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA), instituído em 1944, que chegou a conceder quase 80% do crédito do setor manufatureiro.¹⁴

Em vários setores, o ingresso de capital estrangeiro foi estimulado como forma de incorporar conhecimento tecnológico, em particular nas áreas ligadas aos setores petroquímico e do complexo metalomecânico, como o setor automotor (SOURROUILLE, KOSACOFF & LUCANGELI, 1985, p. 39). A relativa abertura em relação ao capital externo ocorreu em 1953, ainda durante o governo de Perón, permitindo vantagens como maior liberdade para as remessas dos lucros das empresas transnacionais. Foi nesse período que vários grupos multinacionais, como Fiat, Mercedes-Benz, Siemens e Bayer, se instalaram no país.

Além disso, a companhia petroleira nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) assinou, nesse período, contratos de exploração com companhias estrangeiras, em particular a Standard Oil americana, e que, ao contrário do que ocorreu no México de Lázaro Cárdenas e no Brasil de Getúlio Vargas, a participação do capital externo no setor energético foi maior na Argentina peronista. Parece importante qualificar a noção do governo peronista como uma coalizão simples de interesses nacional-desenvolvimentistas de cunho populista. Embora durante o período peronista a entrada do capital estrangeiro não tenha sido estimulada como no governo dito desenvolvimentista de Arturo Frondizi (1958-62), certamente não foi completamente excluído.

¹⁴ Por exemplo, as importações de bens de consumo não duráveis no primeiro governo de Perón caíram de 23,3% do total para menos de 6%, enquanto as de bens duráveis caíram pela metade para 4% e as de bens de capital passaram de 3% para 17%, no pico do processo de investimento do pós-guerra (Rapoport, 2005, p. 358).

O processo de industrialização na Argentina, como de resto em boa parte da América Latina, foi mais dependente da entrada de capital e tecnologia estrangeira do que em outras regiões periféricas. Como notado por Peter Evans (1979), no seu estudo sobre o Brasil e que pode ser estendido para o caso argentino, a industrialização periférica esteve baseada no tripé: Estado, capital estrangeiro e capital privado nacional. A participação do capital estrangeiro no processo de industrialização não foi central por seu volume¹⁵, como notado por Altamir et al. (1967, p. 374), mas por seu caráter estratégico ligado à sua destinação para setores de alto valor agregado e tecnologia complexa. O posterior *boom* do investimento externo direto (IED) nos anos 1990 esteve fundamentalmente ligado ao processo de privatização e não à formação bruta de capital fixo.¹⁶

A Tabela 4 mostra a participação elevada do investimento público durante o período da substituição de importações e seu declínio subsequente após o processo de liberalização. Fica claro que a redução do investimento público no total não foi revertida no último período associado ao *boom* das *commodities*. Outro elemento importante da trajetória do investimento é que sua queda depois de 1976 pode ser fundamentalmente atribuída à queda do investimento público. De fato, no último período, houve uma elevação do investimento privado, que foi, entretanto, insuficiente para contrabalançar a queda do investimento do governo.

Tabela 4. Composição do investimento

Composição do investimento	1960-1975	1976-2002	2003-2006
Investimento público	7.2	4.3	2.3
Investimento privado	15.3	15.5	17.1
Investimento total	22.5	19.8	19.4

Fonte: Banco Mundial e Indec.

Finalmente, outra característica do investimento durante o processo de substituição de importações na Argentina diz respeito à dimensão das empresas, que, quando comparadas com empresas de outros países, permaneceram relativamente pequenas, se medidas tanto pelo número de empregados quanto pela capacidade energética por estabelecimento fabril (VITELLI, 1999, p. 556-562). Parte do problema das empresas de menor porte é que, por questões de escala e escopo, elas tendem a ser menos dinâmicas

¹⁵ De fato, com relação ao período agroexportador, o total da participação do investimento estrangeiro caiu de 38% do total entre 1900 e 1909, por exemplo, para perto de 3% em 1953. Depois da queda do governo peronista em 1955 houve um aumento temporário chegando o investimento de firmas estrangeiras a atingir 13% do total em 1959. Ver Altamir et al. (1967).

¹⁶ Para uma discussão do papel das empresas transnacionais nos anos 1990, ver Daniel Chudnovsky e Andrés López (2002).

do ponto de vista tecnológico, o que pode explicar, junto com a dependência das empresas multinacionais que realizam suas atividades inovadoras na matriz, a menor produtividade da economia argentina.

O processo de industrialização até os anos 1970 não engendrou uma carga pesada em termos de endividamento externo. O crescimento desproporcional do endividamento externo, com a utilização das empresas públicas como veículos do crescente endividamento e com a eventual nacionalização da dívida pelo Banco Central, foi um fenômeno dos anos 1970 e do novo contexto internacional ligado à reciclagem dos petrodólares no Euromercado. A política liberalizante de Martínez de Hoz exacerbou os problemas nesse período, facilitando as importações e os movimentos de fundos, que eventualmente se materializaram em elevada fuga de capitais.

Na Tabela 5 vemos que a dívida externa como proporção da Renda Nacional Bruta era de aproximadamente 19,1% em 1970 e cresceu aproximadamente 85% nos anos 1970, mais do que o dobro do crescimento da dívida na década seguinte. Adicionalmente, a dívida não somente cresceu mais nos anos 1970, como continuou crescendo durante a década perdida e o processo de liberalização ligado ao chamado Consenso de Washington nos anos 1990.¹⁷ Foi somente depois do *default* de 2002 que o peso da dívida se reduziu. Os gastos com o serviço da dívida se contraíram de mais de 70% para menos de 13% das exportações. Esses números sugerem a dimensão da restrição externa imposta ao país ao longo dos anos 1980.¹⁸

Tabela 5. Indicadores de sustentabilidade da dívida

	1970	1980	1990	2000	2007
Dívida/RNB	19.1	35.6	46.0	53.3	50.0
Dívida/Exportações	n.d.	242.4	373.7	380.4	174.0
Juros/Exportações	n.d.	37.3	37.0	70.5	13.0

Fonte: Banco Mundial

Na etapa final, o decréscimo da razão juros sobre exportações resulta não somente da renegociação dura da dívida durante o governo de Néstor Kirchner (2003-2007), mas também do bom

¹⁷ Deve ser notado que a crise da dívida na Argentina, como de resto em outros países da região, foi mais resultado de uma particular situação internacional, excedentes de liquidez e uma eventual elevação da taxa de juros americana, do que de condições internas. Ver Alfredo Eric Calcagno (1988, p. 45).

¹⁸ Nos anos 1990, houve entradas de capital que aliviaram a restrição externa, por isso, apesar do volume de recursos necessários para servir à dívida, a economia cresceu até a crise russa em 1998.

desempenho das exportações. A Tabela 6 mostra o desempenho das exportações de manufaturas e das exportações de bens de tecnologia média e avançada no total das exportações de manufaturas.

Tabela 6. Exportações de manufaturas (%)

	1980	1990	2000
Manufaturas	35.0	52.2	52.1
Tecnologia avançada	26.8	23.6	38.5

Fonte: Unido.

Podemos notar que houve, nos anos 1980, uma expansão das exportações de manufaturas e que estas se mantiveram constantes nos anos 1990, mas houve também um aumento das exportações de bens intensivos em tecnologia nos anos 1990. Ou seja, o esforço exportador esteve associado ao fim do modelo de substituição de importações, mas somente após a liberalização dos anos 1990 houve uma melhoria na exportação de produtos com maior conteúdo tecnológico. O grosso das exportações argentinas ainda se concentrava em produtos tradicionais, e as exportações de produtos de alta tecnologia eram pequenas quando comparadas com outros países periféricos. Por exemplo, para a Coreia do Sul, as exportações de manufaturas representavam 70% das exportações e, destas, 98% eram consideradas intensivas em tecnologia em 2000.

De alguma forma isso reflete as dificuldades apontadas por Fernando Fajnzylber (1989) quando ele se referia à competitividade espúria. Em outras palavras, a competitividade resultaria menos da capacitação tecnológica do que das vantagens associadas à especialização no processamento de recursos naturais e produtos primários, baixos salários, câmbio desvalorizado e combinações de excessiva proteção doméstica com elevados subsídios à exportação.

Cabe aqui, contudo, qualificar o argumento de Fajnzylber, porque, se é verdade que a economia argentina permanece, em grande medida, direcionada para a exportação de bens primários e que a pior distribuição de renda teve nos últimos trinta anos um papel relevante na mudança da estrutura produtiva, não é evidente que o câmbio ou as políticas comerciais tenham sido ativas na expansão das exportações. O processo de abertura alterou a estrutura produtiva e, particularmente por meio do processo de privatização, estimulou a integração subordinada dos grandes grupos econômicos locais com o capital estrangeiro (RAPOPORT, 2005, p. 799-805).

Longe de eliminar as barreiras impostas à expansão da economia argentina, pode parecer que a Argentina fez um esforço por retornar ao velho modelo agroexportador e que suas vantagens comparativas estariam associadas intrinsecamente aos fatores ricardianos ligados à extrema competitividade das atividades agropecuárias do país.¹⁹ Desse modo, a questão da distribuição, e dos custos salariais mais baixos, não deve ser desligada da “reprimarização” da economia argentina.

4. Desigualdade e reprimarização

Se há uma questão que parece mais dolorosa sobre as transformações da economia argentina nos últimos trinta anos, esta é a questão da distribuição de renda. A renda *per capita* pode ter atingido seu auge no início do século XX, mas foi somente no período da substituição de importações que a distribuição de renda atingiu níveis que, por um período breve, se parece com os dos países centrais.

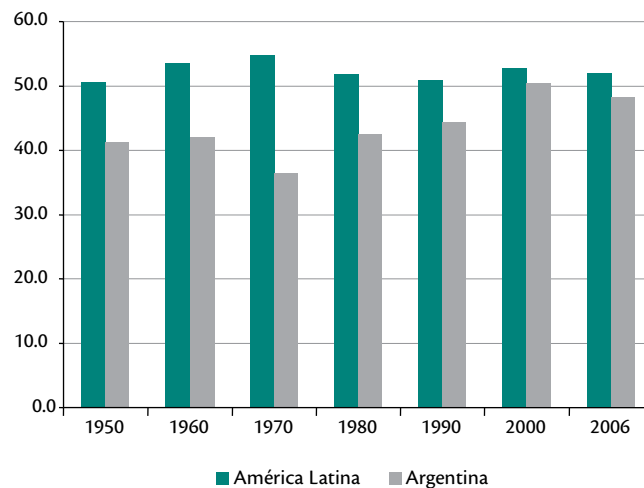


Gráfico 6. Índice de Gini

Fonte: Wider.

¹⁹ Deve ser notado que, começando com a liberalização dos anos 1970, houve uma crescente “agriculturização” do agronegócio argentino, com decrescente espaço para a pecuária e um crescente espaço para a produção de grãos, em particular a soja. O bom desempenho do setor agrícola ocorreu apesar do atraso cambial dos anos 1990 e do aumento dos custos salariais e dos impostos (retenções sobre as exportações) na presente década. Para uma discussão da longa trajetória da agropecuária argentina, ver Osvaldo Barsky e Jorge Gelman (2001).

O Gráfico 6 mostra o índice de Gini para a Argentina e para a média de países selecionados da América Latina (Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela). Nos anos 1950, o coeficiente de Gini estava na casa dos 40, quando o do resto da região estava por volta dos 50. Ao final do período ligado à ISI, esse índice era de aproximadamente 35, não muito diferente de alguns países da Europa Ocidental, em particular os do sul europeu e não do norte socialdemocrata. Contudo, a partir do golpe de 1976, houve uma significativa piora do índice de Gini, que convergiu para a média da região latino-americana.

O Gráfico 7 complementa a análise sobre a distribuição de renda, porque, ao contrário do coeficiente de Gini, que tende a enfatizar as diferenças entre assalariados, mostra o crescimento relativo dos salários reais com relação à renda *per capita*. Nesse gráfico fica claro que o auge da melhoria da distribuição de renda se deu nos anos 1950, durante o governo peronista.

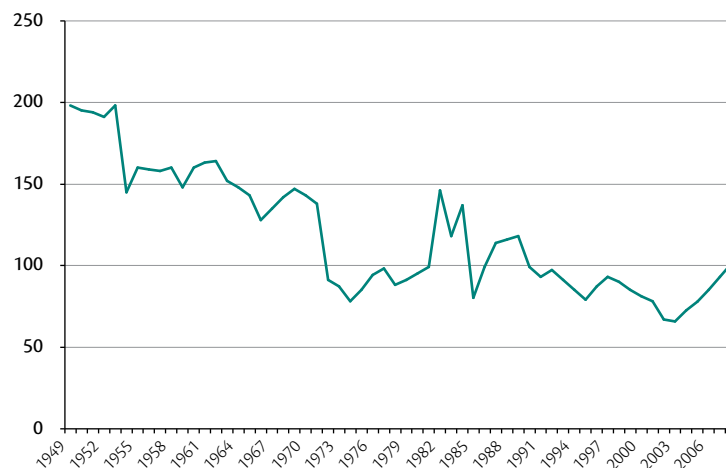


Gráfico 7. Participação dos salários (1977=100)

Fonte: Llach e Gerchunoff (2004) e Indec.

As políticas salariais do governo Perón foram centrais na expansão da participação dos salários. Por outro lado, o gráfico também sugere que a aceleração inflacionária no início dos anos 1970 foi central na contração dos salários antes do golpe militar e da mudança na estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, o retorno peronista dos anos 1970 teria sido incapaz de promover a expansão

salarial, ou simplesmente não teria tido interesse em promover políticas redistributivas em meio a um conflito social que atravessava o próprio Partido Justicialista.

A recuperação, nos últimos anos, é insuficiente para trazer a participação dos salários aos níveis dos anos 1960 e muito menos do auge peronista. De fato, a recuperação dos salários, de 2003 em diante, deve ser vista como uma modesta alteração numa política de favorecimento do setor agrícola – do mesmo modo que as tentativas de aumentos das retenções sobre as exportações – que, na medida do possível, favorece uma economia aberta com salários baixos e um tipo de câmbio mais desvalorizado.

Finalmente, o favorecimento do agro deve ser contextualizado pelo fato de que a desigualdade na posse da terra na Argentina permanece bastante elevada. O coeficiente de Gini da posse da terra na Argentina corresponde aproximadamente a 80, um nível muito superior ao dos países mais igualitários, como Cuba depois da Revolução, com Gini de menos de 60, ou o México pós-reforma agrária, que tinham um Gini também menor do que 60 (IFAD, 2001). Nesse sentido, transferências para o agro tendem a exacerbar as tendências em direção à maior desigualdade.

À guisa de conclusão

A história argentina recente pode ser vista como sendo composta por três etapas. Uma primeira etapa de integração bem-sucedida com a economia internacional, baseada na produção de bens primários. Um segundo período, não tão bem-sucedido, mas assim mesmo com crescimento pujante, ligado ao processo de industrialização. Note-se que o segundo período era inevitável, uma vez que a antiga divisão internacional do trabalho tinha entrado em colapso. Além disso, a industrialização era necessária porque o desenvolvimento baseado na produção de bens primários para exportação era insuficiente para incorporar os excedentes de mão de obra, e nesse sentido a Argentina, como de resto todos os países com um processo continuado e sustentável de acumulação de capital, estava forçada a se industrializar. Em outras palavras, não há caso de desenvolvimento sem industrialização.

Os limites do processo de substituição de importações e a força política dos grupos contrários à industrialização levaram, a partir de meados dos anos 1970, a uma mudança na estratégia de desenvolvimento. Essa terceira fase estava caracterizada pela suposição de que era possível retornar ao modelo agrário-exportador, apesar das mudanças na estrutura da economia global. Em particular,

durante o modelo primário-exportador original, o país hegemônico, o Reino Unido, era importador de *commodities*, enquanto os Estados Unidos, novo centro hegemônico, era, como a Argentina, um grande produtor agropecuário.

De resto, a divisão internacional do trabalho desde o entre guerras é bem menos organizada do que tinha sido, e uma especialização na produção de bens primários, por mais que a economia seja extremamente competitiva, pela incapacidade de incorporar mão de obra e pelos reduzidos efeitos positivos na produtividade do trabalho, tem poucas chances de produzir a prosperidade atingida durante a *Belle Époque*. Os países bem-sucedidos, na periferia, nos últimos 60 anos, têm seguido a trilha da exportação de manufaturas e o desenvolvimento do mercado interno (AMSDEN, 2001).

Nesse sentido, embora seja compreensível a mudança na estratégia de desenvolvimento argentina como tentativa de retorno ao paraíso perdido, por assim dizer, ou como diria o tango como saída para “a vergonha de ter sido, e a dor de já não ser,” fica evidente que as possibilidades de sucesso eram limitadas. O bom desempenho no período que vai de 2003 até a corrente crise global iniciada em 2008 não deve ser visto como uma nova etapa, embora tenha havido um esforço de mudança, mas simplesmente como resultado do funcionamento da estratégia liberalizante posta em marcha nos anos 1970. A estratégia funciona quando os bens primários encontram crescente demanda nos mercados internacionais. Mas quando os preços das *commodities* param de subir, como diria o poeta, “só resta tocar um tango argentino.”

Referências

- AMICO, F. **Crecimiento, tipo de cambio, y política fiscal en Argentina**. Universidad Nacional General Sarmiento, 2009.
- ALTAMIR, O.; SANTAMARÍA, H.; SOURROUILLE, J. Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra. **Desarrollo Económico**, v.7, n. 27, p. 361-376. 1967.
- AMSDEN, A. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. New York: Oxford University Press. 2001.
- BARSKY, O.; GELMAN, J. **Historia del agro argentino**. Buenos Aires: Sudamericana 2001.
- BASUALDO, E. **Estudios de historia económica Argentina**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- BRAUN, O.; JOY, L. A model of economic stagnation: a case study of the Argentine economy. **Economic Journal**. Dec. 1968.
- CALCAGNO, A.E. **La perversa deuda**. Buenos Aires: Legasa. 1988.
- CAMARA NETO, A.F.; VERNENGO, M. Fiscal policy and the Washington Consensus. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 27, n.2, p. 333-43. 2004-5.
- CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. The strategies of the multinationals in the 1990s Argentina. **Revista de la CEPAL**, n. 76, Apr, p. 151-66. 2002.
- CORTÉZ Conde, R. **Progreso y declinación de la economía argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 1998.
- DAMILL, M.; FRENKEL, R.; JUVENAL, L. Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina, **Desarrollo Económico**, v.43, n. 170, p. 203-229. 2003.
- DELLA PAOLERA, G.; GALLO, E. Epilogue: the Argentine puzzle. In: DELLA PAOLERA, G.; TAYLOR, A. (eds.), **The New Economic History of Argentina**. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.
- DELLA PAOLERA, G.; TAYLOR, A. **Straining at the Anchor**. Chicago: University of Chicago Press. 2001.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C.F. **Exchange-rate devaluation in a semi-industrialized country: the experience of Argentina**. Cambridge: MIT Press. 1965.
- _____ **Ensayos sobre la historia económica argentina**. Buenos Aires: Amorroutu. 1970.
- EVANS, P. **Dependent development**. Princeton: Princeton University Press. 1979.

- FAJNZYLBER, F. Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. **Cuadernos de la CEPAL**, n. 60, Santiago de Chile. 1989.
- FERRER, A. **La economía Argentina**, 3.ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2004.
- FERRERES, O. **Dos siglos de economía argentina (1810-2004)**. Fundación Norte y Sur. 2005.
- JAURETCHE, A. **El plan prebisch: retorno al coloniaje**, Buenos Aires: Ateneo. 1956.
- KATZ, J.; KOSACOFF, B. **El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva**. Buenos Aires: CEAL/CEPAL. 1989.
- LLACH, L.; GERCHUNOFF, P. **Entre la equidad y el crecimiento: Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002**. Buenos Aires: Siglo XXI. 2004.
- O'CONNELL, A. La Argentina en la depresión, **Desarrollo Económico**, v.23, n.91, p. 479-514. 1984.
- PÉREZ CALDENTEY, E.; VERNENGO, M. A tale of two monetary reforms: Argentinean convertibility in historical perspective, **Studi e Note di Economia**, v.12, n. 2, p. 139-70. 2008a.
- _____. Back to the future: Latin America's current development strategy, **Ideas Working Paper Series**, n. 07/2008. 2008b.
- PORTANTIERO, J.C. Clases dominantes y crisis política, **Pasado y Presente**, v.4, n.1, abr/jun. 1973.
- RAPOPORT, M. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Ariel. 2005.
- SCHVARZER, J. **Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica**. Buenos Aires: CISEA. 1983.
- _____. **La industria que supimos conseguir**, Buenos Aires: Planeta. 1996.
- TAYLOR, L. External liberalization, in Asia, socialist Europe and Brazil. In: TAYLOR, L. (ed.) **External liberalization, in Asia, socialist Europe and Brazil**. New York: Oxford University Press. 2006.
- VITELLI, G. **Los dos siglos de la Argentina**. Buenos Aires: Prendergast. 1999.

Capítulo 4

Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois

Ricardo Bielschowsky,
Carlos Mussi¹

Introdução

O presente ensaio corresponde ao capítulo sobre Brasil da pesquisa CGEE-Cepal sobre padrões de desenvolvimento na América Latina, Ásia e Rússia (13 países). A evolução da economia brasileira no período 1950-2008 é analisada na perspectiva de suas transformações de longo prazo e organizada de maneira a atender ao requisito de permitir comparabilidade com os outros países estudados.

Ao longo do texto, discutem-se os padrões de comportamento de 1950 a 1980 e depois. Na primeira etapa, o aumento de produtividade foi intenso, pela via da industrialização coordenada pelo Estado.

A partir de 1980, e até meados dos anos 2000, a evolução histórica caracterizou-se por instabilidade macroeconômica, problemas de balanço de pagamentos, reduzido crescimento, e, até 1994, alta inflação. Nesta segunda fase, apesar de pouco avanço industrial e baixo investimento em geral, ocorreram transformações estruturais significativas, identificáveis nas evoluções de distintos setores e regiões do país e, por vezes, portadoras de fortes aumentos localizados de produtividade do trabalho, especialmente na agricultura. No entanto, as transformações na segunda etapa foram incapazes de conduzir ao aumento agregado da produtividade do trabalho, que permaneceu estagnada, se considerarmos o país e o período como um todo.

¹ Ricardo Bielschowsky foi economista da Cepal e atualmente é professor do Instituto de Economia da UFRJ. Carlos Mussi é economista da Cepal, onde exerce o cargo de diretor do escritório da entidade no Brasil.

A publicação deste estudo está sendo feita em 2013, mas o foco principal é o período que se estende de 1950 a meados da década de 2000. Desde então, parece estar em curso uma nova fase, em que se combinam moderado crescimento e alguma redução da vulnerabilidade externa, combinação raríssima na história econômica brasileira, resultante da exportação de *commodities* puxada pela demanda chinesa.

Pelo que vem ocorrendo desde então, o país pode estar atravessando um novo ciclo de desenvolvimento de longo prazo, com perspectivas promissoras de elevação de produtividade – num padrão de crescimento com melhorias sociais e distributivas que poderá estar baseada em três frentes de expansão: mercado interno de consumo de massa, recursos naturais puxados pela expansão asiática e ampliação da infraestrutura (BIELSCHOWSKY, 2012). Sua confirmação depende da forma como se enfrentarão problemas nada triviais, entre os quais valorização cambial, retorno de saldos fortemente negativos nas transações correntes, insuficiente investimento fixo e em inovação e crise mundial.

Desenvolvimento econômico significa, neste trabalho, crescimento com transformação estrutural, portadores de aumento de produtividade do trabalho. As evidências históricas são de que conduz a melhorias sociais, nem sempre acompanhadas, porém, de melhorias distributivas e de preservação ambiental.

Por padrão de desenvolvimento – em comum com o restante dos estudos que compõem a pesquisa – entende-se a combinação, em muitos aspectos idiossincrática a cada país, de três conjuntos de fatores e sua interação com o ritmo de crescimento e com a dinâmica das transformações estruturais. Os três conjuntos são:

- 1) Dotação e uso de recursos naturais, de mão de obra e de capacidades tecnológicas e inovadoras;
- 2) Orientação de mercado dos investimentos: peso das exportações no crescimento e evolução do perfil do consumo nacional por extratos distributivos (dependente da evolução dos salários e demais rendimentos das famílias e da distribuição da renda);
- 3) Coordenação e liderança do processo de investimento: institucionalidade e políticas de desenvolvimento; composição dos agentes (Estado, capital estrangeiro/nacional) e do financiamento; e política e comportamento macroeconômico.

Considera-se, na análise, o fato de que os três períodos transcorreram sob condições internacionais para a estabilidade macroeconômica e para o financiamento totalmente distintos: a maior parte do primeiro, durante a vigência do acordo de Bretton Woods, e os dois outros, depois de sua falência.

O Gráfico 1 permite uma visualização do método analítico empregado.

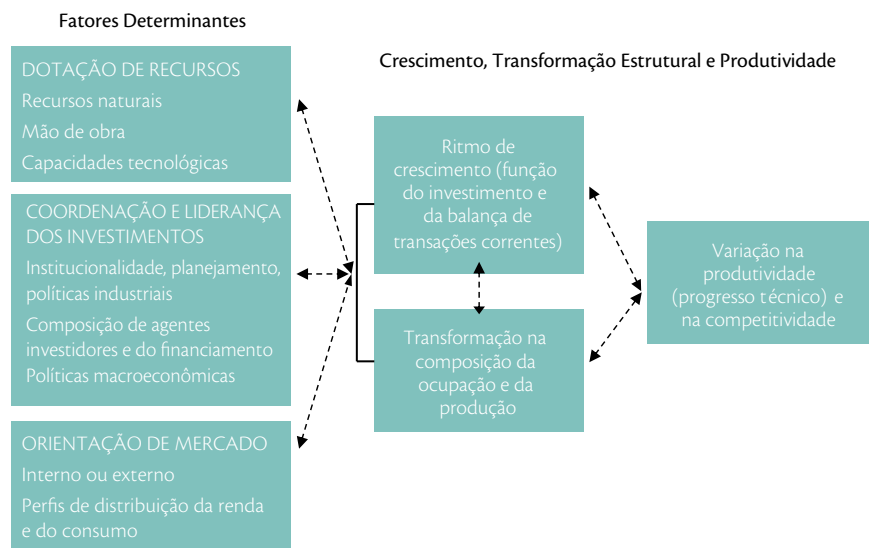


Gráfico 1. Padrão de desenvolvimento (padrão de crescimento com transformação estrutural): inter-relação, idiossincrática a cada país, dos elementos acima

Fonte: Autores

O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução.

A seção 1 apresenta breve nota introdutória sobre as três etapas. A seção 2 apresenta os ritmos de crescimento e investimento e os padrões de transformação estrutural. A seção 3 é sobre a base de recursos (outros que não capital) que incidem sobre o investimento e a transformação estrutural. A seção 4 versa sobre a lógica do processo de investimento no Brasil em duas de suas dimensões: orientação de mercado (interno *versus* externo) e perfil de distribuição de renda e do consumo. A seção 5 destina-se ao exame da coordenação e liderança do processo de investimento: criação das instituições e dos instrumentos do desenvolvimento, composição de capitais (estatal e privado, estrangeiro e nacional) e desempenho e políticas macroeconômicas.

Cabe advertir que o que se segue é, essencialmente, um esforço de síntese. Busca-se contribuir para a discussão sobre desenvolvimento no Brasil e permitir a comparação com os outros países da pesquisa, mas não se tem por objetivo a profundidade. Sistematizaram-se interpretações e dados empíricos de diferentes autores e fontes, apontou-se para o que se entende como principais tendências histórico-estruturais observadas a partir de 1950 e ofereceram-se elementos que permitem contrastar o caso brasileiro com os demais casos enfocados na pesquisa. Desnecessário assinalar: o detalhamento da rica e complexa história econômica brasileira pertence a estudos muito mais amplos do que o que é aqui relatado.

1. Breve nota sobre as etapas de desenvolvimento a partir de 1930 e sobre as interpretações correspondentes

A história econômica brasileira a partir de 1930 pode ser dividida em três etapas: a “era desenvolvimentista”, que se estendeu até 1980; a que se seguiu, que caracterizamos como uma “era de instabilidade macroeconômica inibidora do crescimento e da ideologia desenvolvimentista” (BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2005); e a terceira teve início na primeira metade dos anos 2000, com a explosão da demanda asiática por bens intensivos em recursos naturais.

As três etapas foram inauguradas sob o impacto de mudanças profundas na ordem internacional. A recessão internacional que se seguiu à crise de 1929 e a forte queda na demanda mundial a nossos produtos de exportação determinaram a partida para os 50 anos de urbanização e industrialização, até 1980; a crise da dívida externa que se seguiu à segunda crise do petróleo e ao aumento das taxas de juros, em sequência à falência do sistema de financiamento regulado por Bretton Woods, marcou o início da era de instabilidade e do baixo crescimento; a expansão chinesa e asiática, o espetacular aumento nos preços das matérias-primas que se daria a partir de inícios dos anos 2000 e a crise financeira internacional determinaram um quadro totalmente novo para o Brasil – e para a América Latina – cujas consequências mais profundas ainda estão por examinar-se, à luz dos acontecimentos futuros, bem entendido.

O Quadro 1 apresenta uma periodização relativa a padrões comportamentais e a estratégias de governo a partir de 1950:

Quadro 1. Padrões e estratégias de desenvolvimento no Brasil: 1950/-

Padrões comportamentais	Estratégias de desenvolvimento	Taxas de crescimento (médias anuais)
Desenvolvimento via industrialização (1930-80)	Formação, com suporte estatal, de um parque industrial complexo (1950-80)	7,4%
Instabilidade macroeconômica, baixo crescimento, (1980-2003)	Administração de crises (ausência de estratégia), reformas (anos 1990), estabilidade de preços (desde 1994)	2,0 %
Novo padrão de desenvolvimento (2004/-)?	Nova estratégia de desenvolvimento (2004/-)?	4,8 % (2004-08)

Fonte: Autores.

Ao longo da história de cada país, costumam ser desenhadas diferentes estratégias, não raro ao sabor de circunstâncias políticas conjunturais, que lhes dão fôlego curto. Entre as que são implementadas com êxito, a maioria repousa na lógica histórica com que operam as economias, ou seja, são desdobramentos de processos que vinham ocorrendo previamente. Esse foi o caso da estratégia de industrialização no Brasil, que vigorou entre 1951 e 1980.

Já existia alguma indústria no Brasil desde o século XIX, mas, durante a etapa histórica em que a economia foi movida pela expansão cafeeira, que se encerrou em 1929/1930, foi sendo constituído de forma relativamente descontínua um pequeno parque industrial. O movimento de industrialização propriamente dito, como fenômeno consistente, contínuo e amplo, que passaria a liderar o crescimento econômico, teve suas origens na década de 1930 (FURTADO, 1959; TAVARES, 1972; BAER, 1998). As origens da ideologia desenvolvimentista e os primeiros movimentos de criação das instituições para o desenvolvimento nacional também ocorreram nos anos 1930 e 1940 (DINIZ, 1978; MARTINS, L., 1980; BIELSCHOWSKY, 1988)².

Desde 1932, quando, precocemente, se recuperou da crise mundial (FURTADO, 1959) – e, em especial, a partir de 1943 –, a economia brasileira cresceu rapidamente, impulsionada pelo crescimento industrial. No entanto, como assinala Lessa (1968), o processo de industrialização foi relativamente espontâneo até a entrada dos anos 1950. O segundo governo Vargas (1951-54)

² Fonseca (2009) identifica corretamente a gênese ideológica do desenvolvimentismo antes da década de 1930. De fato, os movimentos modernista e tenentista são dos anos 1920 e, embora não tenham desenhado uma estratégia econômica, lançaram as bases de uma ideologia nacionalista.

correspondeu ao momento da história brasileira em que a política econômica tornou-se explícita e consistentemente industrializante.

Esse governo e, em seguida, o de Juscelino Kubitschek (1956-1961) entenderam a lógica histórica e passaram a “governá-la”³. A estratégia de industrialização por eles engendrada e implementada, assim como pelos diferentes governos das décadas subseqüentes, consistiu no enfrentamento das restrições de infraestrutura ao crescimento (pontos de estrangulamento) e em políticas destinadas a potencializar e viabilizar decisões de investimentos e sua execução no setor industrial. É, portanto, razoável tomarmos 1950 como ponto de partida para o relato histórico que fazemos neste ensaio⁴.

O padrão de desenvolvimento por industrialização e a estratégia correspondente vigoraram no Brasil até 1980. Entre 1981 e 2003, a taxa média de crescimento foi de 2,0%, em contraste com os 7,4% alcançados, em média, nos 30 anos anteriores. No quinquênio 2004-2008, o nível de atividades e os investimentos estavam se expandindo, em média, cerca de 4,8% e 10% ao ano, respectivamente, até o momento em que irrompeu a crise mundial. E, no acumulado de 2004 a 2011, a taxa de crescimento foi, em média, de cerca de 4,2% ao ano. Esse comportamento indica a possibilidade, mencionada acima, de que o país tenha ingressado em 2004 num novo ciclo expansivo de prazo longo.

São profundas as diferenças entre o que ocorreu até 1980 e o que veio depois. De fato, os comportamentos foram a tal ponto distintos nos dois períodos que deixam pouca margem a que historiadores discordem quanto ao fato de que o ano de 1980 representa uma linha divisória entre eles e quanto à indiscutível superioridade no desempenho econômico do primeiro sobre o segundo.

O PIB e o investimento brasileiros eram, em 1980, mais de oito vezes e mais de nove vezes superiores a 1950, respectivamente, mas em 2007 eram apenas cerca de duas vezes superiores a 1980. O PIB *per capita* era três vezes e meia maior em 1980 do que em 1950, e a produtividade do trabalho era três vezes maior; mas, em meados dos anos 2000, eram praticamente os mesmos que em 1980.

Talvez a melhor caracterização para a primeira etapa seja a de que transcorreu sob a vigência de uma espécie de “convenção do crescimento”, feliz conceituação com que Castro (1993) analisou o período 1950-1980 e lamentou a falência do Estado desenvolvimentista a partir de então. Trata-se da ideologia

³ É de Robert Wade (1990) a expressão “governando o mercado”, com que intitulou seu livro sobre o desenvolvimento de Taiwan.

⁴ Entre os textos clássicos de interpretação dessa evolução, leiam-se, por exemplo, Furtado (1959), Lessa (1968), Castro (1971), Tavares (1972) e Bresser Pereira (1972). Entre os principais livros texto empregados no ensino acadêmico sobre a evolução da economia brasileira no período aqui contemplado, encontram-se os de Baer (1998), Giambiagi e outros (2004), Gremaud e outros (1998) e as coletâneas de ensaios organizadas por Coutinho e Belluzzo (1982) e por Abreu (1990).

e da vontade política associadas à criação da institucionalidade e à sucessão de políticas macroeconômicas, financeiras e industriais que deram suporte ao processo de crescimento associado à industrialização com apoio do Estado. De forma paralela, Cardenas, Ocampo e Thorp (2000) empregaram a expressão “industrialização conduzida pelo Estado” para caracterizar o processo, em livro sobre a história econômica latino-americana. Não foi outra a intenção de Martins (1977) quando denominou de “capitalismo de Estado” a modalidade de operação da economia brasileira nos anos 1970.

A literatura econômica brasileira contém duas discussões básicas sobre o crescimento durante a era desenvolvimentista: uma sobre sua dinâmica geral e outra sobre sua relação com a distribuição da renda. Na primeira, Tavares (1972) refinou conceitualmente a ideia prebischiana de industrialização por substituição de importações como reação a sucessivos estrangulamentos externos oriundos de crises internacionais e/ou de processos nacionais de crescimento em condições de subdesenvolvimento da “periferia”.

Posteriormente, a mesma autora contribuiu com a interpretação, de inspiração kaleckiana, de que a dinâmica da economia brasileira teria passado a ser “cíclica” a partir da segunda metade dos anos 1950. Teria sido o momento em que o crescimento econômico passou a refletir grandes investimentos que, segundo a autora, se antecipavam à demanda futura – não mais seriam meras reações à insuficiência de divisas externas pelo mecanismo substitutivo de importações – e, simultaneamente, a refletir os efeitos cíclicos da introdução no país de um setor produtor de bens de capital (TAVARES, 1974 e 1978)⁵. São, ambas, formulações referidas a dinâmicas de crescimento “para dentro”, posteriores ao colapso do modelo exportador em 1930.

A propósito, e como se comentará adiante, desde 1930 e mesmo depois de finalizada a etapa de industrialização, em 1980, a economia brasileira jamais voltaria a ser movida por uma dinâmica “para fora”, ou seja, por expansão exportadora. Parte importante da explicação reside no fato de que, até o presente, e à diferença do modelo atual do sudeste asiático, a tomada de decisão dos agentes investidores na indústria – o principal setor de exportação – tem sido essencialmente baseada no mercado interno, ainda que crescentemente secundada por perspectivas de exportações⁶.

5 Para uma crítica dessa abordagem, leia-se Castro (1979), que considerava que não havia motivos para supor crises cíclicas no país. Vale notar que a crise da dívida, a inexistência de ciclos médios a partir dela e o predomínio de problemas de vulnerabilidade externa eliminaram a discussão sobre dinamismo cíclico do debate brasileiro posterior e o reaproximaram da visão clássica da Cepal sobre restrições externas ao crescimento.

6 Vejam-se, por exemplo, as publicações Cepal-CNI (1997 e 2001) e Bielschowsky (2002). É possível que no futuro a dinâmica de crescimento da economia brasileira venha a ter uma dupla determinação, ou seja, a expansão simultânea da indústria pelo mercado doméstico e das exportações de recursos naturais puxada pela China; o ponto é retomado nas especulações finais do presente ensaio.

A segunda diz respeito à relação entre crescimento e distribuição da renda. Furtado (1965) introduziu no país a discussão dessa relação. Alguns anos depois, foi retomada por Tavares e Serra (1971) com divergências no que se refere às conclusões: enquanto para o primeiro o sistema tenderia ao baixo crescimento devido a rendimentos decrescentes de escala resultantes de má distribuição de renda, para os outros dois, a concentração de renda estaria sendo funcional ao acelerado crescimento então em curso; estaria sendo, também, perverso para a sociedade brasileira, beneficiando apenas as minorias privilegiadas, num processo intenso em aumento de produtividade, mas concentrador de renda e com insuficientes impactos sobre os rendimentos do trabalho e sobre a redução da pobreza. Voltaremos à questão mais adiante, na subseção 5.2.

Com a crise da dívida, ocorreu a progressiva fragilização da “convenção do crescimento” (CASTRO, 1993). Isso se deu na virada dos anos 1970 para os anos 1980, quando os problemas externos se traduziram em inflação em aceleração, até 1986, e em aproximação à hiperinflação, daí até 1994. O quadro macroeconômico tornou-se profundamente inibidor do processo de investimento, e nem mesmo o contexto oxigenador do debate sobre a “ordem econômica” promovido pela Constituição de 1988 incentivaria a discussão sobre eventuais novas estratégias nacionais de desenvolvimento – por exemplo, sobre o que fazer com uma indústria pertencente à era da metalomecânica e de economia relativamente fechada, dada a emergência da era da eletrônica e da economia aberta.

De fato, uma das expressões da profunda instabilidade macroeconômica foi a timidez do debate sobre concepções a respeito do futuro do país. Trata-se, essencialmente, de uma fase de “administração de crises” nos planos concretos da política econômica e do comportamento das empresas (CASTRO, 1993, BIELSCHOWSKY & MUSSI, 2005, ERBER, 2008).

A exitosa introdução de estabilização, em 1994 (Plano Real), não impediu que durante muitos anos a expansão da economia continuasse lenta, o investimento se mantivesse em níveis muito baixos e variáveis macroeconômicas essenciais como as taxas de câmbio e de juros oscilassem fortemente. Mas a inflação passou, de fato, a ser controlada, a taxas quase sempre de um dígito. Uma possível caracterização para a fase é a de que transcorreu sob a vigência de uma “convenção da estabilidade”, como reação ao trauma da “superinflação” – que é como se evita, tecnicamente, o uso da expressão “hiperinflação”. A prática de taxas de juros elevadas e de câmbio valorizado passou a predominar em boa parte do período. Ela foi resguardada, não sem intensos abalos, pela introdução, nos anos 1990,

da abertura comercial e financeira – cuja função macroeconômica foi permitir ancorar os preços via importações artificialmente barateadas por câmbio apreciado – das privatizações e das demais reduções na regulação estatal da economia⁷.

O baixo crescimento trouxe enormes dificuldades à incorporação da força de trabalho, em acelerada expansão, e alterou a natureza das transformações estruturais. A estrutura produtiva no Brasil de hoje é muito mais parecida com a de 1980 do que a desse ano era parecida com a de 1950, mas ocorreram desde 1980 mudanças importantes, “para o bem e para o mal”.

2. Crescimento e transformação estrutural

O sistema econômico essencialmente “agrário-exportador” existente no Brasil até os anos 1930 transformou-se, ao longo de meio século, em predominantemente urbano e industrial. A partir de 1980, a urbanização continuou ocorrendo aceleradamente, mas no que se refere a uma série de tendências fundamentais, como a expansão do produto industrial e o aumento da produtividade agregada, o processo de desenvolvimento prévio foi interrompido.

As mudanças recentes na economia brasileira desde 2004 – expansão do consumo de massa, dos investimentos em recursos naturais e em infraestrutura – podem estar configurando uma nova etapa de desenvolvimento. Está sendo, porém, uma fase de crescimento relativamente modesto.

Os números apresentados nas tabelas da presente seção mostram a rapidez do investimento, do crescimento e do processo de industrialização entre 1950 e 1980, bem como a lentidão da expansão posterior a 1980, e alguma recuperação a partir de 2004; e mostram padrões de transformação estrutural muito distintos entre os dois primeiros períodos.

O primeiro foi marcado por intensa industrialização e urbanização e forte elevação da produtividade média. O segundo correspondeu a um período de “resistência” do setor industrial – a crises e à abertura comercial –, de continuidade de rápido progresso técnico, do aumento da produtividade na agricultura – incapaz, porém, de eliminar a histórica heterogeneidade econômica e social no campo – e de prosseguimento na urbanização, desta feita com a hipertrofia do setor terciário, pela

⁷ As reformas levaram Erber (2008) a preferir a expressão “convenção neoliberal” para caracterizar o período mais recente.

via do subemprego – ou da “informalidade” e da heterogeneidade estrutural urbana, que absorveu grande parte das pessoas que se incorporaram à força de trabalho durante o período.

2.1. Ritmos de crescimento

A Tabela 1 permite o contraste entre os diferentes períodos em termos do desempenho econômico. Enquanto no primeiro o PIB e o investimento cresceram a taxas médias anuais de 7,4% e 7,7% ao ano, respectivamente, no segundo, essas taxas foram de 2,0% e 0% (nula), recuperando-se nos anos 2004 a 2008, quando atingiram 4,8% e 10%. E, enquanto a produtividade do trabalho – medida em termos de PIB por população ocupada – cresceu a uma taxa de 4,3% ao ano entre 1950 e 1980, manteve-se rigorosamente estagnada no período 1980-2003 e se recuperou, de 2004 a 2008, atingindo uma média anual de 2,2%.

Tabela 1. Brasil, taxas anuais médias de expansão: PIB, investimento e produtividade do trabalho, PIB *per capita*

	1950-1980	1981-2003	2004-2008
PIB	7,4	2,0	4,8
Investimento	7,7	0,0	10,0
Produtividade do trabalho	4,3	0,0	2,2
PIB per capita	4,5	0,2	3,6

Fonte: IBGE e Tabela 4 (para produtividade do trabalho).

Vale notar que, devido à queda na expansão demográfica, a diferença entre a expansão do PIB e a do PIB *per capita*, entre os dois primeiros períodos, caiu de 5,4 para 4,3 pontos percentuais, e a diferença entre o primeiro e o terceiro períodos caiu de 2,6% para 0,9%.

A Tabela 2 oferece evidências a respeito dos comportamentos setoriais nos três períodos no que se refere a produção, ocupação e produtividade.

Tabela 2. Brasil, 1950-1980 e 1980/2007, taxas anuais de crescimento por setor de atividade (PIB, ocupação e produtividade)

	PIB			Ocupação			Produtividade		
	Agric.	Ind.*	Serv.	Agric.	Ind.*	Serv.	Agric.	Ind.*	Serv.
1950-1980	4,6	8,4	7,1	0,8	4,7	5,1	3,8	3,6	2,0
1981-2003	3,4	0,7	2,6	-0,3	0,9	4,2	3,0	-0,2	-1,6
2004-2008	4,6	4,5	4,8	-0,5	4,8	3,2	5,1	-0,3	1,6

Fonte: Calculado pelos autores com base em IBGE, dados de censo demográfico e das Contas Nacionais.

* Indústrias de transformação, construção civil, extrativa mineral e serviços industriais de utilidade pública.

Verifica-se que, no primeiro período, a expansão anual do PIB se deu puxada pela atividade industrial (8,4%), seguida de perto pela atividade no setor de serviços (7%). A produção agrícola expandiu-se a taxas menores, ainda que bastante elevadas (4,6%). No período de lento crescimento do PIB, entre 1980 e 2003, a agricultura passou a ser a atividade de maior expansão (3,4% ao ano), e a indústria, a de menor expansão (0,7%), enquanto o setor de serviços cresceu a um ritmo intermediário, mais próximo do que ocorreu na agricultura (2,6%). No quinquênio mais recente da série, 2004-2008, as taxas de expansão foram mais ou menos equivalentes (entre 4,5% e 4,8%).

2.2. Ocupação e produtividade

Conforme se verifica na Tabela 3, a participação da ocupação no setor agrícola no total do emprego no país caiu progressiva e rapidamente, de cerca de 60% em 1950 à metade (30,1%) em 1980 e, de novo, quase à metade em 2008 (17,8%). A ocupação agrícola expandiu-se lentamente no primeiro período e retraiu-se no segundo e no terceiro – ou seja, a partir de 1980, houve progressiva queda no número absoluto de trabalhadores no campo. Até 1980, a expansão da ocupação industrial vinha absorvendo parte dessa queda, enquanto o setor de serviços havia praticamente duplicado sua participação. Daí por diante, a participação da ocupação industrial passou a reduzir-se, praticamente regredindo, até 2008, a um nível próximo ao de 1950. Em contrapartida, a participação da ocupação em serviços passou gradualmente a quase triplicar entre 1950 e 2008.

Tabela 3. Brasil: Composição setorial da ocupação

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2008
Agricultura	59,9	54,0	44,7	30,1	25,2	22,3	17,8
Indústria	17,6	17,6	22,0	28,5	23,4	19,5	20,9
Indústria de transformação	12,3	12,6	18,3	13,5	15,5	12,0	13,0
Serviços	22,5	28,4	33,3	41,4	51,2	58,2	61,3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: IBGE, Estatísticas históricas do Brasil para 1950, 1960, 1970 e 1980, e IBGE, Contas Nacionais, relativamente aos dados de 1990, 2000 e 2008 (SCN-antigo), elaboração de Squeeff (2012).

A população rural foi uma fonte contínua de oferta de mão de obra barata para os setores urbanos, juntamente com a taxa de natalidade urbana – que, apesar de declinante, permaneceu elevada durante muito tempo. A indústria foi o setor que apresentou o maior ritmo de absorção de mão de obra no primeiro período, até 1980. Isso não se repetiu no segundo, quando foi relativamente lento, mas, curiosamente, voltou a ocorrer nos últimos cinco anos da série analisada. Já o setor de serviços teve forte expansão na ocupação nos três períodos, especialmente nos dois primeiros.

Os dados sobre produtividade também mostram evoluções distintas nos três períodos. Na agricultura, houve em todos eles forte elevação da produtividade; na indústria, apenas no primeiro deles – foi negativa nos outros dois –; e nos serviços, evoluiu razoavelmente no primeiro e terceiro períodos, mas de forma muito desfavorável nos anos 1981-2003.

Como se sabe, o aumento da produtividade do trabalho na economia como um todo é função das variações da produtividade em cada setor e da variação do peso da ocupação de cada setor – com suas distintas produtividades médias – na ocupação total. A primeira fase se diferencia da segunda pelo que ocorreu com ambos os fatores.

Isso se observa na leitura conjunta das tabelas 2 e 3 e da Tabela 4, relativas à evolução na composição setorial da ocupação e à evolução nos níveis de produtividade dos setores. A divisão do trabalho nacional entre os três setores ocorreu, na primeira fase, com forte queda na participação da agricultura em favor de setores urbanos de alta produtividade relativa – típica das experiências históricas de industrialização em todo o mundo – e, no segundo, com queda na ocupação desse setor em favor de setores urbanos de baixa produtividade média (incluídos, na Tabela 4, em “comércio e outros serviços”) –, ou seja, deu-se com um “inchaço” do setor terciário.

A terceira fase, 2004-2008, se distingue da anterior (1981-2003) pelo fato de que, aparentemente, a hipertrofia do setor terciário parou de ocorrer, já que o aumento de ocupação no setor foi acompanhado de razoável elevação da produtividade (Tabela 2).

Tabela 4. Evolução da produtividade do trabalho, total e por setores (produtividade total em 1950 igual a 100)

	1950	1980	1991	2000	2008
Agricultura	26	75	98	146	216
Indústria	181	511	500	567	549
Serviços	233	422	314	316	331
Serviços: telecomunicações, transporte, finanças e governo	111	309	478	564	-
Serviços: comércio e outros serviços	324	507	246	230	-
Total	100	344	310	341	356

Fontes: Índices relativos a 1950, 1980, 1991 e 2000 calculados pelos autores com base em Bonelli (2005), que empregou dados censitários e das Contas Nacionais, do IBGE; índices relativos a 2008 com base em Squeff, que empregou as Contas Nacionais, do IBGE.

No caso da agricultura, a forte elevação da produtividade setorial em todos os períodos foi resultado de uma gradual redução do peso relativo dos segmentos que operam próximos à economia de subsistência, da forte disseminação do progresso técnico nas cadeias agroindustriais modernas e, em especial no segundo período, da ocupação com cultivos agrícolas de terras antes destinadas à pecuária extensiva – especialmente nos cerrados.

Houve um período, no Brasil – anos 1950 e primeira metade dos anos 1960 –, em que, à luz das preocupações da Cepal com a inelasticidade da oferta agrícola em alguns países da América Latina e de aumentos de preços de alimentos mais que proporcionais à inflação, se disseminou no país a percepção de que havia insuficiente capacidade de resposta da agricultura à expansão da demanda e de que isso poderia representar séria barreira estrutural ao crescimento e à industrialização. Rangel (1960), Rui Miller Paiva (1964), Delfim Netto (1968) e outros autores contestaram de forma convincente essa percepção, e a velocidade da expansão agrícola e pecuária desde então confirmou plenamente a refutação da tese.

O aumento da produtividade agrícola levou, nas últimas décadas, a uma rápida e contínua queda nos preços dos alimentos no mercado interno e a um conseqüente aumento das vendas internas – em circunstâncias, a partir de 1980, de baixo crescimento do PIB e da massa salarial. Concomitantemente,

contribuiu para uma rápida expansão nas exportações. O país se tornou um dos dois maiores fornecedores do comércio mundial em variada gama de produtos, como soja, suco de laranja, açúcar, frango, café, tabaco e carne bovina: em todos eles, segundo cifras de 2003, participa com mais de 20% do comércio mundial (BARROS & BARROS, 2005).

Na indústria extrativa mineral, a produtividade do trabalho cresceu aproximadamente sete vezes no primeiro período e cerca de três vezes a partir de 1980. O estado de Minas Gerais foi a base para a acelerada expansão do principal produto do setor, o minério de ferro, no primeiro período, e a descoberta da região mineira de Carajás, no Pará, garantiu sólida expansão, no segundo.

Na indústria de transformação, ocorreu rápido aumento de produtividade até 1980 e lento a partir daí, como reflexo de duas trajetórias totalmente distintas. Até 1980, tecnologias modernas, novos segmentos industriais e uma acelerada expansão dos investimentos foram somando-se ao edifício industrial prévio e conferindo-lhe progresso técnico e economias de escala.

Após 1980, a indústria de transformação realizou relativamente pouco investimento fixo em expansão e, portanto, o progresso técnico incorporado em equipamentos ficou essencialmente limitado à capacidade de modernização de plantas produtivas já existentes. Passou, desde então, por três fases no que se refere a produtividade: i) na década de 1980, caiu, como reflexo da expansão da ocupação em circunstâncias de baixo crescimento do produto – por sua vez, resultante, possivelmente, de facilidade de repassar maiores custos de mão de obra a preços em condições de aumento acelerado da inflação e economia relativamente fechada; ii) ao longo dos anos 1990, houve forte queda na ocupação e no aumento da produtividade, por força de importante processo de reestruturação produtiva nas empresas sediadas no país que se seguiu à abertura comercial (BIELSCHOWSKY, 1992; COUTINHO & FERRAZ, 1992; FERRAZ, KUPFER & HAGUENAUER, 1997; CARVALHO, 2000; PROENÇA, 1996); e iii) no período mais recente, houve forte aumento na ocupação, mas a produtividade manteve-se praticamente estagnada (SQUEFF, 2012).

A produtividade no setor de serviços teve, no período 1950-1980, um aumento semelhante ao do setor industrial, mas depois de 1980 sofreu permanente queda até o início dos anos 2000 (Tabela 2). Como se sabe, o setor é formado por segmentos modernos, como intermediação financeira, serviços técnico-profissionais, comunicação e transportes, parte do setor comercial e por um vasto segmento informal, que se constituiu no principal receptor da oferta excedente da mão de obra nacional. A ampliação do número absoluto de pobres nas cidades brasileiras, que marcou socialmente

o país depois de 1980, parece associar-se, em grande medida, a um acelerado processo de ocupação de mão de obra em segmentos de serviços de baixa produtividade.

Os números apresentados na Tabela 4, preparados no presente estudo com base em trabalhos publicados por Bonelli (2005) e Squeff (2012), permitem que se extraiam duas indicações interessantes sobre o que ocorreu com a heterogeneidade na estrutura produtiva brasileira – ou seja, com as diferenças entre os níveis de produtividade entre os setores da economia.

Em primeiro lugar, mostram que houve uma redução na heterogeneidade entre os três grandes setores: em 1950, a produtividade agrícola correspondia a aproximadamente um quarto da média nacional, um sexto da industrial e um doze avos da que se registrava nos segmentos de comércio e outros serviços; em 2000, essas distâncias haviam-se reduzido consideravelmente: as razões entre as respectivas produtividades médias eram, respectivamente, de 43%, de cerca de um terço e de cerca de dois terços.

Segundo, mostram forte alteração na evolução dos níveis de produtividade no interior do setor terciário: enquanto em 1950 a produtividade média de “comércio e outros serviços” era três vezes superior à média nacional e aos demais segmentos do setor (telecomunicações, transportes, finanças e governos), em 2000, sua produtividade média havia caído a dois terços da média nacional e a dois quintos da média desses outros segmentos⁸.

2.3. Composição do produto e das exportações

A Tabela 5 mostra a evolução da composição setorial da produção a preços constantes. Verifica-se que a participação da produção agrícola no total nacional caiu radicalmente entre 1950 e 1980 e recuperou-se um pouco daí até 2005. O setor de serviços ampliou muito sua participação no segundo período, mas pouco no segundo. Isso contrasta com o forte aumento da ocupação no setor – simultâneo à redução da ocupação no campo e ao escasso aumento na ocupação industrial – de forma consistente com a queda da produtividade nesse setor. O setor de construção civil teve um aumento seguido de uma queda, que se deveu ao aumento e à subsequente redução das atividades de investimento residencial e em infraestrutura do período.

⁸ A propósito da questão da heterogeneidade estrutural “intra-setorial”, as evidências são de que cresceu também no interior do setor industrial (ROCHA, 2003). Não é difícil supor que o mesmo tenha ocorrido no setor agrícola, dada a coexistência entre o agrobusiness e um setor de agricultura familiar que, apesar de ter-se reduzido em termos relativo, permaneceu muito amplo.

Tabela 5. Brasil: Composição setorial da produção (a preços constantes de 2000)

	1950	1980	2005
Agricultura	18,2	6,2	8,5
Mineração	0,8	1,2	2,8
Indústria de transformação	22,4	25,3	22,2
Construção civil, e serviços industriais de utilidade pública	11,0	13,2	10,8
Serviços	47,8	54,2	55,9
TOTAL	100	100	100

Fonte: Groningen Growth and Development Centre 10-sector database, June 2007, <http://www.ggd.net/>, de Vries and Timmer (2007), constant 2000 prices.

A indústria de transformação aumentou sua participação no PIB nacional no primeiro período em cerca de três pontos percentuais e reduziu, no segundo período, na mesma proporção. Esses números são “a preços constantes” e, portanto, representam uma aproximação da variação de “quantidades”.

A preços correntes (ou seja, em termos de “valor”) como houve, nos anos 1990 – e sob a pressão de valorização da taxa de câmbio e de abertura comercial –, uma forte queda nos preços relativos dos bens industriais, a queda foi muito mais pronunciada: nada menos que oito pontos percentuais⁹, fazendo com que, em termos correntes, o produto manufatureiro caísse de cerca de 25% a cerca de 17% do PIB.

Esses 8% de queda, medidos em valor, levaram a que muitos estudiosos da economia brasileira assinalassem a ocorrência de um significativo processo de “desindustrialização”. No entanto, a verificação de que, em termos de quantidades, a redução foi muito menos acentuada revela uma capacidade de resistência da estrutura industrial brasileira bem superior à que frequentemente se supõe¹⁰. Se a isso adicionarmos o fato de que parece ter havido alguma “terceirização” de atividades de serviços industriais, que antes eram feitos no interior das empresas industriais, constata-se que a redução do peso das atividades industriais foi ainda inferior à que com frequência se supõe¹¹.

A propósito do tema, uma expressão utilizada para esse tipo de fenômeno, em análises comparadas entre experiências de países desenvolvidos e em desenvolvimento, foi a de “desindustrialização

⁹ Teria havido, também, “terceirização” de atividades de serviços industriais que antes eram feitos no interior das empresas industriais (CARVALHO, 2000).

¹⁰ Bonelli e Pessoa (2011), em estudo recente, encontraram ordens de grandeza em termos de queda a preços constantes. Em seus cálculos, os autores levaram em conta não só mudança de preços relativos, mas também alterações metodológicas nas contas nacionais produzidas pelo IBGE. Segundo os referidos cálculos, entre 1990 e 2008, a redução da participação do PIB manufatureiro, a preços constantes, teria sido de apenas 2%.

¹¹ Há, contudo, razões para ceticismo com relação à relevância desse fator. Ver, a respeito, Carvalho (2000), p. 201-202.

precoce”, entendida como a queda na participação do emprego (e não do produto) na indústria de transformação (UNCTAD, 2004; PALMA, 2005). A interpretação desses estudos é a de que, no caso dos países da América Latina, a desindustrialização precoce teria sido resultado da abertura comercial e das políticas de liberalização em geral. O exame da evolução do emprego nesse setor no Brasil não confirma a hipótese. Os dados do IBGE mostram que, entre o término do processo de industrialização (1980) e o ano 2008, como proporção da ocupação total, a ocupação manufatureira declinou apenas muito ligeiramente, de 13,5% a 13,0%.

Parecem ter razão os autores que têm assinalado que o que caracteriza a indústria brasileira depois de 1980 é a falta de mudanças estruturais significativas, apelidada por Kupfer e Carvalho (2007) de “rigidez estrutural”. Por exemplo, dados apresentados pela Unido (2003) indicam que a participação dos setores de média e alta tecnologia no PIB da indústria de transformação não evoluiu desfavoravelmente nas décadas de estagnação e abertura comercial e até aumentou, de 47,3%, em 1980, a 54,1%, no ano 2000.

De fato, o exame do que ocorreu com a composição da produção e das exportações industriais depois de 1980 fortalece o questionamento da suposta desindustrialização na direção do argumento da rigidez estrutural. Isso parece ter sido assim pelo menos até meados dos anos 2000, quando começam a surgir indicações de desequilíbrios comerciais que podem estar incluindo alguma “des-substituição” de importações. O argumento da rigidez estrutural é detalhado nos parágrafos que seguem, assim como a tendência mais recente de acelerado aumento de importações.

Examinemos, primeiro, o comportamento da composição setorial. Uma característica frequentemente destacada na literatura sobre processos de industrialização é a de que partiram com setores produtores de bens não duráveis (“leves”) e que os países diferenciaram-se nos graus de êxito em que lograram montar os sucessivos pisos do edifício industrial na direção de parques produtivos mais complexos e integrados. No caso brasileiro, o que os dados sobre a composição do produto industrial em 1980 mostram é que, ao lado de amplo segmento de bens intermediários, haviam sido formados importantes setores produtores de equipamentos e de bens de consumo duráveis, que são aqueles que reúnem a maior parcela dos segmentos intensivos em tecnologia. Depois de 1980, não somente essa composição não se alterou, como ela evoluiu de forma compatível com a maior elasticidade-renda da demanda pelos bens desses setores.

A Tabela 6 mostra o peso dos setores mecânicos, eletroeletrônicos e de material de transportes em 1980 e 2007. Observa-se que, como era de se esperar, no comportamento de setores que têm elevadas elasticidades-PIB da demanda, houve um aumento na participação de 8,2 pontos percentuais (de 28,5% a 36,6%).

A Tabela 6 mostra também o comportamento desses setores nas duas outras economias de maior industrialização na América Latina (Argentina e México) e a média das seis maiores economias desenvolvidas. A comparação entre os números apresentados permite as seguintes observações: i) a indústria brasileira tinha, em 1980, uma composição intermediária entre, de um lado, a dessas duas economias e, de outro, a dos países desenvolvidos; ii) a distância entre Brasil e Argentina em 2006 havia aumentado em todos os três segmentos; e, entre Brasil e México, havia aumentado nos setores produtores de equipamentos mecânicos e eletroeletrônicos, enquanto a automobiliz mexicana orientada às exportações aos Estados Unidos ganhou um espaço na estrutura industrial mexicana muito superior à que se verificou no Brasil; e iii) a distância que separa o Brasil do conjunto dos países desenvolvidos aumentou, porque o crescimento na participação desses setores no Brasil foi de oito pontos percentuais, contra 18 pontos percentuais, em média, naqueles países.

Tabela 6. Participação dos setores mecânicos, eletroeletrônicos e de material de transporte no PIB da indústria de transformação: Brasil, Argentina, México e países da OECD, 1980 e 2007

	Brasil		Argentina		México		Seis maiores economias da OCDE*	
	1980	2007	1980	2007	1980	2007	1980	2007
Maquinaria não elétrica	11,7	14,1	4,2	4,6	3,8	3,6	19,0	27,9
Maquinaria elétrica e eletrônica b/	8,4	12,0	3,1	2,1	6,1	7,7	8,4	17,0
Equipamento de transporte	8,4	10,6	12,3	7,5	12,2	25,0	10,7	11,5
TOTAL	28,5	36,7	19,6	14,2	22,1	36,3	38,1	56,4

Fontes: CEPAL/PADI e OECD, elaboração própria

b/ inclusive instrumentos científicos e profissionais

* Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Inglaterra e Itália.

A “resistência” da estrutura industrial depois de 1980 – ou rigidez estrutural – tem um lado favorável e outro desfavorável. O favorável é que, em alguma medida, manteve-se, na indústria manufatureira,

o grau de complexidade e de integração vertical conquistados até 1980, quando o sistema industrial brasileiro havia se distanciado das demais estruturas industriais latino-americanas e se posicionado a meio caminho entre estas e a de países altamente industrializados. O lado desfavorável é que houve avanço insuficiente na direção de setores com maior grau de sofisticação tecnológica e maior dinamismo no comércio internacional – à diferença do que vem ocorrendo na China e em algumas outras economias do sudeste asiático.

O comportamento das exportações também fortalece a interpretação da rigidez estrutural. Como se observa na Tabela 7, as exportações industriais mantiveram-se, entre os anos 1980 e os anos 2000, nas cercanias de 70% do total exportado (incluindo-se no cálculo os bens industrializados baseados em recursos naturais); as mudanças mais relevantes, no que se refere à composição, foram um ligeiro aumento, de 3,6%, na participação de exportações de bens de alta tecnologia e uma queda de aproximadamente 6% nas exportações de bens industriais de baixa tecnologia¹².

Tabela 7. Composição das exportações: bens baseados em recursos naturais e demais bens

	1980-1989 (média)	1990-1999 (média)	2000-2006 (média)	2006
Bens baseados em recursos naturais	53,4	51,9	52,6	54,3
Produtos primários	29,8	26,2	29,5	30,7
Industrializados, baseados em recursos naturais	23,6	25,7	23,1	23,6
Bens industrializados (outros que não os baseados em recursos naturais)	45,8	46,2	45,0	43,3
De baixa tecnologia	15,2	14,3	10,4	9,2
De média tecnologia	26,5	27,1	25,8	26,4
De alta tecnologia	4,1	4,8	8,8	7,7
Outras transações	0,9	1,9	2,4	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total, taxas de crescimento anuais (médias dos períodos)	9,6%	3,7%	16,6%	-

Fontes: Cepal/Padi e OECD, elaboração própria

¹² Nessa trajetória, observa-se uma forte influência das importações por parte das economias sul-americanas, o que indica que o comportamento da indústria brasileira tem estado associado a uma “vocação” – conferida por grandes empresas multinacionais e nacionais sediadas no Brasil – ao comércio regional desses produtos. Isso também significa que, nas fases em que as exportações mundiais de *commodities* por parte da América do Sul se expandem – como no ciclo recente –, as exportações brasileiras de produtos industriais se comportam de forma semelhante, porque os países da região crescem e importam mais do Brasil.

Rigidez estrutural à parte, os números da Tabela 7 também mostram que o Brasil tem um comércio externo relativamente especializado em recursos naturais. A participação dos bens primários e bens industrializados neles baseados alcança mais da metade do total exportado – muito superior, por exemplo, aos países europeus e ao sudeste asiático, ainda que bem inferior ao restante da América Latina. Essa composição reflete, positivamente, abundância de recursos naturais e, negativamente, menor capacidade inovativa e menor competitividade em bens industriais de elevada densidade tecnológica, que são os que têm tido maior expansão no comércio mundial de bens industriais.

A menor competitividade na produção desses bens tem sido objeto de preocupação entre os especialistas brasileiros. Nos últimos anos, ela vem sendo expressa com o alerta de que, desde meados dos anos 2000 – quando ocorreu recuperação da economia e forte valorização cambial –, passou a ocorrer aumento nas importações de bens intensivos em tecnologia com aparente predomínio de partes, peças e componentes. Isso tem tido papel central em uma gradual eliminação, desde 2007, de saldos comerciais positivos (KUPFER, 2010). Ao mesmo tempo, desde 2005, o *quantum* de exportações industriais parou de crescer, apontando na direção de uma “comoditização” da pauta exportadora.

3. Recursos naturais e localização geográfica, mão de obra e capacidades tecnológicas e de inovação

Esta seção é sobre a base de recursos (outros que não o estoque de capital fixo) que dão sustentação ao crescimento e à transformação estrutural. Apresentam-se, de forma breve, indicadores sobre dotação de recursos naturais, localização geográfica, oferta de mão de obra e sua capacitação e indicadores de capacidades tecnológicas.

O desenvolvimento brasileiro deu-se com base em uma boa dotação de recursos naturais, oferta de mão de obra ampla e em rápida expansão; ao mesmo tempo, processou-se com níveis de qualificação relativamente baixos, ainda que ascendentes. As condições para inovação tecnológica se fortaleceram ao longo das décadas aqui examinadas, apesar de não o suficiente para elevar a competitividade frente aos países desenvolvidos em boa parte dos produtos tecnologicamente mais nobres.

3.1. Recursos naturais e localização geográfica

A influência de recursos naturais sobre os padrões de especialização produtiva e exportadora das diferentes economias é intuitiva e, de fato, se mostra decisiva quando se comparam as experiências de desenvolvimento de países bem dotados desses recursos, como os escandinavos, a Austrália e o Canadá, com as daqueles menos dotados, como as principais economias europeias e boa parte das asiáticas. No entanto, nem por isso os países bem dotados de recursos naturais tornam-se excessivamente especializados – o caso norte-americano é a melhor prova disso. Ao contrário, as evidências são de que, até atingirem certo nível de renda *per capita*, os países bem-sucedidos tenderam a diversificar seu aparelho produtivo (IMBS & WARCZIARG, 2003), comprovando a correção das teses que Prebisch, a Cepal e os pioneiros da economia do desenvolvimento defendiam nos anos 1940 e 1950.

O Brasil é, como se sabe, rico em recursos naturais. No caso brasileiro, não é pequena a diversidade produtiva e exportadora não baseada em recursos naturais – como vimos acima, o país tem uma situação intermediária entre a que se observa no restante da América Latina e a dos países desenvolvidos. Ainda assim, e como era de se esperar, sua riqueza natural afeta o sistema produtivo e exportador na direção de forte participação, na produção e nas exportações, de bens primários e *commodities* industriais baseadas nesses recursos.

As condições são excepcionalmente favoráveis em matéria de produção agropecuária. O Brasil tem a segunda maior extensão mundial de terras aptas para a agricultura e a pecuária – entre as 20 maiores superfícies territoriais do mundo, é a terceira em extensão de solos agricultáveis por habitante, só superada pelos Estados Unidos e Argentina.¹³

É longa a lista de fatores que se somam para sustentar consideráveis vantagens comparativas, estáticas e dinâmicas à produção de alimentos no Brasil: água, sol, terra, baixo risco climático nas áreas de cerrado, recursos humanos (em engenharia agrônoma e florestal, medicina veterinária etc.), tecnologia e pesquisa (desenvolvidas pela Embrapa e outras instituições de pesquisa e por empresas atuantes no país), possibilidade de produzir duas safras em um ano em extensos territórios, sistemas de integração lavoura-pecuária, escala (nas unidades produtivas responsáveis por parte significativa da produção), diversificação produtiva, sistema de agronegócio sofisticado e rentabilidade (MENDONÇA DE BARROS et al., 2005).

¹³ Considerando-se, por suposto, como inférteis os solos de regiões muito frias da Rússia e do Canadá.

Nos anos 1950, 1980 e 2006, a agropecuária brasileira empregava, respectivamente, 190, 243 e 263 milhões de hectares. Com o aumento populacional, houve uma queda de 2,35 para 1,83 e para 1,43 hectares por habitante, mas o nível atingido nos anos 2000 ainda era mais de sete vezes superior ao dos países asiáticos considerados neste estudo, e superior também ao dos países latino-americanos, à exceção da Argentina.

Por conta disso, e de uma utilização em larga escala desses recursos, a economia brasileira atingiu, nos anos 2000, a condição de primeira ou segunda produtora e/ou exportadora mundial de soja, café, açúcar, etanol, suco de laranja, frango, carne bovina, couro e tabaco, e entre a terceira e a quinta produtora e/ou exportadora mundial de milho, algodão e carne de porco.

Além disso, o país é comprovadamente rico em vários minerais metálicos, como ferro, estanho, alumínio e nióbio. É também a economia que tem a maior utilização mundial de recursos hídricos para geração energética por habitante (mais de 80% do total, mesmo depois de ocorrer, nos anos 1990 e 2000, alguma diversificação na direção do uso de térmicas a gás), cujo custo médio por kW gerado é relativamente baixo. Parte das vantagens comparativas absolutas na produção metalúrgica brasileira (destacadamente aço e alumínio) resultou do preço relativamente reduzido da energia elétrica – o qual, diga-se de passagem, foi substancialmente aumentado a partir de meados da década de 1990.

A principal insuficiência energética no passado foi o petróleo, geradora de efeitos macroeconômicos perversos nos anos 1970, um trauma que levou subsequentemente a grandes investimentos em prospecção em águas profundas. O esforço permitiu gradual conquista da atual autossuficiência para consumo interno e terminou por conduzir a Petrobras às recentes descobertas de gigantescas reservas em águas muito profundas (pré-sal).

A localização geográfica é importante na determinação das transformações estruturais e na inserção internacional de qualquer país, e o território brasileiro é “distante”, em dois sentidos. Primeiro, a distância entre os portos brasileiros e os dos principais mercados produtores e consumidores mundiais, de cerca de 10 mil quilômetros entre São Paulo e Nova Iorque ou Amsterdã, é encarecedora das exportações, diminuindo sua competitividade. Essa mesma distância encarece também as importações competidoras com a produção doméstica. Com isso, colabora na proteção contra a entrada de produtos do exterior, por um lado, mas, por outro, conspira contra a competitividade das exportações, ao encarecer o custo dos insumos importados. Não menos relevante ao entendimento

do padrão de desenvolvimento brasileiro é o fato de o país não fazer fronteira com nações mais desenvolvidas e com os de maior crescimento econômico, como são os casos dos que se integraram à “máquina de desenvolvimento” do sudeste asiático sob as lideranças japonesa e chinesa.

O segundo sentido é o custo relativamente elevado de transportar bens num território tão extenso como o brasileiro, que encarece a distribuição doméstica e o comércio internacional. Isso torna também relativamente alta a barreira à entrada de bens e serviços em mercados já ocupados por produtores locais no território nacional – a barreira da “logística” de transporte, estocagem e distribuição.

O anterior ajuda a explicar, ao lado da boa competitividade agrícola e industrial da base produtiva brasileira, o baixo coeficiente de comércio internacional exibido pelo Brasil: só muito recentemente a soma de exportações e importações alcançou 30% do PIB (foi inferior a 20% em quase todo o período estudado), o que contrasta com coeficientes muito superiores na maioria dos países de renda alta e média. Voltaremos à questão do coeficiente de comércio adiante.

Pode-se acrescentar que o mesmo problema – custo de transporte – aplica-se à integração comercial brasileira com os países sul-americanos da costa do Pacífico e com a Venezuela: distâncias longas, altitude dos Andes e a floresta Amazônica têm dificultado a integração entre os principais centros produtores e consumidores brasileiros e os localizados nesses países, que prossegue dando-se essencialmente por via marítima, na maioria dos casos. Vale, no entanto, acrescentar que, embora isso seja correto, a integração comercial na região é considerável: 25% do comércio dos países da América do Sul no triênio 2005-2007 foram intra-regionais, em circunstâncias em que o peso do comércio e do PIB sul-americanos no comércio e no PIB mundiais é inferior a 4% (BAUMANN, 2009).

3.2. Mão de obra

A economia brasileira operou com oferta abundante de mão de obra em todo o período aqui analisado.

A população brasileira passou de 52 milhões de habitantes em 1950 a 113 milhões em 1980 e a 191 milhões em 2010. Isso corresponde a taxas de expansão de 2,6% ao ano, no primeiro período, e de 1,9% ao ano, no segundo (Tabela 8). A população economicamente ativa (PEA) cresceu a taxas um pouco superiores ao aumento populacional até as proximidades de 2000 (3,1% entre 1950 e 1980 e 2,2% daí até 2000, segundo dados censitários).

Tomando-se por base os dados censitários de 1980 e 2000 e as estatísticas sobre ocupação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, relativamente ao período 2000-2008, a média do período 1980-2008 foi um pouco superior, ou seja, 2,4%. Isso porque, segundo as PNADs, a partir de 2000, a PEA cresceu a 2,8% ao ano (taxa muito superior aos 1,9% a que cresceu a população nesses anos). O fenômeno recente deve-se a um marcado aumento na taxa de participação feminina, ou seja, à proporção das mulheres em idade de trabalhar que efetivamente ingressam no mercado de trabalho, acentuando uma tendência iniciada anteriormente (CEPAL-OIT-PNUD, 2008).

Tabela 8. Taxas de expansão da população e da PEA (%)

	1950-1980	1980-2008
Taxa de expansão populacional	2,6	1,9
Taxa de expansão da população economicamente ativa (PEA)	3,1	2,4

Fonte: IBGE.

A expansão da oferta urbana de mão de obra foi, por certo, ainda superior devido à forte migração do campo para a cidade. A expansão demográfica e a migração rural-urbana permitem afirmar que o processo de industrialização de forma acelerada que ocorreu até 1980 foi alimentado por ampliação permanente da disponibilidade de mão de obra nas cidades. Não seria exagero afirmar que houve, para os setores modernos em formação e expansão, oferta praticamente ilimitada de força de trabalho, no sentido empregado por Lewis (1954). Prova disso é que, salvo de forma conjuntural, e em raros momentos – como no “superaquecimento” de 1972/1973 e durante o Plano Cruzado, em 1986 – não há registro de pressão salarial significativa provocada por escassez de mão de obra¹⁴. O resultado disso sobre a evolução dos salários é que eles não acompanharam o aumento de produtividade.

A distância entre aumento de produtividade e elevação de salários médios se ampliou nos anos 1960, de baixo crescimento do produto e do emprego, e de novo a partir dos anos 1980, devido às mesmas razões.

Nos anos 1990, o problema foi acirrado pelo impacto das reformas econômicas sobre a indústria de transformação, que foi empurrada a uma acelerada reestruturação, muito desempregadora, de mão de obra. Por conta disso e do baixo crescimento da economia, as taxas de desocupação e

¹⁴ A pressão salarial nos inícios dos anos 1970 foi interpretada como uma consequência de superaquecimento da economia no auge do período de expansão acelerada que se denominou de “milagre brasileiro” – segundo muitos, “milagre perverso”, porque nutrido por forte concentração da renda. Singer (1973) interpretou aquela conjuntura como de *profit squeeze* (compressão de lucros), comprometendo a rentabilidade privada e consequentemente as perspectivas de prosseguimento da expansão acelerada que se vivia. Malan e Bonelli (1976) interpretaram o aquecimento da economia como além dos “limites do possível”.

de informalidade subiram, especialmente nos anos 1990, denotando grande insuficiência relativa de demanda por trabalho.

Esse processo, em conjunto com a concentração da propriedade, resultou em confirmação dos padrões históricos de má distribuição da renda e conduziu os investidores a perseguir uma lógica de mercado orientada por padrões relativamente sofisticados de consumo, pelo menos até a entrada dos anos 2000. Voltaremos ao ponto na seção 5.

3.3. Educação e capacidades tecnológicas

A PEA brasileira teve, ao longo de todo o período, níveis de qualificação relativamente baixos, embora ascendentes. Mas a baixa qualificação da mão de obra não impediu a instalação de uma indústria moderna e sofisticada até 1980. As taxas de expansão do PIB são muito reduzidas desde então, mas não há comprovação de que a insuficiente qualificação da força de trabalho brasileira tenha representado uma barreira ao crescimento agregado.

Melhorias na qualificação sempre representam um importante impulso à produtividade e à competitividade – e, por suposto, ao avanço civilizatório, porque o esforço educacional é central para a construção de qualquer sociedade avançada social e politicamente. No entanto, no entendimento dos que redigem este trabalho, a principal obstrução à expansão e sofisticação do parque produtivo brasileiro deu-se por conta dos severos desequilíbrios macroeconômicos. Estes paralisaram o ânimo investidor, durante a superinflação, entre 1980 e 1994 e daí até 2003, nas condições de recorrentes crises internacionais, que a situação precária do balanço de pagamentos do país não permitiu contornar.

O argumento não significa, porém, ignorar a importância dos recursos humanos e do acúmulo de capacidades tecnológicas e inovativas para a conquista de padrões de desenvolvimento que permitam a convergência entre os níveis de renda e riqueza de um país e aqueles que prevalecem nos países mais desenvolvidos. Tampouco significa ignorar que os avanços notoriamente insuficientes no campo do conhecimento constituem um passivo que exige dos governos grandes investimentos em recursos humanos em todos os níveis. A pontuação que segue tem por objetivo assinalar os “atrasos relativos” acumulados, no que se refere a conhecimento e a capacidades tecnológicas e inovativas:

- O grau de analfabetismo, praticamente nulo nos países desenvolvidos, ainda atingia cerca de 10% da população em 2008. Nesse mesmo ano, a escolaridade média era de cerca de sete anos, enquanto nos países desenvolvidos se aproximava dos 12 anos¹⁵;
- O número de pessoas em idade de trabalhar que tem curso superior completo representa pequena fração da força de trabalho do Brasil, e os que têm cursos completos de mestrado ou doutorado, minúscula fração. São, por certo, números bem superiores aos que o país tinha no início dos anos 1990, mas continuam muito aquém dos que se verificam nos países desenvolvidos;
- Os gastos brasileiros com pesquisa de desenvolvimento (P&D) foram, ao que tudo indica, baixos ao longo da história econômica brasileira. No período recente, passaram a crescer, especialmente nos últimos dez anos, e já representavam, em 2008, cerca de 1% do PIB. Trata-se de uma taxa significativamente maior do que as que se verificam nos demais países da América Latina – por exemplo, os números da Argentina e do México são próximos a 0,5 e a 0,4, respectivamente –, mas ainda muito abaixo da que se registra nos países de maior desenvolvimento – por exemplo, a média das maiores economias avançadas é de 2,3% do PIB. Ademais, a diferença do que ocorre nos países desenvolvidos, a maior parte dos gastos em P&D se dá nos centros acadêmicos de pesquisa e uma parcela apenas relativamente pequena nas empresas.
- No que se refere ao P&D de empresas, uma vez mais o que se verifica no Brasil é uma intensidade intermediária entre os países da América Latina e os desenvolvidos. Em anos recentes, a proporção entre gastos realizados por empresas industriais e o seu faturamento foi de 0,66% no Brasil (2005) contra taxas inferiores a 0,3% na Argentina e no México e superiores a 2% em vários países desenvolvidos, como Japão, Alemanha e Estados Unidos.
- O número de patentes ajuda a revelar a escassez relativa de inovações de fronteira: enquanto o registro de patentes e residentes em países desenvolvidos contam-se aos milhares, o registro por residentes no Brasil aumentou de escassos 53, em 1980, a escassos 499, em 2008.

4. A “lógica” de mercado

A acelerada acumulação de capital nas três primeiras décadas de que se ocupa o estudo teve por orientação o mercado interno, caracterizado por perfis de distribuição de renda e de consumo muito concentrados. Mesmo a partir de 1980, quando se perdeu o dinamismo econômico prévio, essa lógica não foi substancialmente alterada. Uma maior importância do mercado exportador só se

¹⁵ Há que se observar, contudo, que o analfabetismo, em 1950, atingia a metade da população, caindo a ¼ em 1980 e aos 10% em 2008; e que a escolaridade, em 1992, era um pouco inferior a cinco anos de estudo, o que significa que os sete anos de estudo, em 2008, representam um significativo salto em menos de duas décadas.

daria a partir de inícios dos anos 2000, quando surgiram, como novidades, um forte deslocamento do patamar de comércio internacional e um importante impulso no mercado interno de consumo popular – este último a partir de 2003/4.

Esta seção versa sobre essas duas dimensões do processo decisório do investimento, ou seja, sua orientação principal para o mercado interno e sua orientação principal a um perfil de distribuição de renda concentrado. Mostra-se como, até a entrada dos anos 2000, o coeficiente de exportação permaneceu relativamente baixo e que o mesmo ocorreu com os salários – num padrão distributivo que tendeu a não melhorar. Ou seja, até então, os investimentos foram dirigidos ao mercado interno de renda concentrada. Mudanças importantes nesse padrão ocorreram apenas nos anos 2000.

4.1. Orientação pró-mercado interno

Nos anos 1930, ocorreu o “deslocamento do centro dinâmico” do setor agroexportador (café, cacau, açúcar, algodão etc.) à indústria (FURTADO, 1959). O crescimento da economia brasileira, que até então se dera “para fora”, passaria, daí por diante, a orientar-se “para dentro”. Os investimentos industriais predominantemente orientados pelo mercado doméstico passaram a liderar a expansão econômica em lugar dos investimentos voltados à agricultura exportadora. Estes continuaram a existir, mas foram se tornando progressivamente menos relevantes para a dinamização da economia brasileira.

Não é o caso de entrar aqui na discussão da extensa literatura sobre virtudes e deméritos do processo de industrialização pela modalidade comumente denominada de “substituição de importações”, típica de países da América Latina, nem sobre suas eventuais desvantagens relativamente à modalidade de industrialização “por promoção de exportações”. Como se sabe, nas décadas em que prosperou a industrialização movida pelo mercado interno no Brasil, um viés pró-exportação predominou em alguns poucos países asiáticos em que se combinaram escassez de recursos naturais, forte intervenção estatal e acesso preferencial aos mercados dos países centrais concedidos por razões geopolíticas – destacadamente, nos casos da Coreia do Sul e de Taiwan. Encontram-se, nessa literatura, desde autores opostos à primeira ou mesmo a ambas as modalidades (KRUEGER, 1978), passando por autores de tradição desenvolvimentista que defendem a superioridade da segunda sobre a primeira (FAJNZYLBBER, 1983; UNCTAD, 1993) e aos que assinalam a complementaridade entre ambos com base no crescimento doméstico (BRADFORD, 1992); ou, ainda, aqueles que assinalam que, nas

circunstâncias históricas das décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, não se apresentava aos países da América Latina alternativa distinta à de orientação pelo mercado interno – eventualmente complementada por integração comercial latinoamericana – por mais que o esforço por aumentar as exportações fosse indispensável (PREBISCH, 1949, 1959).

O que aqui nos interessa é tão somente oferecer breves evidências de que o padrão brasileiro, no período aqui estudado, foi o crescimento pelo mercado doméstico. Segue-se um exame dos ritmos de expansão do PIB e do comércio. Vistos em conjunto, esses elementos permitem uma boa aproximação da questão.

Como mostra a Tabela 9, até a entrada dos anos 2000, a expansão do comércio externo foi, em alguns períodos, um pouco mais rápida do que a do PIB. Elas jogaram algum papel dinamizador do crescimento nos anos 1968-1980 e algum papel atenuador da fragilidade do crescimento nos anos 1980 e 1990.

Tabela 9. Taxas de crescimento do PIB, das exportações e das importações, 1950-2008

	1950-62	1963-67	1968-80	1981-93	1994-2003	2004-2008
Exportações*	5,4	0,3	12,7	2,9	6,2	22,5
Importações*	7,2	-3,1	14,6	0,0	5,4	29,1
PIB	8,0	3,4	8,9	1,6	2,5	4,8

Fonte: Ipeadata.

*Em dólares correntes.

Isso não pode, porém, ser confundido com orientação exportadora do crescimento, porque as exportações pesaram relativamente pouco na atividade econômica. Dessa forma, mesmo em momentos em que elas se expandiram algo mais rapidamente do que o PIB, seu impacto sobre as decisões de investir dos empresários e sobre o crescimento econômico só pode ter sido marginal – especialmente quando o aumento das exportações se fez em conjunturas de crise e recessão.

Para que não caibam dúvidas, convém observar o comportamento do coeficiente de comércio no período estudado. A crise do modelo agrário-exportador, nos anos 1930, havia determinado marcada queda nos coeficientes de exportação e importação. Estes se conservaram em níveis reduzidos, desde então, com tendência apenas ligeiramente ascendente, à exceção dos anos mais recentes, em que o aumento se acentuou.

O Gráfico 2 mostra a evolução desses coeficientes a partir de 1947. Entre 1950 e 1975, eles oscilaram entre 10% e 15%, na soma de ambos; daí até o início dos anos 2000, essa soma oscilou, com algumas exceções, entre 15% e 20%. Apenas nos anos 2000 – na esteira do fenômeno chinês – ocorreu um salto radical nos coeficientes de exportação e de importação na faixa dos 25% a 30% do PIB.

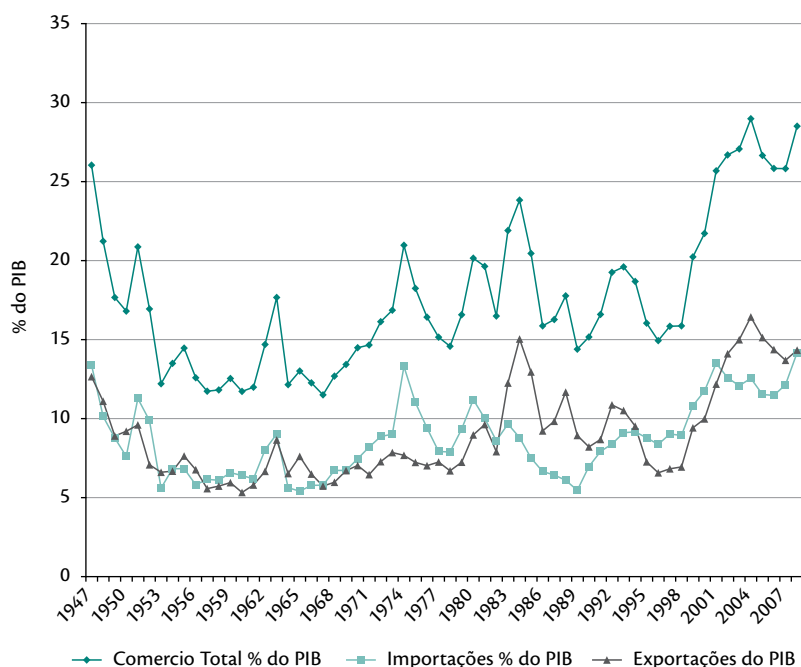


Gráfico 2. Comércio exterior % do PIB

Fonte: IPEADATA com base em contas nacionais (FGV e IBGE).

Não é por outra razão que várias pesquisas relativamente recentes que procuraram investigar os determinantes de mercado das decisões de investir dos empresários industriais brasileiros obtiveram respostas das empresas sempre categóricas, mesmo passada mais de uma década da abertura comercial: apesar de o mercado externo ser crescentemente importante, o principal objetivo é, de longe, o mercado interno (CNI/CEPAL, 1997; CNI/CEPAL, 2001). Isso não deve surpreender, já que, mesmo depois de aumento posterior a 1990, o coeficiente de exportação médio (relativamente ao PIB) da indústria manufatureira mal ultrapassava os 20%. Ou seja, em média, os industriais esperam realizar 80% de suas vendas no país, e por essa razão suas decisões de investir dependem principalmente

do cálculo que fazem sobre a evolução da demanda doméstica e das condições futuras de rentabilidade de seus negócios no mercado interno.

Em resumo, no que se refere a exportações de bens industriais, tratava-se de modelo de expansão exportadora conduzida pelos investimentos orientados pelo crescimento do mercado interno; em inglês, na bem-humorada expressão de Bradford (1992), o modelo era de *growth-led export* (exportações conduzidas pelo crescimento), e não de *export-led growth* (crescimento conduzido por exportações).

Nos anos 2000, o padrão comportamental parece ter-se alterado com o surgimento de duas novidades. Primeiro, houve uma explosão das exportações de bens do setor primário, tanto em preços como em quantidades, movida pelas importações asiáticas. A velocidade dessa expansão teria, ao que tudo indica, devolvido alguma relevância às atividades agroexportadoras brasileiras. Segundo, houve, durante alguns anos, uma forte expansão das exportações de bens industriais. No caso de bens duráveis e de alguns bens não duráveis, como têxteis, confecções e calçados, a expansão se interrompeu em 2005. Nas demais “categorias de uso” (bens de capital, intermediários e em parte dos bens de consumo, como alimentos), ela se estendeu até 2008, ainda que não de maneira uniforme.

Na medida em que se verifiquem problemas de competitividade industrial, por apreciação cambial, por insuficiência de inovações e por acirrada competição internacional – especialmente chinesa e asiática –, é de se esperar que volte a prevalecer, no caso da atividade industrial, a velha lógica de decisões de investimento orientadas predominantemente pelo mercado doméstico, em que a capacidade de competir é maior do que no mercado externo.

4.2. Dinamização pelo mercado interno de renda concentrada

A economia brasileira evoluiu no período examinado com uma das piores distribuições de renda em todo o mundo. Combinaram-se, para isso, concentração de terras e de riqueza em geral, insuficiente aplicação de políticas sociais redistributivas e um mercado de trabalho que, como vimos, se caracterizou pelo excedente de oferta de trabalho. O resultado foi um mercado interno de renda e consumo concentrados.

A abundância de mão de obra impediu o surgimento de escassez de trabalhadores e dificultou o repasse do aumento de produtividade a salários de forma harmoniosa com o aumento da rentabilidade empresarial. Como assinalado anteriormente, parece ter prevalecido no país, em todo o período aqui analisado, o modelo clássico de oferta ilimitada de mão de obra (LEWIS, 1954). Segundo as visões otimistas dos anos 1950 e 1960, o modelo foi superado pelo desenvolvimento; e, segundo Furtado (1961), devido ao tipo de técnica intensiva em mão de obra que se estava adotando, o modelo seria duradouro, a menos que ocorressem taxas de crescimento muito elevadas e se adotassem estratégias de crescimento intensivas no uso de mão de obra. A relativa estagnação que ocorreu a partir de 1980 não permitiu verificar se os otimistas tinham razão, já que o aumento da demanda de mão de obra por setores modernos foi, como vimos, lenta.

O Gráfico 3 mostra a evolução do coeficiente de Gini a partir de 1960. Ao longo de todo o período, o que o gráfico mostra é a ocorrência de taxas extremamente elevadas para os padrões mundiais. Verifica-se a ocorrência de forte aumento nos anos 1960, oscilações em torno a taxas de concentração de renda muito elevadas entre meados das décadas de 1970 e de 1980 e fortes oscilações nos dez anos subsequentes, durante o período de superinflação. No período posterior ao Plano Real (1994), verifica-se estabilidade no entorno do coeficiente 0,6 e, finalmente, nos anos 2000, importante queda, até o nível – ainda elevado – de 0,55 em 2008.

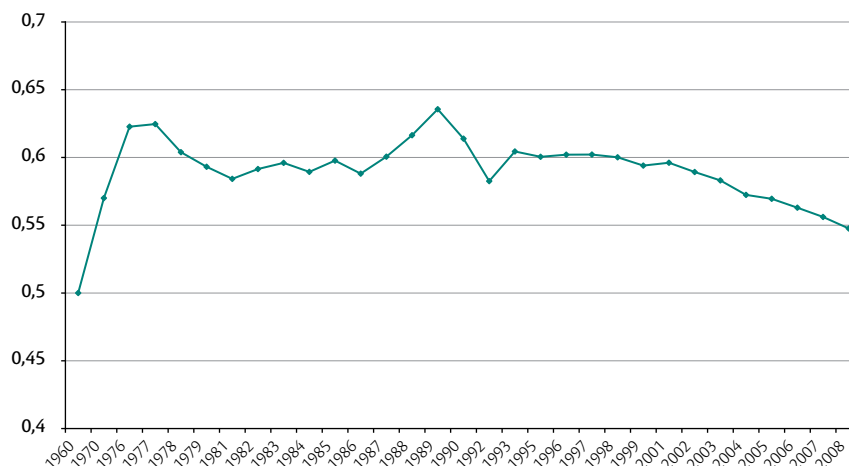


Gráfico 3. Brasil: Coeficiente de Gini

Fonte: IBGE.

A Tabela 10 mostra dados sobre a distribuição de renda da população economicamente ativa segundo faixas de renda, com os quais se torna mais visível a distribuição profundamente desigual da capacidade de consumo. Por exemplo, os 10% das famílias brasileiras de maior renda detiveram, ao longo do período coberto pelas estatísticas, entre cerca de 40% do poder aquisitivo emanado da renda corrente, em 1960, e mais de 50% em fins da década de 1980; e, enquanto o quintil superior chegou a absorver quase 70% da renda, e nunca absorveu menos de 54% dela, os 40% mais pobres nunca receberam mais de 12%, e os 20% mais pobres receberam, no máximo, 4%.

Tabela 10. Distribuição da renda familiar segundo quintis de renda e segundo a participação na faixa dos 10% e dos 5% de maiores rendimentos

	1960	1970	1983	1989	2002	2006	2008
5% de maiores rendimentos	27,69	34,86	33,85	38,45	30,85	29,1	28,0
10% de maiores rendimentos	39,66	47,79	47,53	52,23	43,8	41,9	40,6
Quintil superior	54,15	62,24	63,94	68,02	60,3	58,0	56,8
2º quintil	20,26	16,94	17,57	16,12	18,7	19,1	19,5
3º quintil	13,81	10,81	9,74	8,61	10,9	11,7	12,1
4º quintil	8,07	6,85	6,09	5,02	6,8	7,5	7,7
5º quintil	3,49	3,16	2,65	2,23	3,3	3,7	3,9

Fonte: IBGE.

A altíssima concentração do consumo daí decorrente se acirrou pelo fato de que as famílias que se encontravam nas faixas de renda correspondentes aos dois a três primeiros decis de distribuição foram as que tiveram acesso ao crédito e ao consumo oferecido pelo novo sistema financeiro implantado em fins dos anos 1960. O resultado de tamanha disparidade distributiva sobre a estrutura produtiva foi o de orientar os empresários no sentido de destinar sua produção para o mercado de rendas mais elevadas.

Há que assinalar, porém, que, do ponto de vista do rendimento absoluto dos trabalhadores – a massa salarial –, a forte expansão do produto, da renda e da produtividade no primeiro período permitiu elevar os rendimentos em todos os estratos da população e ampliar o consumo ao longo de boa parte do espectro distributivo¹⁶. Assim, dado que a população era numerosa, mesmo com elevada concentração da renda, houve espaço para um aumento considerável do tamanho absoluto do mercado in-

¹⁶ Castro (1993) apresenta dados interessantes sobre o que se passou nesse particular no período 1960-1980 (à p. 185).

terno. Isso contribuiu, em reforço ao mercado de altas rendas, para a obtenção de economias de escala que permitiram ampla diversificação do aparelho produtivo durante o processo de industrialização.

A orientação de mercado perseguida pelos empresários no período posterior a 1980 foi ainda mais acentuadamente o das altas rendas. Prevaleram aumentos relativamente pequenos na massa salarial e, em alguns períodos, queda de rendimentos médios do trabalho, especialmente em extratos intermediários, durante o período de tendência à hiperinflação. Ao mesmo tempo, a estagnação e as incertezas da economia reprimiam o crédito às faixas de renda menos elevadas. Essa evolução travou o mercado interno e teve efeitos desfavoráveis sobre o aumento de produtividade da economia.

Ou seja, os padrões de crescimento e de estagnação foram perversos, já que a busca de mercado interno pelas empresas atuantes no país dirigiu-se primordialmente aos consumidores dos decis de renda mais elevada. Esse padrão comportamental perdurou até pelo menos meados dos anos 2000, quando parece ter sido inaugurado um modelo de consumo de massa – a ser confirmado nos próximos anos, bem entendido.

Não existem, infelizmente, pesquisas que discutam o resultado da modalidade de crescimento (e estagnação) com renda concentrada sobre a produtividade. É provável, porém, que o efeito de “ganhos de escala” tenham sido inferiores aos que teriam ocorrido em um modelo de renda desconcentrada e produção em massa, por ter-se enveredado por um caminho – precoce para o nível absoluto de renda brasileiro – de diferenciação de produtos e excessiva sofisticação da pauta de consumo, dirigida a uma elite. Lembre-se que prevaleciam no período as técnicas fordistas, ou seja, ainda não vigoravam as técnicas de “automação flexível” que viriam mais tarde a permitir ganhos de escala de fabricação e comercialização mesmo quando os produtos são especificados para a geração de quantidades relativamente pequenas.

A sequência da produção de ideias sobre a relação entre crescimento e distribuição de renda no Brasil tem cinco etapas. Primeiro, nos inícios dos anos 1960, Furtado (1961) assinala que o crescimento brasileiro tendia a conservar o subemprego. Segundo, em meados dos anos 1960, o mesmo Furtado (1965) integra analiticamente o perfil da oferta de bens (composição setorial dos investimentos) com o perfil distributivo e de consumo. A concentração da renda na América Latina (e no Brasil) estaria determinando certo perfil produtivo em setores modernos semelhante ao dos países desenvolvidos, mas enquanto lá o resultado teria sido certa homogeneidade produtiva e social, aqui o modelo

estaria destinando-se a uma minoria da população, seria pouco absorvedor de mão de obra e concentrador de renda e estaria acirrando a heterogeneidade produtiva e social. O defeito na brilhante formulação de Furtado foi a conclusão de que isso condenaria a economia à estagnação, por retornos decrescentes de escala, e que a única saída para a estagnação seria redistribuir a renda e alterar o modelo de investimento, produção e crescimento. Com o crescimento acelerado a partir de 1967, a tese da estagnação foi descartada pelos fatos.

O terceiro momento foi quando Conceição Tavares e Serra (1972) argumentaram, num texto clássico anteriormente mencionado, que, infelizmente, a concentração de renda estava sendo funcional ao crescimento: o “modelo” era perverso, mas funcionava, era dinâmico. A interpretação foi discutida em simultâneo a um amplo debate suscitado pela publicação do censo demográfico de 1970, que confirmou suspeitas levantadas, por opositores à ditadura implantada em 1964, de que, nos anos 1960, ocorrera forte concentração de renda, sob políticas impulsionadas pelos governos militares (FISHLOW, 1974; TINELI & TOLIPAN, 1975).

A quarta etapa ocorreu quando pesquisadores, como Wells (1973), usaram as pesquisas de orçamento familiar (POFs) e as PNADs, do IBGE, e mostraram que os pobres têm elevada propensão a consumir bens produzidos nos setores modernos. A quinta etapa se iniciou com Castro (1989). O autor argumentou, diante dessas evidências e da expansão acelerada de consumo popular vivido durante a aplicação do Plano Cruzado, em 1986, que a estrutura diversificada já montada se prestava também a um modelo de crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa. Ou seja, redistribuir a renda não significaria aposentar a estrutura produtiva a duras penas montada no país, mas utilizá-la em favor de um modelo de crescimento com aumento de salários e com redistribuição da renda. Isso foi usado depois pelo PT em campanhas eleitorais e foi incorporado nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 (BIELSCHOWSKY & SOUZA, 2010).

5. Coordenação e liderança do processo de investimento

Esta seção destina-se ao exame da coordenação e da liderança do processo de investimento: as inovações institucionais de suporte à formação de capital (planejamento, políticas industriais, etc.); a composição de capitais (estatal e privado, estrangeiro e nacional); e as políticas macroeconômicas.

5.1. Episódios de criação e mudança institucional: o aumento (1950-1980) e a redução (1980/-) da participação do Estado na economia

A expansão entre 1950 e 1980 foi administrada pelos sucessivos governos com uma inclinação por privilegiar a preservação do crescimento e a ampliação dos investimentos. Houve, como se descreve na próxima subseção, intensa expansão de investimentos estatais. Adotaram-se, ademais, políticas industriais muito ativas e um sistema de planejamento com forte incidência sobre atividades de investimento, públicas e privadas.

Identificam-se três subperíodos. No primeiro (1951-62), de forte crescimento, os governos armaram bases institucionais e introduziram políticas que estimularam a expansão industrial. No segundo (1962-67), houve uma desaceleração do crescimento. Depois de uma crise econômica e política (1963-64) resolvida de forma dramática por um golpe militar, seguiu-se um período de três anos (1964-67) em que foi ampliado o arcabouço institucional orientado ao processo de industrialização. No terceiro subperíodo (1968-1980), de crescimento acelerado, ocorreu, uma vez mais, forte ampliação da participação do Estado na condução da economia.

Ao longo das três décadas, o Estado exerceu o papel de coordenador do investimento de diferentes formas: diretamente, por investimentos de governos e de empresas estatais, na formação da infraestrutura (energia, transportes, comunicação e saneamento básico) e na formação de alguns setores industriais (principalmente siderurgia, petróleo/petroquímica e extrativa mineral); e, indiretamente, por meio do apoio ao investimento privado pela via de crédito subsidiado, incentivos fiscais, proteção contra importações, promoção de exportações e atração ao capital estrangeiro.

Após 1980, passou a predominar um fraco desempenho econômico e, com ele, forte recuo na participação estatal na coordenação e nos estímulos aos investimentos, bem como em sua execução. O enfraquecimento do Estado deu-se antes e depois da redemocratização, que ocorreria em meados da década de 1980. Em fins dos anos 1980 e, sobretudo, durante a década de 1990, o recuo se acentuou e introduziram-se, aceleradamente, reformas de orientação neoliberal: abertura comercial e financeira, desregulações e privatizações.

A Tabela 11 apresenta uma sinopse das principais criações institucionais que deram suporte ao processo de industrialização acelerada, bem como das peças de planejamento que contiveram a *racionale* do processo intervencionista. Listam-se as reformas e os instrumentos institucionais realçados na literatura sobre história econômica brasileira como de grande relevância para a sustentação da industrialização “conduzida pelo Estado” até 1980¹⁷. A sinopse é complementada com as inovações institucionais posteriores a 1980, quando a participação do Estado foi progressivamente enfraquecida.

Tabela 11. Sinopse da evolução da institucionalidade, das políticas e do planejamento

	Institucionalidade e políticas para o financiamento e o agenciamento dos investimentos	Planejamento
1950-62	Criação do Fundo de Reaparelhamento Econômico e do BNDES Criação do Fundo de Eletrificação Ampliação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e criação da Petrobras Sistemas de câmbio múltiplos Instrução 113, de importação por empresas estrangeiras sem cobertura cambial Criação da Sudene	42 projetos da Comissão Mista Brasil-USA Plano de Metas Programa de desenvolvimento do Nordeste (Sudene)
1963-67	Sistema de câmbio unificado Lei do capital estrangeiro Fórmula de correção salarial (1966) e demais mecanismos de indexação Reforma tributária (e inflação corretiva das tarifas) Criação dos fundos FGTS, PIS e Pasep Criação do sistema financeiro e do BNH Multiplicação de empresas estatais	Plano Trienal (1963-65) PAEG (1964-66) Plano Decenal (1966-1976)
1968-80	Generalização de incentivos fiscais aos investimentos e às exportações Multiplicação de empresas estatais	Metas e bases PED PND I (1971-73) PND II (1974-78)
1981-93	Controles rigorosos dos investimentos estatais pela SEST, Constituição de 1988, abertura comercial abertura financeira, privatizações, desregulações (1988/93)	PND III, Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor
1994-2003	Abertura financeira, privatizações	Plano Real (1994)
2004-2008	Crédito consignado, mecanismos de transferência de renda	Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)

Fonte: Elaboração própria.

¹⁷ Os processos de planejamento de maior efetividade foram o Plano de Metas (leiam-se, por exemplo, Lessa, 1968; Lafer, 1970) e o PND II (leia-se Batista, 1987). Os ensaios de Mussi (2007) e de Rezende (2009) oferecem bons resumos sobre o histórico do planejamento no Brasil no período estudado.

5.2. Os agentes investidores e o financiamento

5.2.1. Os agentes investidores

São duas as características marcantes da composição de capitais no período estudado. Primeiro, o investimento público teve participação significativa – e crescente – na formação de capital fixo, entre os anos 1950 e os anos 1970, e, a partir de 1981, decrescente, contribuindo para uma forte queda da taxa de formação bruta de capital fixo nacional. E, segundo, a participação de capitais estrangeiros foi intensa; até 1980, concentrou-se, sobretudo, no setor industrial e, depois de retração generalizada nos anos 1980 e inícios dos 1990, estendeu-se a outros segmentos da economia.

Os investimentos no Brasil foram, portanto, decididos e implementados por uma combinação de três conjuntos de agentes – o tripé Estado, empresas nacionais e empresas multinacionais.

O Estado

O exame da interação entre Estado e empresas privadas, multinacionais e nacionais, foi objeto de vários estudos sobre o primeiro período¹⁸. O Estado atuou, ao mesmo tempo, como supridor de externalidades aos investimentos e à produção das empresas industriais privadas e como fonte de demanda para elas (TAVARES & SERRA, 1973).

Um primeiro movimento de ampliação do investimento público deu-se nos anos 1950, graças ao reforço que chegou de diferentes inovações tributárias, como a criação do Fundo de Reparelhamento Econômico (1951), do Fundo de Eletrificação (1954) e do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (1954). Passou a haver, então, significativa participação direta do Estado nos investimentos totais, especialmente na formação da infraestrutura e de alguns segmentos industriais de insumos básicos. Um segundo movimento originou-se no aumento da carga tributária e na atualização das tarifas públicas após 1964. Não por acaso, mais da metade das 251 empresas estatais federais existentes no país em 1980 foram criadas no período 1970-75¹⁹.

¹⁸ Leiam-se, por exemplo, Baer e outros, 1973; Suzigan, 1974; Abranches e Dain, 1978; Evans 1979; Trebat, 1983; Batista, 1987.

¹⁹ Segundo Trebat (1983), existiam no país, em 1979, 654 empresas, entre federais, estaduais e municipais

Trebat (1983) apresenta uma série estatística de investimentos públicos (governos e empresas estatais) em que se pode verificar que sua participação no total da formação bruta de capital fixo subiu de 24,7% na média anual entre 1954 e 1964 para cerca de 36% na média anual entre 1965 e 1980. Bielschowsky (2002) estima que, em média, nos anos 1971-80, essa taxa teria alcançado 44%²⁰ e que teria caído a 36,6% e a 27,8% nos períodos 1981-1990 e 1991-2000, respectivamente (Tabela 12). Em termos de participação no PIB, esses números correspondem, em média, a 10,4% nos anos 1970 e a 6,6% e 4,4% nos anos 1980 e 1990, respectivamente. Os investimentos privados também caíram muito a partir de 1980 – ainda que menos –, ou seja, de 13,1% nos anos 1970 a 11,4% do PIB nos anos 1980 e 1990.

Tabela 12. Investimento público (governo e estatais) e investimento privado como proporção do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF): 1970-2000

(a preços constantes de 1980)

		1971-1980		1981-1989		1990-2000	
		% do PIB	% da FBCF	% do PIB	% da FBCF	% do PIB	% da FBCF
Investimento Público (estatais e governos)	Governos (exceto infraestrutura de transporte)	3,00	12,8	1,43	7,9	1,66	10,5
	Infraestrutura (energia, exceto petróleo, transporte, telecomunicações, saneamento) a/	5,42	23,1	3,62	20,1	2,29	14,5
	Petróleo b/	0,95	4,0	0,88	4,9	0,39	2,5
	Indústria de transformação e extrativa mineral c/	1,0	4,3	0,66	3,7	0,05	0,3
	Total público	10,4	44,2	6,6	36,6	4,4	27,8
Investimento privado d/	Total privado	13,1	55,8	11,4	63,4	11,4	72,2
Total		23,5	100	18,0	100	15,8	100

Fonte: Bielschowsky (2002), quadros 4 e 5, pp. 28 e 29.

Notas: a/ hipótese de que investimento privado em energia a partir das privatizações (1996 em diante) corresponda a 50% do total; investimento em telecomunicações considerado 100% privado a partir das privatizações (1998 em diante);

b/ Petrobras;

c/ hipótese de que 70% dos investimentos em siderurgia e metalurgia eram de empresas estatais até 1989 e que 100% foram de empresas privadas a partir daí; hipótese de que 50% do investimento na indústria extrativa mineral era de responsabilidade da estatal Vale do Rio Doce até a privatização em 1997; e omissão de investimentos da Petrobras em petroquímica eventualmente não incluídos como investimentos da empresa, na linha anterior;

d/ calculado como resíduo.

²⁰ A taxa mais baixa em Trebat deve-se, pelo menos em parte, ao fato de que, conforme esse autor assinala, seu cálculo só inclui empresas estatais de porte grande (Trebat, 1983, quadros 5.2 e 5.6, páginas 121 e 126), enquanto o de Bielschowsky inclui todas as estatais.

A crise da dívida pôs término à sinergia entre investimentos públicos e privados. Diante da instabilidade econômica, da queda de arrecadação pública por inflação – ainda que atenuada por eficaz sistema de correção monetária de impostos – e das pressões dos credores internacionais e do FMI, a opção escolhida pela política econômica foi contrair tanto os investimentos de governos e empresas estatais quanto os mecanismos públicos de suporte ao investimento privado, os subsídios e os incentivos fiscais e creditícios.

Somando-se a isso, a intensidade e duração da crise desfizeram o *animal spirit* que havia prevalecido no setor privado durante o processo de industrialização, reduzindo consideravelmente a propensão a investir da economia. A implementação das reformas institucionais de orientação neoliberal nos anos 1990 também dificultou a recuperação do ânimo investidor do setor privado, com implicações desfavoráveis sobre a propensão a investir na economia, mesmo depois da eliminação da superinflação. A despeito de efeitos microeconômicos potencialmente favoráveis, a abertura comercial promoveu aumento de incertezas e redução de rentabilidade nos setores de bens “transáveis”, e a privatização aumentou a aversão a risco e às exigências de rentabilidade nos setores antes comandados pelo Estado (BIELSCHOWSKY, 2002).

A participação pública no investimento e os esquemas de suporte ao processo de acumulação de capital foram sendo gradualmente enfraquecidos, ou desarmados, no segundo período. Com a crise dos anos 1980, as empresas que operavam sob a responsabilidade do setor público foram fragilizadas, entre outras razões, porque sofreram, desde fins dos anos 1970, uma combinação de endividamento externo – para busca de divisas para financiar o déficit externo – e de controle de preços para combater a inflação. Ainda assim, a configuração de propriedade de capital manteve-se mais ou menos inalterada até os anos 1990, quando ocorreram dois processos mais ou menos simultâneos.

Primeiro, as empresas estatais dos setores de siderurgia, petroquímica, mineração, telecomunicações e distribuição de energia elétrica foram privatizadas em sua totalidade ou quase totalidade. Nos três primeiros segmentos, houve predomínio ou totalidade de compradores nacionais; nos dois últimos, verificou-se participação tanto de empresas nacionais quanto de investidores estrangeiros. Segundo, ocorreu uma intensa entrada de investimento estrangeiro direto a partir de 1995, que tanto se dirigiu aos setores de presença tradicional das multinacionais, ou seja, os industriais, quanto a setores de infraestrutura privatizados (telecomunicações, distribuição de energia elétrica etc.) e a outros segmentos, como comércio varejista e bancos.

Empresas privadas estrangeiras e nacionais

O Gráfico 4 mostra a evolução do investimento estrangeiro direto como proporção do PIB.

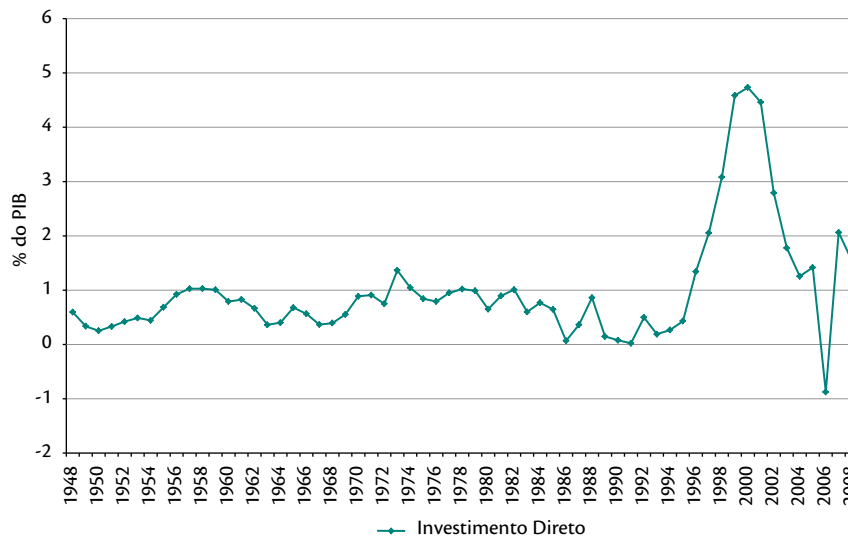


Gráfico 4. Investimento Estrangeiro Direto (% do PIB)

Fontes : BCB e IBGE

Foi intensa a participação de empresas multinacionais na industrialização de ramos produtivos de maior expansão e densidade tecnológica, como automobilística, produtos eletrônicos e medicamentos (BIELSCHOWSKY & STUMPO, 1995). Elas foram importantes também na formação da indústria de bens de capital e de alguns ramos de alimentos, por vezes de forma predominante, em outros casos apenas secundando empresas nacionais. Estas últimas predominaram nos setores industriais “leves” e em todos os demais setores da economia brasileira: mineração, agropecuária, construção civil e serviços (bancos, comércio etc.).

Entre 1980 e 1994, a instabilidade macroeconômica provocou cautela nos investimentos estrangeiros, que escassearam. Os fluxos aumentaram muito depois disso e generalizaram-se a vários setores da economia, inclusive pela via de privatizações, movimentadora de volumosos recursos nos casos de energia elétrica e telecomunicações.

A massiva participação de empresas multinacionais no investimento, especialmente naqueles intensivos em progresso técnico, teve como mérito a mobilização empresarial para a produção doméstica

em importantes setores da economia. Longe de serem meros enclaves, elas tiveram a virtude de promover significativos encadeamentos produtivos, inclusive com segmentos dominados por empresas de capital nacional. Ao mesmo tempo, a opção brasileira por presença massiva de empresas estrangeiras nos setores de maior densidade tecnológica, inclusive aqueles portadores da nova matriz tecnológica mundial, como biotecnologia e eletrônica, tem significado, historicamente, um entrave à diversificação produtiva virtuosa pela via das atividades de inovação tecnológica, difusoras de progresso técnico e atenuadoras da tradicional vulnerabilidade externa da economia brasileira.

5.2.2. A composição do financiamento

São escassas, infelizmente, as evidências empíricas sobre fontes de financiamento dos investimentos no Brasil. Eventuais estudos que venham a dedicar-se ao tema deveriam perseguir a hipótese de que os investimentos tiveram por fonte principal os lucros retidos, especialmente no caso das empresas privadas. É provável que tenham sido elevados ao longo do período 1950 a 1980 – como resultado de todo um conjunto de incentivos e da relação entre produtividade e salários – assim como nos anos não recessivos da década de 1980; que tenham sido reduzidos a partir de 1990 nos setores de bens transáveis, em função da abertura comercial, de taxas de câmbio valorizadas e de crises recorrentes; e, nos demais setores, que tenham sido mais elevados do que nos de bens transáveis, ainda que se reduzindo nos anos de crises.

Em segundo lugar, em ordem de importância, é razoável supor como fontes básicas as fiscais e parafiscais, especialmente nos casos de formação de capital sob a responsabilidade de governos e empresas públicas. Em terceiro lugar na lista de importância vem, ao que tudo indica o financiamento de longo prazo do BNDES e do BNH, com recursos oriundos principalmente de fontes fiscais e parafiscais. O BNDES foi inicialmente financiado com o Fundo de Reaparelhamento Econômico (e, subsidiariamente, com recursos externos); depois, o foi com outras formas de capitalização por parte do governo federal (a partir de meados dos anos 1970 o *funding* foi feito também com o PIS-Pasep e, mais tarde, com o FAT). No caso do BNH o *funding* proveio, sobretudo, do FGTS, ainda que parte não pequena dos investimentos em habitação tenha sido oriunda de cadernetas de poupança;

As duas outras fontes relevantes teriam sido o aporte de fluxos externos de investimento estrangeiro direto, e o crédito internacional de longo prazo, especialmente aquele proveniente de bancos

multilaterais (BID e Banco Mundial). O financiamento internacional de longo prazo envolvendo bancos privados estrangeiros parece ter tido alguma relevância na década de 1970, via empréstimos bancários tradicionais. O mercado de capitais, por sua vez, teve participação pouco relevante no financiamento de longo prazo, ao longo de todo o período, a não ser na segunda metade dos anos 2000, tem mostrado excepcional dinamismo pela primeira vez na história brasileira.

O anterior refere-se ao financiamento dos investimentos em nível microeconômico. No que se refere ao financiamento “macroeconômico”, relativo à contribuição da “poupança externa” – equivalente ao déficit do balanço de pagamentos em conta corrente e, conseqüentemente, ao aumento do passivo externo da economia (endividamento externo e estoque de capital estrangeiro no país) –, o Gráfico 5 permite discernir diferentes fases.

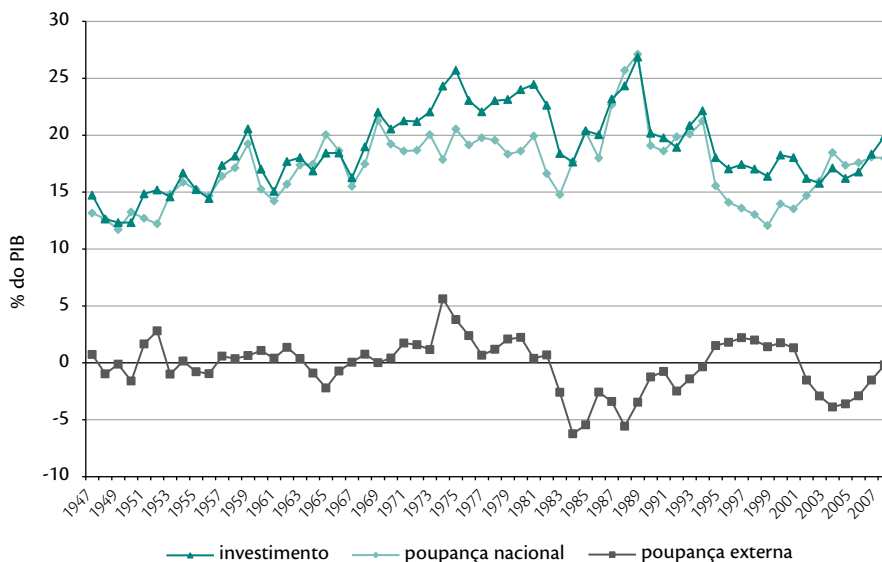


Gráfico 5. Investimento, poupança nacional e déficit em transações correntes (poupança externa) como % do PIB

Fontes: IBGE e Banco Central

No período de crescimento (1950-1980), observa-se que, nas duas primeiras décadas, incorreu-se relativamente pouco em déficits em transações correntes e ao conseqüente financiamento externo; e, nos anos 1970, passou-se a empregar o financiamento externo de forma volumosa, para compensar a perda de capacidade relativa de importar devido à alta dos preços do petróleo.

Nos anos 1980 – de crise da dívida –, deu-se o inverso, ou seja, geraram-se saldos positivos em transações correntes. Predominou um regime de contenção de crescimento e geração de divisas para pagamento de compromissos financeiros externos, sob intensa pressão do FMI e dos bancos credores.

Durante os anos 1990, de baixa expansão do PIB e dos investimentos, observa-se um retorno de forte endividamento externo. Dessa feita, à diferença dos anos 1970, quando ocorreu forte expansão dos investimentos, o financiamento externo teria “financiado”, sobretudo, o consumo, como fica evidenciado pelo baixo aumento de investimentos no período.

Por último, nos anos 2000, devido à acentuada elevação das exportações e dos termos de intercâmbio proporcionado pela expansão asiática, coincidiram expansão dos investimentos e alívio na balança de pagamentos em transações correntes – como, de resto, ocorreu em quase toda a América Latina.

O colapso do modelo de crescimento e da participação indutora do Estado a partir de 1980 deu-se, na percepção dos autores do presente ensaio, por razões macroeconômicas. De fato, ocorreu em um momento em que, como mencionado anteriormente, a produtividade da indústria crescia a passos largos, em sintonia com a expansão acelerada dos investimentos industriais. Voltaremos ao ponto na seção conclusiva.

5.3. Evolução do quadro macroeconômico e das políticas econômicas: 1950-80 e depois

Nesta seção, descrevem-se os elementos que indicam traços gerais de “intencionalidade” das políticas macroeconômicas (monetárias, fiscais e cambiais) e industriais no que se refere à busca de crescimento econômico com transformação estrutural, até 1980, seu progressivo abandono depois disso e alguma recuperação nos últimos anos.

Convém, de partida, qualificar bem o objeto da análise que segue: a indicação dos objetivos das políticas, em suas linhas gerais, não inclui uma avaliação dos seus efeitos concretos, ou seja, a análise de seus impactos sobre o desenvolvimento da economia, ou sobre a inflação. Isso requereria um estudo com um grau de detalhamento que escapa ao presente ensaio.

No primeiro período, as políticas macroeconômicas e industriais tenderam a suceder-se, combinando três objetivos: preservar o crescimento da demanda agregada, impulsionar mecanismos de financiamento e execução dos investimentos públicos e privados e evitar a perda do controle sobre o processo inflacionário. A partir de 1980, as políticas industriais saíram progressivamente de cena, e as políticas macroeconômicas sucederam-se, até 1994, em tentativas de combater a superinflação e, a partir desse ano e pelo menos até meados dos anos 2000, na priorização à estabilidade de preços domésticos por sobre qualquer outro objetivo macroeconômico.

Na próxima seção, apresenta-se, a título de pano de fundo para narrar a trajetória das políticas, o comportamento de algumas variáveis-chave na seguinte ordem: crescimento, inflação, taxa de câmbio e resultado de balança de pagamentos, moeda e evolução fiscal. Com o mesmo objetivo, faz-se uma sinopse das “intenções” que marcaram as políticas macroeconômicas, no que se refere a crescimento e a controle de inflação. Por último, narra-se o comportamento da economia e das políticas econômicas nos distintos subperíodos que caracterizaram sua trajetória entre 1950 e 2008.

5.3.1. Comportamento de algumas variáveis: 1950-2008

Crescimento

A Tabela 13 mostra a evolução do PIB e dos investimentos em diferentes subperíodos. Observa-se que as taxas de expansão foram particularmente elevadas no primeiro e terceiro subperíodos da era desenvolvimentista (1950-62 e 1968-1980), intercalados por uma desaceleração entre 1963 e 1967. Após 1980, as taxas foram, em média, reduzidas, tanto no período de inflação acelerada (até 1994) quanto nos nove primeiros anos de estabilização (1994-2003). Nos anos recentes, observa-se uma recuperação.

Tabela 13. Taxas de crescimento do PIB e da formação bruta de capital fixo

	1951-1962	1963-1967	1968-1980	1950-1980	1981-1994	1995-2003	2004-2008	1981-2008
PIB	8,0	3,4	8,9	7,4	1,6	2,5	4,8	2,4
FBCF	11,3	1,7	12,2	7,7	-0,4	0,5	10,0	1,7

Fonte: IBGE.

A preços constantes (do ano 1980), e na média dos períodos, os investimentos subiram de 17,6% do PIB nos anos 1950-62 a cerca de 22,6% durante a fase de expansão acelerada que se estendeu de

1968 a 1980 – após uma relativa estagnação no período semirrecessivo de 1963 a 1967. Depois, caíram a cerca de 17% nos anos 1980 a 1993; a cerca de 16% daí até 2003; a 15,2% em 2004-05; e subiram no triênio subsequente até cerca de 18% em 2008²¹.

Inflação

O Gráfico 6 mostra a evolução da inflação no período. Até fins dos anos 1950, houve uma moderada tendência ao aumento das taxas de inflação, acompanhada de esforços recorrentes de contenção, por meio de políticas fiscais e/ou monetárias – por exemplo, nos anos de 1951, 1954 e 1956. No final da década e início dos anos 1960, a inflação se acelerou até atingir 100% em 1963/1964, em meio a tentativas descontínuas e assistemáticas de enfrentamento, inclusive contrações creditícias radicais, como no início de 1963. Em seguida, declinou fortemente, no período 1964-67 – com o uso de instrumentos variados, inclusive forte contenção salarial –, estabilizando-se nas cercanias dos 20% entre 1968 e 1973.

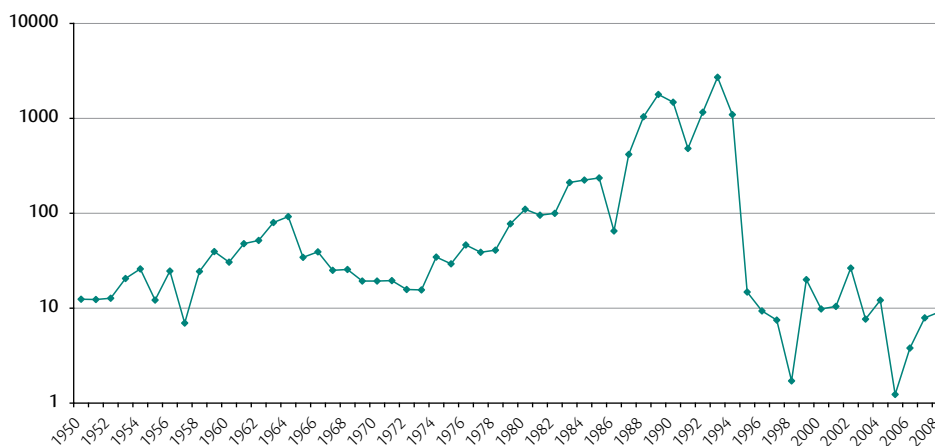


Gráfico 6. Taxas de inflação no Brasil: 1950-2010

Fonte: IGP-DI/FGV

Houve gradual generalização, a partir de 1964, do instrumento da correção monetária – inicialmente, com títulos públicos, logo com salários (subindexados, no início) e demais preços da

²¹ As menores oscilações dão-se em estruturas residenciais, e as maiores, nos investimentos em máquinas e equipamentos. A variação em estruturas não residenciais é algo menor, mas acompanha de perto a que se dá em máquinas e equipamentos, salvo no início e no final do período.

economia. Dava-se partida a quase duas décadas de predomínio da inflação inercial²². Na feliz expressão de Castro (1993), a indexação correspondeu a uma “convenção da estabilidade simulada”, ou seja, a uma espécie de acordo social em que se passou a tomar como referência a inflação passada para reajustar salários e preços e dessa forma evitar o uso de medidas restritivas ao crescimento – para evitar a dissolução do que o autor chamou, no mesmo texto, de “convenção do crescimento”. De fato, a indexação logrou manter a inflação nesse nível até a ocorrência do primeiro choque do petróleo, em 1973, quando ela se deslocou do patamar de cerca de 20% ao de cerca de 40%, em que permaneceu até 1978/79.

Nesses anos finais da década de 1970, um novo choque externo (segundo choque do petróleo e elevação dos juros norte-americanos) conduziu a uma maxidesvalorização cambial (de 30%); esta, em conjunto com a adoção posterior de reajustes salariais que passaram a ocorrer a cada seis meses, em lugar de anualmente, impulsionaram a inflação até a casa dos 100% anuais, patamar em que já se tornava muito difícil “simular” a estabilidade. Alguns anos depois, no início de 1983, nova maxidesvalorização cambial (de 30%) provocou seu deslocamento no triênio seguinte à casa dos 200%, com tendência ascendente.

Isso gerou a primeira de muitas tentativas fracassadas de obstrução da “superinflação” por tratamento de choque heterodoxo: o Plano Cruzado (1986)²³. A inflação foi finalmente contida, de forma duradoura, com o Plano Real, em 1994. Voltaremos ao ponto mais adiante, ao descrever a evolução das políticas econômicas.

Déficit externo e taxa de câmbio

O Gráfico 7 mostra a evolução do saldo do balanço de pagamentos em conta corrente no período 1950-2008.

Verifica-se que a economia brasileira foi predominantemente deficitária em suas contas externas ao longo das quase seis décadas de que se ocupa o presente texto. Observam-se quatro períodos de reversão de alto déficit externo.

²² Ver Arida e Lara Rezende (1985), Bresser-Pereira e Nakano(1984), Lopes (1986).

²³ A expressão “superinflação”, em lugar de “hiperinflação”, é frequentemente utilizada para caracterizar o fenômeno inflacionário que se vivia, de maneira a chamar a atenção para o fato de que os mecanismos formais e informais de indexação permitiam evitar que chegasse a instalar-se um padrão comportamental de variações diárias e exponenciais de preços, como se viu em algumas experiências históricas no mundo.

Três deles estiveram associados a crises de balanço de pagamentos em condições de escassez de financiamento externo e a desdobramentos muito desfavoráveis: i) os anos 1952-3, período em que o segundo governo Vargas passou a ter dificuldades macroeconômicas crescentes; ii) os anos 1961-2, de aceleração inflacionária, seguidos de desaceleração do crescimento; e, iii) os primeiros anos da década de 1980, de ajuste recessivo ao problema do endividamento externo.

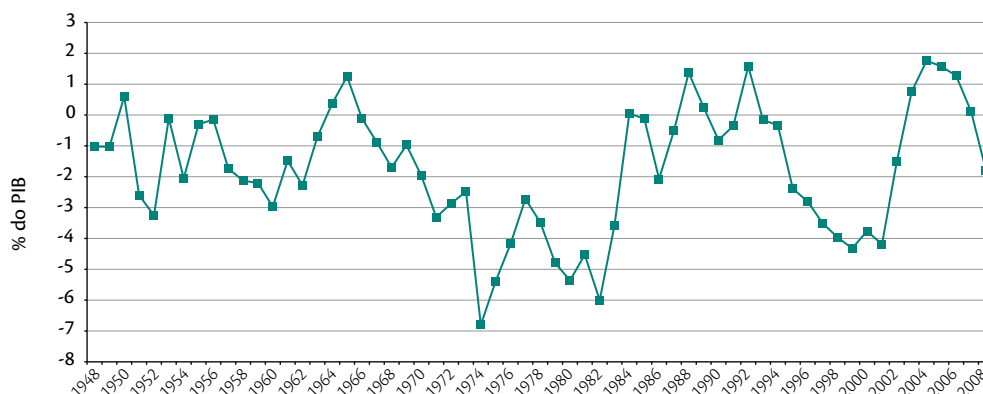


Gráfico 7. Saldo em Conta Corrente (% do PIB)

Fonte: Banco Central.

Nesses três episódios, especialmente nos segundo e terceiro, um dos resultados dos grandes déficits externos foi uma forte desvalorização da taxa de câmbio, acompanhada, como sói ocorrer, de aceleração inflacionária.

O quarto momento de inflexão do déficit em transações correntes deu-se no início dos anos 2000. Esse foi o momento em que a recuperação do balanço de pagamentos pela primeira vez se deu sem traumas e deveu-se a extraordinário aumento nas quantidades e preços das exportações brasileiras na esteira da expansão chinesa.

A questão dos efeitos do balanço de pagamentos sobre a instabilidade macroeconômica é tema de recorrente menção na literatura econômica brasileira de orientação heterodoxa. Por certo, está por exigir estudos mais aprofundados, que permitam reforçar a tese cepalina clássica de que as restrições externas são a barreira principal ao crescimento sustentado das economias da região latino-americana.

Receita e gasto público

A carga tributária subiu de pouco menos de 15% do PIB em 1950 para 36% do PIB em 2008 (Gráfico 8). Ao traduzirem-se em gastos, esses números mostram que o Estado teve participação importante como demandante de bens e serviços no desenvolvimento brasileiro²⁴.

Os anos 1950 se iniciaram com ligeira tendência de aumento da carga tributária, que se acentuou em sua segunda metade. A aceleração inflacionária de fins dessa década e início da seguinte comeu parte disso, mas uma série de reformas e políticas a partir de 1964 conduziram, nos anos subsequentes, a um forte aumento na receita. No início dos anos 1970, elas haviam saltado a um patamar cerca de 10% superior, ou seja, próximo aos 25% do PIB.

A carga tributária estabilizou-se na década de 1970 nesse patamar. Entre 1981 e 1994, ou seja, nos anos de forte aceleração inflacionária, um eficiente sistema de indexação dos impostos impediu a ocorrência de colapso da arrecadação fiscal – à diferença do que se observou nas experiências de hiperinflação em outros países – e logrou-se preservar a carga tributária mais ou menos inalterada. Depois da estabilização conquistada com o Plano Real, em 1994, ela retomou trajetória fortemente ascendente, atingindo aproximadamente 34% a partir de 2005.

Os gastos tiveram, como era de se esperar, tendência de longo prazo semelhante. Isso se deu frequentemente a taxas de expansão dos gastos superiores às de arrecadação, provocando déficits fiscais. Como assinalado, não cabe aqui analisar as complexas relações entre isso e a inflação. Basta-nos sugerir que a tendência ao aumento de gastos do setor público pode ter tido efeitos favoráveis, pelo lado da demanda, sobre o crescimento econômico até 1980, assim como o efeito de atenuação da prolongada estagnação posterior.

²⁴ A evolução foi respaldada pela implementação de duas significativas reformas tributárias nas Constituições de 1967 e de 1988. A primeira modernizou o sistema com a introdução de um imposto de valor agregado como o ICM. A segunda identificou diferentes impostos ou contribuições para financiar a seguridade social.

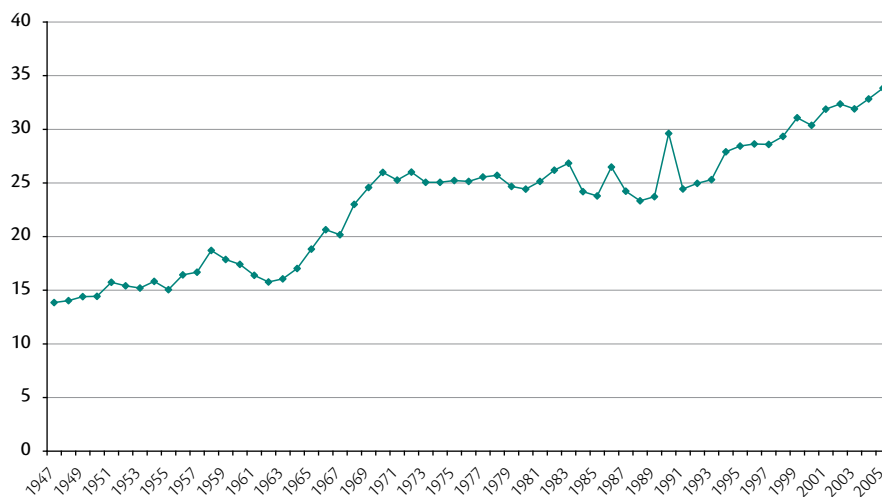


Gráfico 8. Carga tributária, 1947-2008 (em % do PIB)

Fonte: Banco Central

Crédito e taxas de juros

O sistema de crédito brasileiro operou com volumes sempre reduzidos, pelo menos até muito recentemente.

O Gráfico 9 mostra a série histórica a partir de 1947.

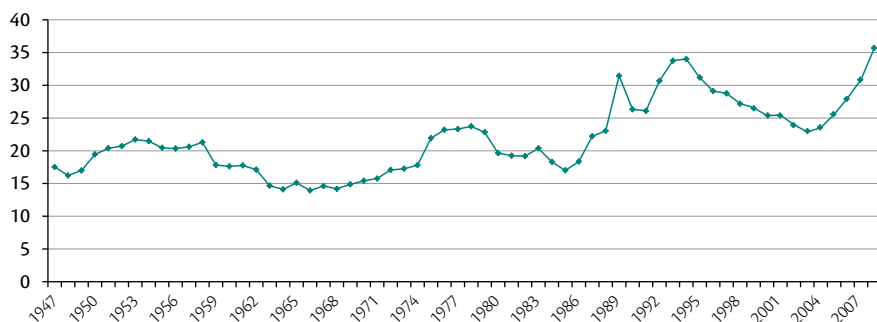


Gráfico 9. Empréstimos bancários totais, 1947-2007 (em % do PIB)

Fonte: Banco Central.

Verifica-se, inicialmente, um curioso declínio no suprimento de moeda e crédito em proporção ao PIB até meados dos anos 1960, apontando para dificuldades de financiamento das atividades econômicas naquele período de rápido crescimento e de gradual aumento das taxas de inflação. Nos 15 anos subsequentes, como seria de se esperar numa economia que se industrializava e dos impulsos oriundos de importantes reformas no sistema financeiro, passou a ocorrer rápida expansão do crédito.

Na segunda metade dos anos 1970, houve mudanças nos mecanismos de operação do mercado aberto (*open market*), que gradualmente tornaram a política monetária “passiva”, ao “endogeneizar” a oferta monetária. O mecanismo que operou como instrumento principal de acomodação diária da oferta monetária à sua demanda durante os anos de superinflação, entre inícios da década de 1980 e a introdução do Plano Real, em 1994, permitiu considerável elevação na relação entre o crédito e o PIB no período.

Até então, a história econômica brasileira registra diferentes períodos em que as taxas de juros reais foram negativas, corroídas por altos índices de inflação. A partir desse momento, as autoridades monetárias passaram a praticar juros substancialmente elevados, com o objetivo declarado de priorização ao controle da inflação por sobre outros objetivos, como os de crescimento, emprego e competitividade. O objetivo implícito principal da elevação dos juros, naquele momento, foi a atração e fixação de capitais financeiros como forma de valorização da taxa de câmbio e consequente controle inflacionário por âncora cambial. O resultado sobre o crédito foi uma contínua redução na relação entre os empréstimos bancários e o PIB, que se estendeu até meados dos anos 2000.

Nesse momento, ocorreu algo novo: como proporção do PIB, o crédito passou de cerca de 25% em 2004 a mais de 40% no final da década. Curiosamente, o argumento das autoridades governamentais nos momentos de elevação de juros reais e de sua preservação em níveis com poucos similares no mundo continuou o mesmo, ou seja, o de que os juros elevados tinham por função controlar o excesso de aquecimento da economia. Isso parou de encontrar, no entanto, correspondência na evolução do crédito, que sofreu verdadeira explosão, tanto para empresas quanto para consumidores.

5.3.2. Sinopse da intencionalidade das políticas macroeconômicas

A Tabela 14 faz uma sinopse dos objetivos implícitos (e/ou explícitos) das políticas monetárias, fiscais e cambiais que predominaram em cada um dos subperíodos que marcaram a evolução da economia entre 1950 e 2008.

Tabela 14. Sinopse dos objetivos das políticas monetárias/creditícia, fiscais e comerciais (cambiais/alfandegárias)

	Monetárias/creditícia	Fiscal	Cambial e de tarifas externas
1951-1962	Curtos períodos de contenção, predomínio expansionista	Curtos períodos de contenção, predomínio expansionista	Políticas cambiais e comerciais defensoras da atividade industrial
1963-1967	Tentativas de controle da inflação (1963/64), política gradualista de contenção (1964/66), seguida de aperto em 1966/67	Aperto fiscal em 1963/1964, reforma fiscal e aumento de tarifas públicas em 1964/67, aumento da arrecadação e do gasto fiscal	Taxas de câmbio e tarifas aduaneiras defensoras da atividade industrial
1968-1980	Expansionista em 1968-1973, moderadamente expansionista de 1974 a 1980	Expansionista em 1968-1973, moderadamente expansionista de 1974 a 1980	Taxas de câmbio (minidesvalorizações) e tarifas aduaneiras defensoras da atividade industrial
1981-1994	Expansão monetária a reboque de alta inflação por “inércia” (moeda indexada)	Contenção (com exceções)	Desvalorização cambial e tarifas externas protetoras nos anos 1980, valorização cambial e abertura comercial nos anos 1990
1995-2003	Contenção via juros altos	Expansão, seguida de contenção	Câmbio valorizado (âncora cambial), desvalorização posterior de 1999 em diante
2004-2008	Contenção em 2003 seguida de expansão; sinalização de contenção em 2004 por elevação de juros	Contenção (2003/2006), seguida de algum relaxamento	Revalorização cambial (âncora cambial)

Fonte: Elaboração própria.

5.3.3. Trajetória das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento (1950-2008)

1950-1962

Este foi um período de rápido crescimento econômico, liderado pela industrialização coordenada pelo Estado a partir do segundo governo Vargas (1951-54)²⁵. A coordenação se deu em dois âmbitos, solidários entre si, o macroeconômico e o das políticas de transformação produtiva.

²⁵ Lessa (1983).

O período caracterizou-se por constante embate entre pressões por expansão creditícia e intentos em favor de seu controle. Em função das características do sistema de crédito brasileiro, dependente do Banco do Brasil, as tentativas de contração monetária definidas pelas autoridades monetárias centrais foram sistematicamente vencidas por tendência oposta, instrumentalizada pelas operações desse banco comercial público. Isso se dava porque o banco combinava, por um lado, a função de operador das funções creditícias das autoridades monetárias (entre as quais a de depositário das reservas compulsórias dos demais bancos e a de operador da carteira de redesconto) e, por outro, funções típicas de banco comercial, com o agravante de ter participação majoritária nas operações com o conjunto do setor público e, portanto, sempre exposto a pressões políticas²⁶.

À exceção de forte expansão no ano de 1957, o ajuste nos empréstimos ao setor privado foi mais acentuado do que ao setor público, indicando que este último teve o papel de contrabalançar os impactos contracionistas do conjunto das políticas monetárias e creditícias.

No que se refere às finanças públicas, eram ainda dependentes do resultado de impostos sobre o comércio exterior e de ganhos quase-fiscais em operações financeiras como resultado das vendas de câmbio. Com a inflação, essas receitas eram corroídas, o que dificultava o fluxo de caixa governamental. Por outro lado, o mesmo se dava com as despesas. A dificuldade em gerenciar esses fluxos gerava comportamentos de oscilação entre aceleração e retração do gasto fiscal. O resultado terminou sendo fortemente expansionista, especialmente durante os últimos anos do governo Kubitschek (1956-61), quando o destaque pelo lado de novos gastos foi a construção de Brasília.

No plano das políticas industrializantes e da institucionalidade correspondente, destacam-se no período dois conjuntos: as que se relacionam com taxas de câmbio e tarifas externas, e as que dizem respeito a financiamento e realização dos investimentos.

²⁶ Nesse período, as políticas monetária e de crédito tinham reduzida complexidade. Dependiam, essencialmente, do resultado das contas externas, das contas públicas (financiamento monetário do déficit fiscal) e do incipiente sistema financeiro doméstico, prejudicado por limites regulatórios, como a Lei da Usura, de 1933, que estabelecia 12% como teto para as taxas de juros nominais, mesmo quando as taxas de inflação superassem esse teto. O Brasil demorou a estruturar o seu Banco Central – outros países da América Latina já o fizeram desde os anos 1920. Em 1945, criou-se um sistema complexo de relacionamento entre o sistema financeiro e o Tesouro Nacional, por intermédio da Sumoc. Houve uma incestuosa relação entre o Banco do Brasil, a Sumoc e o Tesouro Nacional, que permitia adequar a expansão da moeda e do crédito (via o Banco do Brasil) aos objetivos da política econômica, em geral, validando o aumento de crédito. Um exemplo dessa relação eram as “encampanções” entre essas instituições que viabilizavam a emissão extraordinária de moeda, sem ônus para o Tesouro Nacional (SOCHA-CZEWSKI, 1981).

A taxa de câmbio foi mantida fixa entre 1947 e 1953 e dessa forma valorizou-se com a inflação, que acumulou 60% nesses anos. Ao mesmo tempo, o sistema de comércio externo obedeceu, naqueles anos de escassez de dólares no mundo, a uma discriminação entre “bens essenciais” e outros bens com mecanismo de concessão de “guias de importação”. Segundo Furtado (1959), o mecanismo colaborou com a industrialização ao subsidiar, à custa do setor exportador agrícola, as importações de máquinas e equipamentos para a indústria de transformação e a infraestrutura. Estas, de fato, cresceram muito nos primeiros anos da década.

Em 1953, houve desvalorização cambial e foi introduzido complexo sistema de câmbio múltiplo – mantido, com sucessivas simplificações, até a entrada dos anos 1960. O mecanismo continuou discriminando em favor das importações de “bens essenciais” e de bens de capital para a indústria.

Além de funcionar em suporte ao barateamento de bens de capital para investimentos industriais e de infraestrutura, o sistema de câmbio múltiplo funcionou também como o principal mecanismo de proteção à indústria brasileira até 1957. A partir daí, a função foi progressivamente repassada ao sistema de tarifas alfandegárias por meio de uma reforma nas tarifas que suspendeu o regime de valores fixos e o substituiu pelo regime *ad valorem*, que neutralizou a perda com a inflação contida no sistema prévio²⁷.

Ao lado das políticas cambial e tarifária, houve um grande esforço por parte do setor público de viabilizar a expansão da infraestrutura e da indústria por meio da criação de uma nova institucionalidade tributária e financeira e de novas empresas estatais.

O segundo governo Vargas (1951-54) constituiu as bases financeiras para o aprofundamento da industrialização. As principais inovações já foram mencionadas anteriormente, mas vale a pena contextualizá-las.

O Fundo de Reparçamento Econômico foi constituído em 1952 com o objetivo de servir de contrapartida nacional para empréstimos que o governo estava tentando obter junto ao Eximbank e ao Banco Mundial. Foi votado às pressas no Congresso, num contexto político internacional em que tais empréstimos se apresentavam como o ganho brasileiro por sua aproximação com os Estados Unidos durante a deflagração da guerra da Coreia.

²⁷ O sistema múltiplo de câmbio foi adotado também para diferenciar entre exportações tradicionais – café e cacau – e demais exportações, que foram beneficiadas com taxas de câmbio mais desvalorizadas.

Nesse mesmo ano, criava-se o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, ao qual se atribuía a função de gestor dos recursos domésticos e internacionais para projetos industriais e de infraestrutura.

Como parte desse mesmo movimento, foi instituída, em fins de 1950, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cuja missão foi a de elaborar os projetos que seriam financiados. Em 1953, a comissão foi desfeita, porque o governo recém-eleito nos Estados Unidos, republicano, retrocedera com relação às promessas financeiras feitas ao governo brasileiro por seu antecessor, democrata. O trabalho da comissão foi intenso e deixou como resultado 41 projetos, em sua maioria para infraestrutura.

No ano de 1954, foram criados o Fundo de Eletrificação, cujos recursos destinavam-se ao aumento da capacidade de expansão da geração e distribuição de energia elétrica, e o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, que abasteceria a expansão das redes rodoviária e ferroviária, bem como a prospecção e extração de petróleo.

Ao mesmo tempo, houve um movimento de atração de empresas estrangeiras à indústria brasileira. Foi durante o governo Vargas que, apesar de certa retórica nacionalista em discursos do início do mandato, em 1951, promulgou-se a Lei 1.807. Abria-se ao capital estrangeiro uma liberdade de movimento com poucos similares na região latino-americana, inclusive a de fazer remessas de rendas ao exterior por conta capital formada com reinvestimentos de lucros – então um pomo de discórdia entre investidores estrangeiros e governos nacionais. Em 1955, foi promulgada a Instrução 113, pela Sumoc, que conferia ao capital estrangeiro a possibilidade de internalizar no país máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, permitindo eliminar perdas que o país teria se vendesse divisas pelo mercado livre e as recomprasse no mercado de câmbio múltiplo a preços consideravelmente superiores.

À época, o movimento tomou de surpresa os que não esperavam que o capital industrial cêntrico viesse a participar da industrialização na periferia. *A posteriori*, porém, e à luz do que viria a ocorrer nas décadas subsequentes, o fenômeno consolidava-se como parte de uma nova etapa da história mundial: as grandes empresas europeias e norte-americanas tinham descoberto o Brasil como um dos destinos preferenciais para suas aplicações naqueles primórdios da mundialização produtiva no setor; e soldava-se naquele momento, no país, o tripé capital estatal-capital nacional-capital estrangeiro, que agenciou o processo de industrialização brasileiro.

Com o início do governo Juscelino Kubitschek, os projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, acima mencionados – em sua maioria de infraestrutura –, foram incorporados ao Plano de Metas. Mas este foi além, ampliando consideravelmente o espaço para a expansão da indústria, especialmente por meio de empreendimentos nos setores de bens de capital e bens intermediários – os últimos com participação predominante de empresas estatais, especialmente nos setores siderúrgico e químico. Ao lado do PND II, implementado nos anos 1970, o Plano de Metas pode ser considerado o programa de investimento de maior efetividade e alcance da história da industrialização brasileira.

1963-1967

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-61) havia priorizado o crescimento por sobre a estabilização – por exemplo, em 1959, rompeu com o FMI, em reação a pressões por ajustes que interpretou como recessivos.

Nos anos que se seguiram à posse, em 1961, do novo presidente, Jânio Quadros, em circunstâncias de fragilidades macroeconômicas – desequilíbrios na balança de pagamentos e inflação – e de instabilidade política gerada por sua renúncia, ocorreram sucessivas tentativas de ajuste macroeconômico. A inflação, no entanto, cresceu até atingir níveis próximos a 100% durante a gestão do presidente João Goulart, em 1963/4, em circunstâncias recessivas na economia (crescimento nulo em 1963).

Em 1964, ocorreu o golpe militar. Foi um duro golpe na civilização brasileira, em sua democracia nascente, nos sindicatos e partidos políticos progressistas e nas organizações da sociedade civil que se insinuavam como precursores de uma vida democrática fértil. Mas não foi um golpe no desenvolvimentismo. Ao contrário, a institucionalidade em defesa do desenvolvimento com forte participação do Estado foi ampliada e reforçada – como se argumentará adiante – e as políticas monetária, fiscal e cambial foram direcionadas ao crescimento econômico e à geração de competitividade nos setores de bens comercializáveis com o exterior.

No campo da política monetária, a grande novidade do período foi a introdução e generalização da correção monetária de salários, preços, impostos e títulos (privados e públicos). O destaque foi a fórmula de correção salarial, que teve papel relevante na concentração da renda que o censo de 1970 mostrou ter ocorrido nos anos 1960 (FISHLOW, 1974)²⁸. O mecanismo da correção monetária ajudou

²⁸ O mercado laboral foi flexibilizado, em 1964, por meio da extinção da estabilidade por tempo de serviço, substituída pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, que se tornou fonte de financiamento para o setor de habitação e saneamento básico.

a reduzir gradualmente a inflação entre 1964 e 1967 – a denominação empregada por seu principal mentor, Mario Henrique Simonsen (1972), foi a de “tratamento gradualista”. Nesses anos, apesar de reduzir-se a taxa de crescimento, o mecanismo permitiu razoável atenuação dos efeitos desfavoráveis do combate à inflação sobre a taxa de expansão da economia. De fato, abriu espaço a uma política creditícia que só foi contracionista durante o segundo semestre de 1966 e nos primeiros meses de 1967.

Entre 1964 e 1967, houve também aumento das tarifas cobradas pelas empresas do setor público, a criação de fundos parafiscais (FGTS e PIS-Pasep) e uma ampla reforma tributária. Essas inovações tiveram importância central no crescimento posterior (1968-80) ao aumentar substancialmente o poder de financiamento não inflacionário dos investimentos no país, tanto públicos quanto privados.

Implementou-se, entre 1964 e 1967, uma política fiscal caracterizada por forte aumento simultâneo de gastos e receitas públicas – ligeiramente superior nas receitas, o que gradualmente equilibrou as finanças públicas. Apesar da tendência ao equilíbrio, redutor da demanda agregada, houve expansão de investimentos públicos, com efeitos parcialmente compensatórios sobre o nível de atividades, porque o momento era de baixa propensão a gastar e a investir por parte do setor privado – assustado com a crise prévia e em compasso de espera dos resultados do ajuste então em curso, antes de tomar maiores decisões sobre o futuro.

O sistema financeiro também foi objeto de reforma, adotando-se o regime norte-americano de instituições especializadas para os distintos tipos de captação e crédito e de instrumentos especificamente desenhados para as mais variadas finalidades: giro, consumo, emissão e intermediação de debêntures e ações, operação com títulos públicos, captação e aplicação destinada a compra de residências, intermediação de recursos externos etc. Entre 1968 e 1973, ele foi consolidado. Ao mesmo tempo, foi iniciado um processo de afastamento do projeto inaugural de “especialização” dos bancos na direção de sua gradual transformação em grandes conglomerados bancários.

O impacto da reforma financeira sobre a dinâmica econômica subsequente foi grande ao permitir forte expansão do crédito de curto prazo para capital de giro e para consumo. No que se refere ao crédito de longo prazo para investimento, a novidade relevante foi a difusão de letras imobiliárias e cadernetas de poupança para construção e compra de residências e o uso do FGTS para o mesmo objetivo e para saneamento básico – funções coordenadas pelo Banco Nacional da Habitação, criado em 1964. Houve também substancial ampliação da atuação dos bancos de desenvolvimento,

mas a origem de seus fundos era essencialmente fiscal e parafiscal e, secundariamente, empréstimos externos oriundos de agências multilaterais, como o Banco Mundial e o BID.

O viés pelo crescimento rápido seria permanentemente explicitado nos diferentes planos de governo que se sucederam nesse período (PAEG, Plano Decenal e Metas e Bases). O primeiro deles restringiu-se a diretrizes gerais, mas os dois subsequentes já contiveram seleção de setores prioritários para a orientação dos investimentos e a explicitação do mecanismo para sua expansão. A taxa de expansão média da economia foi de 4,2% nos anos 1964-67. Foi, portanto, relativamente elevada, considerando-se que a inflação declinava de quase 100% anuais na direção dos 20%, atingidos em 1968/69. Essa fórmula foi, no entanto, auxiliada pelo expediente mencionado, de arrocho salarial (em condições de repressão aos sindicatos pela ditadura), e contribuiu para a forte concentração de renda ocorrida nos anos 1960.

Nesse período, ocorreu também a formação de grandes conglomerados de empresas estatais, notadamente a Eletrobrás (1964). Essa empresa e a Telebrás, criada anos mais tarde, seriam responsáveis pela coordenação do financiamento e pela implementação dos investimentos em energia elétrica e telecomunicações em todo o território brasileiro por meio de coligadas estaduais.

1968-1980

O processo de industrialização acelerada que ocorreu no período foi orientado e incentivado por três planos de governo – Plano Estratégico de Desenvolvimento, PND I e PND II (CHAMI BATISTA, 1987; MUSSI, 2007; REZENDE, 2008). Entre todos os planos, o mais polêmico e, provavelmente, o de maior eficácia foi o PND II, desenhado em meio às incertezas geradas pelo primeiro choque do petróleo e à correspondente alteração de comportamento da economia mundial e implementado em meio a uma forte instabilidade macroeconômica nacional e mundial. Conforme assinalam os economistas que cunharam a expressão “marcha forçada” para caracterizar o comportamento dos investimentos nesse período (CASTRO & SOUZA, 1984), o plano foi crucial para consolidar o processo de industrialização e contribuiu para a melhoria da balança comercial do setor industrial, como se constataria a partir de 1983.

O PND II priorizava a expansão das indústrias de bens de capital e intermediários a partir de evidências de seus grandes déficits comerciais nos anos prévios. Pretendia-se reordenar a equação externa por

meio de excedentes de divisas oriundos desses investimentos e, ao mesmo tempo, de investimentos que mitigariam os efeitos da dependência brasileira de importação de petróleo – via expansão da extração de petróleo e mudança da matriz energética por produção de etanol e por forte expansão na produção de energia de origem hidráulica. Esse foi o contexto inspirador de várias iniciativas ousadas de investimento, como são, por exemplo, os casos das megasusinas hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí.

No período 1968-1980, por meio de expansão fiscal, de reforma financeira e a partir de 1974, também de forte endividamento externo, ocorreu uma verdadeira explosão de investimentos privados e estatais. Isso se fazia em conjunto com considerável bateria de incentivos e subsídios governamentais, fiscais e financeiros – que se generalizou, sem maiores critérios setoriais – e não sem excessos, como argumenta Suzigan (1974) – ao conjunto de atividades industriais e às exportações de manufaturados. A formação bruta de capital fixo se expandiu entre 1967 e 1973 a um ritmo de 13,7%, e de 7,3% daí a 1980. Os investimentos das empresas estatais (setores de energia, telecomunicações, transportes, saneamento e insumos básicos) expandiram-se de forma acelerada, acompanhando ou superando a velocidade dos investimentos privados.

O crescimento ocorreu em condições de preços relativamente estáveis – ancorados, no entorno dos 20% ao ano, pelo mecanismo da correção monetária – até meados dos anos 1970, quando passou a ocorrer crescente instabilidade. O golpe inicial veio do primeiro choque do petróleo, em 1973, cujos efeitos foram contornados por crescente endividamento externo, viabilizado por excepcional liquidez internacional. O segundo, e definitivo, ocorreu com o novo choque de petróleo, em 1978, e com os impactos da decisão norte-americana de elevar os juros, em 1979.

Esses episódios marcaram, para o país, a confirmação de sua fragilidade diante da nova fase pós-Bretton Woods, de profundas alterações no padrão de comportamento financeiro e cambial internacional. O elevado endividamento externo e a redução da liquidez internacional combinaram-se para gerar fortes pressões altistas sobre a taxa de câmbio e dela sobre a inflação doméstica.

A política cambial adotada a partir de 1964 havia logrado reduzir a instabilidade da taxa de câmbio em termos reais pela via de uma sistemática desvalorização nominal – “minidesvalorizações” que acompanhavam de perto a inflação. A taxa de câmbio passou a ser, na prática, “indexada” aos demais preços domésticos. Apesar de não impedir alguma apreciação nos anos 1970, a prática contribuiu para a expansão das exportações, que, entre 1968 e 1980, cresceram a uma taxa média de 12,7% em volume

– mais, portanto, do que o PIB (8,9%) – graças ao auxílio do aumento da produtividade e de incentivos creditícios e fiscais. As importações, porém, se expandiram ainda mais (14,6%), gerando déficit comercial e crescente endividamento ao longo dos anos 1970, especialmente depois do primeiro choque do petróleo, cuja produção doméstica era escassa frente ao consumo em rápida expansão.

O mecanismo da correção monetária forjou a convivência entre o crescimento rápido e taxas relativamente elevadas de inflação – cerca de 20% até 1973 (primeiro choque do petróleo) e de 40% daí até 1978 (segundo choque do petróleo). Do nosso ponto de vista, que é o de verificar a intencionalidade das políticas monetárias relativamente ao crescimento, o que importa é assinalar que o mecanismo permitiu às autoridades governamentais instigar o crescimento em regime de convívio com taxas relativamente elevadas de inflação (CASTRO, 1993).

Na medida em que pouco afetavam a elevada propensão a investir da economia – pública e privada –, o artifício foi sendo entendido como útil até dar sinais definitivos de suas disfunções ao final dos anos 1970. A partir daí, a credibilidade se esvaiu progressivamente, ao observar-se que o mecanismo tinha a capacidade de conter tendências altistas (na ausência de choques externos), mas repassava com grande velocidade aos preços as pressões oriundas de choques externos. Além disso, tal como alguns especialistas alertariam nos anos subsequentes, a indexação não permitia que a utilização de instrumentos tradicionais de combate à inflação tivessem eficácia.

No plano da oferta monetária, o período divide-se em dois subperíodos, separados por 1974, devido aos efeitos do choque dos preços de petróleo e a mudanças de direção na política macroeconômica.

Houve, entre 1968 e 1973, forte expansão da moeda e do crédito e, a partir desse momento, gradual desaceleração nessa expansão. Ainda assim, em nenhum momento, a política monetária chegou a ser contracionista – antes, pelo contrário. Também se observa uma expansão da absorção de recursos pelo setor público superior ao setor privado, semelhante ao ocorrido no final dos anos 1950. Não por coincidência, nos dois períodos, houve forte expansão de investimentos públicos – nos anos 1950, sob a égide do Plano de Metas e da construção de Brasília, e nos anos 1970, sob a liderança dos PND I e PND II.

A partir de 1974, as pressões oriundas do balanço de pagamentos e o aumento da taxa de inflação levaram as autoridades monetárias a uma retórica de cautela e a alternar, entre esse ano e 1978, anos

de contenção (1974, 1976) e anos de relaxamento monetário (1975 e 1977). Reconhecidamente, foram, em seu conjunto, anos de progressiva perda de eficácia da política monetária²⁹.

Do ponto de vista das relações entre política fiscal e crescimento, sobressaem no período duas características. Primeiro, ocorreu um considerável equilíbrio das contas fiscais; ou, para ser mais preciso, o predomínio de pequenos superávits; segundo, a economia passou a operar com carga fiscal muito superior à que prevalecia até então. Como se observou anteriormente, com a implementação da reforma tributária em 1967, alcançou-se, já em 1971, o patamar de 25% do PIB, o que corresponde a um aumento em quase dez pontos percentuais em sete anos, mantido durante toda a década de 1970. O eficiente mecanismo de correção monetária dos impostos, que neutralizou os efeitos potencialmente perversos da inflação sobre a arrecadação dos governos, além do contínuo aumento do nível de atividade, trouxe certa tranquilidade para a gestão fiscal em circunstâncias em que os investimentos do governo se elevavam em ritmo superior ao do PIB.

Em 1979, à luz de crescentes dificuldades macroeconômicas, as autoridades do governo começaram a inclinar-se por um ajuste estabilizador. No entanto, no segundo semestre desse ano, uma nova equipe econômica assumiu o comando, enfatizando o objetivo de privilegiar a continuidade do crescimento econômico. Ao mesmo tempo, para incentivar as exportações, como forma de enfrentar crescente deterioração nas contas externas, foi realizada uma maxidesvalorização da moeda (30%), rompendo a regra de minidesvalorizações. Nas circunstâncias de indexação generalizada, a inflação não tardou a saltar de patamar, das taxas próximas aos 40% em que se situou nos anos 1974-78 aos cerca de 100% em que situou nos anos 1980-82.

Em 1980, tentou-se reconstruir a confiança por meio de uma fracassada tentativa de limitar o fator de indexação de vários ativos financeiros, das taxas de câmbio e dos reajustes salariais, pré-fixados em 45%. A política foi considerada insólita diante das pressões inflacionárias que, de fato, estavam deslocando a inflação, que atingiu 77% em 1979 e cerca de 100% em 1980. O estado geral de desconfiança quanto à subindexação provocou fortes reações dos agentes econômicos, inclusive de sindicatos de trabalhadores, num momento político sensível: o início do processo de redemocratização.

²⁹ Os mecanismos da dívida pública criados no início da década, como o *open market*, começaram a ser adaptados para acomodar as pressões por liquidez no sistema financeiro frente aos aumentos nominais das taxas de juros. A necessidade de atrair o ingresso de recursos externos igualmente exigia a elevação das taxas de juros nominais. No entanto, em vez de operar como freio à expansão da moeda, o resultado terminou sendo a criação de mecanismos de acomodação monetária à expansão dos preços, gerando o que veio a denominar-se de “endogeneização da expansão monetária” – que correspondeu, na prática, a uma confirmação de políticas a favor do crescimento.

Após um ano de tentativas frustradas de conter a inflação sem desacelerar a economia, a fragilidade das contas externas (num cenário internacional extremamente desfavorável), a ruptura de um preço-chave, a taxa de câmbio e a aceleração inflacionária somaram-se para alterar os rumos das políticas econômicas a partir de fins de 1980.

1981-1994

A crise da dívida externa se traduziu no término do crescimento. Os anos 1980 foram apelidados no Brasil de “década perdida”, assim como no restante da América Latina. A taxa de crescimento médio da economia no período caiu de 8,8% no período 1968 a 1980 a 1,7% entre 1981 e 1994, e a expansão média anual dos investimentos, de 11,3% a -0,4%.

O comportamento da atividade econômica não foi uniforme em todo o período. Alternaram-se três anos muito ruins (1981-1983) com três outros de recuperação do nível de atividade (1984-86), seguidos de seis anos de comportamento fraco (1987-92) e de dois de recuperação (1993-1994).

Os primeiros três anos foram marcados pelo ajuste à crise da dívida com políticas severas de contenção da demanda – incapazes, porém, de conter a aceleração da inflação. Sob o impulso da recuperação do comércio internacional e da maturação dos investimentos do PND II, ocorreu, a partir de 1983, uma extraordinária mudança na balança comercial brasileira, que se tornou fortemente superavitária e se manteve assim nos dois anos seguintes, mesmo com expansão econômica. Em 1984 e 1985, os resultados da economia e a simultânea recuperação na balança comercial permitiram renovar esperanças de crescimento. Ao mesmo tempo, no entanto, a inflação continuava a se acelerar.

O fenômeno inflacionário brasileiro era diagnosticado como “inercial” – energizado pela correção monetária e imune a tratamentos de choque ortodoxos, pelo lado da demanda. Isso deu lugar ao surgimento de teses em defesa de tratamentos de choque com orientação heterodoxa³⁰. Lopes (1984) propôs suprimir todas as regras de repasse da inflação passada por expedientes de preservação da distribuição da renda prévia, que ocorreria durante um período de transição em que salários e todos os preços (inclusive câmbio) permaneceriam congelados. Arida e Resende (1985) propuseram eliminar a indexação por meio da indução à substituição por parte dos agentes econômicos da moeda corrente por uma moeda indexada, numa espécie de “superindexação”. A vantagem sobre o

30 Lopes (1984); Arida e Resende (1985); Bresser Pereira (1985).

“choque heterodoxo” de Lopes residiria em maior capacidade de realinhar preços relativos. A estabilidade e previsibilidade da nova moeda seria uma atratividade suficiente para que os agentes aca-tassem voluntariamente a fixação de seus salários e preços tendo-a como referencia . Essa segunda fórmula terminou sendo adotada oito anos depois, com êxito (Plano Real).

O ano de 1985, o primeiro do governo que reimplantava a democracia na vida política brasileira, após 20 anos de governos autoritários, caracterizou-se por uma taxa de inflação que dava sinais de novo impulso. Em fevereiro de 1986, o governo decidiu-se por adotar a fórmula de Lopes, por meio do Plano Cruzado, introduzido em fevereiro de 1986. A decisão foi entendida como fórmula neces-sária para a normalização da vida econômica e política do país.

Não é o caso de detalhar aqui as características do Plano Cruzado, que congelou os preços por tempo indeterminado e instaurou uma nova moeda (o Cruzado). Salários e aluguéis foram reajustados pela média dos seis meses anteriores. No entanto, o plano esbarrou na dificuldade de “sincronizar” preços relativos pela média do período prévio, e o congelamento provocou uma reação, via restrições de oferta, em inúmeros setores inconformados com as perdas que estariam sofrendo aos preços fixados no momento do congelamento. Ocorreu, ademais, uma explosão de demanda associada à clássica corrida às compras por receio de descongelamento – alimentada, inclusive, por forte aumento da massa salarial real, a reboque de uma superaceleração do nível de atividades. Já em meados do ano de 1986, havia sinais de sérias dificuldades na balança de pagamentos e de escassez de oferta em geral, mas o governo ainda aguardou alguns meses – a eleição para governadores e para deputados e senadores de uma nova assembleia constituinte – até reconhecer que o plano fizera água.

Depois do fracasso do Plano Cruzado, a inflação disparou. Em meio a alta instabilidade que persistiu nos oito anos subsequentes – houve períodos em que a taxa de inflação acumulada elevou-se acima dos 1.000% em menos de 12 meses –, foram implementadas outras cinco tentativas emergenciais de estabilização com componentes heterodoxos, combinados, por vezes, com elementos ortodoxos: Plano Cruzado 2, em novembro de 1986; Plano Bresser, em junho de 1987; Plano Verão, em janeiro de 1989; Plano Collor 1, em março de 1990; e Plano Collor 2, em janeiro de 1991. No período (1986-1994), ocorreram nada menos que cinco trocas de moeda – do Cruzeiro ao Cruzado em 1986, ao Cruzado Novo em 1989, ao Cruzeiro em 1990, ao Cruzeiro Real em 1993 e ao Real em 1994.

A aceleração inflacionária não chegou a erodir significativamente a receita pública. Com algumas oscilações, a carga tributária permaneceu em cerca de 25% do PIB, graças ao uso de mecanismos cada vez mais curtos de indexação fiscal ³¹. Ao mesmo tempo, frente à dificuldade da construção de um plano de estabilização eficaz, as políticas monetária e creditícia acomodaram-se para oferecer um modo de “sobrevivência” para a atividade econômica, debilitada pelo clima de profundas incertezas³². Buscou-se acomodar a liquidez da economia em crescentes patamares nominais, pela via mecanismos de zeragem automática e de constituição da “moeda indexada”. Tratava-se de não asfixiar a economia pelo lado da liquidez.

Ainda assim, as frequentes oscilações e a turbulência macroeconômica produziram forte queda na taxa de investimento dos governos em seus três níveis, bem como das empresas estatais. E, como não se construía credibilidade com relação à inflação, não se conseguia por meio de oferta de liquidez estimular investimentos privados: tão somente se geravam condições de sobrevivência em condições muito desfavoráveis. De fato, diante das circunstâncias, não restava efetivamente aos agentes econômicos outra reação senão a de resistência.

Os cortes nos investimentos programados foram frequentes, assim como a autocontenção de governos e empresas estatais endividadas e desprovidas de acesso a crédito, além de frequentemente tolhidas em sua capacidade de autofinanciamento por uso de controle de preços e tarifas para atenuar o processo inflacionário. Comparando-se o que ocorreu com os investimentos do setor público nos anos 1971-1980 com o que se seguiu no período 1981-1994, verifica-se, como vimos anteriormente, que, como proporção do PIB, caiu de 10,4% a 6,1%. Desfez-se, também, a sinergia positiva (*crowding in*) entre investimentos públicos e privados que havia sido central ao dinamismo investidor do período de industrialização. Isso produziu impactos negativos sobre o investimento do setor privado. Já francamente debilitado pelos desincentivos oriundos do quadro de instabilidade macroeconômica, este caiu em dois pontos percentuais do PIB, nos anos 1980, relativamente à década anterior (Tabela 12).

31 No início da década de 1980, o resultado operacional indicava o elevado déficit superior a 6% do PIB, que se reduziu com os ajustes realizados entre 1983-1985 para cerca de 2% do PIB. Observa-se posteriormente o retorno do déficit para os níveis próximos a 6% do PIB, indicando as dificuldades de ajuste nas contas públicas.

32 Os planos heterodoxos intervieram fortemente na formação de preços e contratos. O uso de tablitas, limitações de juros e de restrições à expansão do crédito, via aumento de compulsórios ou depósitos obrigatórios, desestimulou o crédito de maior prazo. Com a prevalência dos mecanismos da dívida pública, ou seja, da moeda indexada, as operações de tesouraria de curtíssimo prazo tornaram-se o foco do sistema financeiro local. O auge dessa intervenção dos planos heterodoxos foi com o Plano Collor, de março de 1990, que reduziu drasticamente a liquidez na economia, limitando a disponibilidade de acesso aos títulos financeiros.

O final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foi o período em que se deram as aberturas comercial e financeira, bem como a eliminação ou forte redução de uma série de outras formas de intervenção do Estado, como subsídios e incentivos fiscais e financeiros. Foram iniciativas acompanhadas de relativamente pouca retórica neoliberal por parte das autoridades de governo, mas que representaram mudanças radicais no marco regulatório da economia.

Também ocorreu nesses mesmos anos alguma privatização de empresas, sobretudo em setores industriais. Mas a onda privatizante mais importante deu-se no período 1995-1998, quando foram desestatizados os setores de telecomunicações, distribuição de energia elétrica, mineração de ferro e transporte ferroviário, além de terminar-se o monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e de abrirem-se concessões a empresas privadas para a exploração de rodovias.

1994-2003

O Plano Real, introduzido em julho de 1994, teve um papel fundamental na história econômica brasileira, ou seja, possibilitou a estabilização de preços depois de anos de superinflação e profunda instabilidade macroeconômica.

Empregou-se o mecanismo da “superindexação” com o uso da Unidade Real de Valor. Suas variações diárias possibilitaram, entre fevereiro e junho de 1994, uma melhor sincronização dos preços – salários e demais contratos – numa passagem voluntária dos agentes da “velha moeda” a essa unidade conta até que se consumasse a transição definitiva a uma nova moeda. Esta ocorreu em primeiro de julho de 1994 com a introdução do Real. Em seguida, implementou-se uma forte valorização da moeda do Real frente ao dólar, mantendo-se o sistema de taxa de câmbio fixo e agressiva política de juros, que atraiu capitais de curto prazo para financiar o balanço de pagamentos.

Observe-se que a abertura comercial e financeira prévia teve função central nessa modalidade de estabilização de preços – a âncora cambial – por seus efeitos liberadores de importações de bens e serviços e de financiamento externo.

É conveniente subdividir o período de nove anos transcorrido de 1995 a 2003 em dois estágios. O primeiro (1995-1997) se instalou em meio à recuperação da economia e, apesar da crise do México, logrou-se conservar o ritmo de expansão a taxas anuais superiores a 3,3% – fracas em relação

à era desenvolvimentista, mas superiores, em média, aos resultados dos anos de superinflação. Entre suas características, destacam-se a queda da inflação, com uso de taxas de câmbio fixas e de âncora cambial, forte deterioração do balanço de pagamentos em conta corrente e deterioração das condições fiscais.

O segundo (1998-2003) correspondeu a um período de crescimento particularmente reduzido (1,6% ao ano, em média). Foram anos de restrições provocadas por uma crise cambial decorrente da fragilização nas contas externas e da redução de liquidez internacional em meio a sucessivas crises no mundo em desenvolvimento (asiática, russa, argentina etc.).

No início de 1999, houve uma explosão cambial na passagem do sistema de taxas de câmbio fixas ao de taxas flexíveis, quando se adotou também o controle de inflação por “metas monetárias”. A taxa de câmbio foi mantida até 2004 em níveis bem superiores aos que prevaleceram nos anos 1994-1998.

Para surpresa geral de especialistas, a referida explosão, em 1999, teve incidência relativamente pequena sobre a inflação, que nesse ano não ultrapassou os 9%. Observe-se que, embora o Plano Real houvesse eliminado as grandes inseguranças da era inflacionária prévia, nos anos subseqüentes à sua adoção, permaneceu o fantasma do retorno à inflação, associada ao receio de insustentabilidade da taxa de câmbio fixo e sobrevalorizada – e lembrada, na prática, pelos recorrentes efeitos sobre o Brasil da instabilidade dos países emergentes (primeiro do México e, depois, da Ásia). A baixa taxa de inflação de 1999 – mantida nos anos subseqüentes – e a adoção do câmbio flutuante tiveram o importante efeito de atenuar a sensação de incertezas geradas pela política cambial prévia.

Ainda assim, e apesar do baixo crescimento interno – o ano 2000 foi o único em que ocorreu algum crescimento –, a balança de pagamentos permaneceu fortemente deficitária até 2002, o que contribuiu para a preservação de um clima pouco favorável aos investimentos. Além disso, tanto no plano monetário e creditício quanto no fiscal, a orientação da política macroeconômica brasileira foi pró-cíclica, ou seja, predominantemente contracionista. Uma crise energética em 2001 e inseguranças políticas com as eleições em 2002, que geraram uma crise especulativa contra o Real, foram fatores que também contribuíram para uma evolução econômica pouco favorável do PIB no período.

Ao mesmo tempo, a partir de 1999, passava-se a adotar o regime de “metas de inflação”. O mandato do Banco Central passou a ser o de zelar pelas metas (estabelecidas em torno a uma meta

central com bandas, em geral, de 2% para mais ou para menos), subordinando o comportamento das demais variáveis macroeconômicas – juros, câmbio e crescimento da renda e do emprego – ao cumprimento da meta.

2004-2008

O período coincide com o *boom* internacional puxado pela China e pela expansão do consumo nos países centrais. Contrasta com os seis anos anteriores pela recuperação da taxa de expansão do PIB, que alcança 4,8%, e pelo fato de que o crescimento se deu – como, de resto, em toda a América Latina – com melhoria na balança de pagamentos em conta corrente e por substanciais aumentos de reservas externas. Houve, também, forte recuperação dos investimentos públicos e privados: a formação bruta de capital fixo elevou-se em três pontos percentuais até alcançar os 19% do PIB, em termos correntes.

Outra novidade do período foi a significativa melhoria da distribuição da renda. Ela deu impulso, ao lado da expansão do emprego e do crédito, ao que pode ter sido a inauguração de um modelo de expansão pela via do mercado interno de consumo de massa – tal como antecipado no Plano Plurianual 2004-2007 do governo Lula.

A política fiscal foi contracionista até 2005, em continuidade à que se praticava desde o segundo período do governo anterior, presidido por Fernando Henrique Cardoso. A ortodoxia só foi relativamente relaxada a partir de 2006, sob o ímpeto de necessidade de financiamento de investimentos públicos.

Já a política monetária do período teve um componente que dava, à primeira vista, a impressão de ter sido contracionista, ou seja, a prática de juros elevados por parte do Banco Central. No entanto, examinando-se a expansão do crédito, que pulou de menos de 25% do PIB para mais de 40%, verifica-se que foi fortemente expansionista.

O cerne da questão reside no fato de que o regime de metas de inflação foi administrado por meio da utilização das taxas de juros como mecanismo de valorização da taxa de câmbio. Ou seja, ao mesmo tempo em que o governo liberou o crédito (a partir de 2004), continuou a empregar o mecanismo de âncora cambial pela via da variação dos juros dos títulos públicos (taxa Selic) com o objetivo de manter forte atratividade para a entrada e fixação de recursos financeiros no país. Em



circunstâncias de abundância de liquidez no mercado mundial e de superávits comerciais suficientes para cobrir os déficits na balança de serviços, as altas taxas de juros concorreram para forte apreciação cambial no período e para o conseqüente atendimento das metas de inflação.

Tal como nos anos iniciais do Plano Cruzado, o resultado tem sido de forte deterioração na balança comercial, especialmente por conta de déficits no comércio de bens industriais – acompanhado de preocupante indicação de potencial desindustrialização. O problema só não se transformou em uma crise semelhante à que ocorreu em 1998 porque os tempos são outros, ou seja, de forte aumento no valor das exportações de bens primários, devido ao fenômeno asiático. A prova da mudança veio com a crise financeira de 2008, quando a economia brasileira – como, de resto, a maioria das economias sul-americanas – foi capaz de superar as dificuldades em um prazo relativamente curto, graças às reservas acumuladas e às perspectivas de continuidade nos preços favoráveis das *commodities* que o país produz.

Referências

- ABRANCHES, S.; DAIN, S. A empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégias de ação. Rio de Janeiro: FINEP, 1978. mimeo.
- ABREU, M.P. (org). **A Ordem do progresso**: 100 anos de política econômica na república. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ARIDA, P.; LARA REZENDE, A. Inertial inflation and monetary reform in Brazil. In: WILLIAMSON, J. **Inflation and indexation: Argentina, Brazil and Israel**. Washington: Institute for International Economics, 1985.
- BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BAER, W.; KERSTENETSKI e VILLELA, A. The changing role of the state in the Brazilian economy, **World Development**, v.1, Novembro 1973.
- BATISTA, J.C. Brazil's second development plan and its growth-cum-debt strategy. **Textos para discussão** do Instituto de Economia Industrial/UFRJ, n. 93, 1987.
- BAUMANN, R. **Integração regional - teoria e a experiência latino-americana**. Brasília: UnB, cap. VII, 2010.
- BELLUZZO, L.G.; COUTINHO, L. (org). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. São Paulo: Edit. Brasiliense, 1982 (2 v.).
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- _____. Adjusting for survival: foreign and national manufacturing firms in Brazil in the early 1990s. In: **TWO studies on transnational corporations in the Brazilian manufacturing sector: the 1980s and early 1990s**. DP18, United Nations, ECLAC, fev 1995.
- _____. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Unicamp: **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- _____. **Investimento e reformas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2002.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. In: **BRASIL y Chile, una mirada hacia América Latina**. Santiago de Chile: RIL editores, 2006.
- _____. **Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros**, Brasília: Cepal/Ipea, 2002.

- BIELSCHOWSKY, R.; STUMPO, G. A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura. In: BAUMANN, R. (org). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- BIELSCHOWSKY, R.; STUMPO, G. et al, Formação de capital no ambiente das reformas econômicas brasileiras dos anos 1990: uma abordagem setorial. In: BAUMANN, R. (org), **Brasil, uma década em transição**. CEPAL/Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- BIELSCHOWSKY, R.; SOUZA, J.A.P. de S. Evolução macroeconômica e estratégia de desenvolvimento. In: CGEE, **Projeto Brasil 2003-2010**, Brasília: 2010.
- BONELLI, R. Economic growth and productivity change in Brazil. Texto preparado para o Banco Mundial, avaliação do clima brasileiro para investimento (ICA), Junho 2005.
- BONELLI, R.; PESSOA, S.A. **Desindustrialização no Brasil**: um resumo da evidência. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, TD 7, mar 2010.
- BRADFORD, C. **From trade-driven growth to growth driven trade**: reapraising the east Asian development experience, Paris: OECD, 1994.
- BASIL. MPOG. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: 2003.
- _____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: 2007.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1975.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; NAKANO, Y. **Inflação e recessão**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- CARDENAS, E.; OCAMPO, J.A.; THORP, T. eds. **An economic history of Twentieth-Century: Latin America**, Palgrave Press et St. Martins. 2000. 3 v.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Edit. Unesp, 2002.
- CARVALHO, P.G.M. **As causas do aumento da produtividade da indústria brasileira nos anos 90**. Tese (doutorado). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ / IE., 2000.
- CASTRO, A.B., **Sete ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- _____. **O capitalismo ainda é aquele**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- _____. **Consumo de massas e retomada do crescimento** – sugestões para uma estratégia. Banco do Brasil, 1989, mimeo.

- _____. Renegade development: rise and demise of state-led development in Brazil. In: SMITH, W.; ACUNA, C. (eds). **Democracy, markets and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile and Mexico**. Transition Publishers, 1994.
- CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CEPAL /CNI. **Investimentos na indústria brasileira, 1995/1999, características e determinantes**. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria/CEPAL, 1997.
- _____. **Investimentos na indústria brasileira, 1998/2002**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria e CEPAL, 2001.
- CEPAL/PNUD/OIT. **Emprego e desenvolvimento humano, e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. CEPAL/PNUD/OIT, 2008.
- COUTINHO, L.; BELLUZZO, L.G.M. Inflexões e crise: 1974-1981. In: BELLUZZO, L.G.M.; COUTINHO, R. (orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**, v. 1, São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: Editora Papirus-Unicamp, 1994.
- DELFIM NETTO, A. Agricultura e desenvolvimento no Brasil, **Estudos ANPES**, n. 5, 1966.
- ERBER, F. **As convenções de desenvolvimento no Brasil: um ensaio de economia política**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Artigo para o 5º Fórum de Economia da FGV- SP, setembro de 2008. mimeo.
- EVANS, P. **Dependent development: the alliance of multinational, state and local capital in Brazil**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979.
- FONSECA, P. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na Década de 1930. **Revista Brasileira de Economia Política**, v.23, n.1 p. 133-148. 2003.
- FAJNZYLBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen, S.A., 1989.
- _____. Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío. **Cuadernos de la CEPAL**, n.60.
- FERRAZ, J.C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil**, desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- FISHLOW, A. Algumas reflexões sobre a política econômica do governo. **Estudos CEBRAP**, n.7, jan-março, 1971.
- _____. Brazilian size income distribution. **American Economic Review**, maio de 1972.

- _____. Origens e consequências do processo de substituição de importações. **Estudos Econômicos**. São Paulo, IPE/USP, v. 2, n.6, dez 1972.
- DINIZ, E. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1978.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- _____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. **Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMAN, J. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea 1945-2004**. São Paulo: Editora Campus, 2005.
- GREMAUD, A.P.; VASCONCELLOS, M.A.S.; TONETO JR., R. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. Atlas, 2007.
- HUDDLE, D.C. Furtado on exchange control and economic development: an evaluation and reinterpretation of the Brazilian case. **Economic development and cultural change**, n.15, abril, 1967.
- IMBS, J.; WARCZIARG, R. 2003: Stages of diversification. **American Economic Review**. v. 93, 2003. KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Edit. Perspectiva, 1999.
- KRUEGER, A. Foreign trade attempts & economic development: liberalization attempts and consequences (foreign trade regimes and economic development), Ballinger Pub Co, 1978.
- KUPFER, D. **Mudança estrutural na indústria brasileira entre 2002 e 2009**. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, abril de 2010. mimeo.
- KUPFER, D.; CARVALHO, L. **Síndrome macroeconômica, competitividade e crescimento**. Comentários. In: FÓRUM ESPECIAL INTERNET, 2. Rio de Janeiro: 28 e 29 de março de 2007. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2007. Mimeo.
- LOPES, F. **Choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- LEWIS. Economic development with unlimited supplies of labour. **Manchester School of Economic and Social Studies**, v. 22, 1954.
- MALAN, P.; BONELLI, R. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. In: **Pesquisa e planejamento econômico**, agosto de 1976.
- MALAN, P. et all. **Política econômica externa e industrialização no Brasil (1932-52)**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977. (Coleção Relatórios de Pesquisa, 36).

- MARTINS, C.E. ed. **Capitalismo de estado e modelo político no Brasil**: Graal, 1977.
- MARTINS, L. 1980, **Pouvoir et Development Economique**. Paris: Anthropos, 1976.
- MENDONÇA DE BARROS, J.R.; MENDONÇA DE BARROS, A.L. Geração de conhecimento e o sucesso do agronegócio brasileiro. Brasília, **Revista de Política Agrícola, Ano XVI**, p. 5-14. 2005.
- ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M.P. (org.) **A Ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.
- PAIVA, R.M. Reflexões sobre as tendências da produtividade e dos preços no Brasil, in Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Economia**, junho/set 1966.
- PALMA, G. Cuatro Fuentes de desindustrialización y un nuevo concepto de síndrome holandês. In: OCAMPO, J.A. (ed.). **Más allá de las reformas**. CEPAL/Alfaomega, 2005.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de governo, coligação Lula Presidente**. São Paulo: PT, 2002.
- PAULANI, L.M. Teoria da inflação inercial: um episódio singular na história da ciência econômica no Brasil? In: **50 anos de ciência econômica no Brasil**. FIPE/Vozes, 1997.
- PREBISCH, R. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas** (E/CN.12/89). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1949.
- PROENÇA, A. Próxima mutação - indústria brasileira, TQC e a gerência estratégica de produção. In: CASTRO, A.B. de; POSSAS, M.L.; PROENÇA, A. (orgs.). **Estratégias empresariais na indústria brasileira** - discutindo mudanças. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996, v. 1.
- RANGEL, I. As etapas do desenvolvimento brasileiro. **Econômica Brasileira**, Rio de Janeiro, v.6, n. 3/4, 1960.
- ROCHA, F. **Heterogeneidade estrutural, composição setorial e tamanho de empresa nos anos 90**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003. mimeo,
- SIMONSEN, M.H. **Inflação: gradualismo e tratamento de choque**. Rio de Janeiro: Editora APEC, 1970.
- SINGER, P. **A crise do milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- SOCHACZEWSKI. Financial and economic development, in Brazil, 1952-1968. Tese (PhD), London School of Economics. Londres: 1980
- SQUEFF, G.C. **Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro**. Brasília: IPEA, TD 1747, Junho 2012.
- SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, Campinas: Editora da Unicamp, 2000.

- SUZIGAN, W. et al. **Crescimento industrial no Brasil – incentivos e desempenho recente**. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, 1974.
- TAVARES, M.C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1974 e Campinas: Unicamp, 1998. mimeo.
- _____. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- _____. **Ciclo e crise o movimento recente da industrialização brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1974 e Campinas: Unicamp, 1998. mimeo
- _____. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TAVARES, M.C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TREBAT, T. **Brazil's state-owned enterprises – a case study of the state as entrepreneur**. Cambridge University Press, 1983.
- TIMMER, P.; MARCEL, P.; DE VRIES, G.J. A Cross-country database for sectoral employment and productivity. In: *Asia and Latin America, 1950-2005*. Groningen growth and development centre research memorandum GD-98. Groningen: University of Groningen, August 2007.
- TOLIPAN, R.; TINELLI, A. **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- WADE, R. *Governing the market, economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WELLS, J. Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

Capítulo 5

Evolução e Transformação Estrutural da Economia Chilena 1950-2009

Álvaro Díaz¹

Introdução

A história e transformação do padrão de desenvolvimento da economia chilena nos últimos cinquenta anos (1960-2010) resulta de uma combinação de tendências de longo prazo com profundas mudanças institucionais nos anos setenta, que depois de uma década, transformaram a estrutura e o padrão de desenvolvimento da economia chilena.

Ao longo desses 50 anos o Chile experimentou três modelos de desenvolvimento. O primeiro deles – convencionalmente denominado de industrialização substitutiva de importações - estava em declínio, o que explica as mudanças da institucionalidade econômica impulsionadas por dois governos progressistas no período 1964-1973 (Frei Montalva 1964-1970 e Allende Gossens 1970-1973). O segundo deles é de neoliberalismo radical impulsionado por uma ditadura militar, a do general Augusto Pinochet (1973-1990), quando a orientação foi de signo oposto aos governos precedentes, conseguindo mudanças profundas nos regimes de demanda, de produtividade e de inserção internacional. O terceiro (1990-2010) se desenvolve num contexto democrático e foi impulsionado por

¹ Álvaro Díaz é doutor em Economia pela Universidade de Campinas e sociólogo pela Universidade da Costa Rica. É especialista em políticas de competitividade, desenvolvimento tecnológico e de regulação. Trabalha atualmente na CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe).

Entre 1996 e 2005, ocupou vários cargos no Ministério da Economia do Chile na área de desenvolvimento produtivo e inovação. Foi Subsecretário de Economia desse Ministério entre 2000 e 2005, responsável pela Política de Inovação Tecnológica, incluindo propostas de reformas em temas de concorrência, regulação e propriedade intelectual. Em 2007 foi nomeado Embaixador do Chile no Brasil, cargo que exerceu até 2010.

Na CEPAL, atuou como assessor regional nas áreas de estudos sobre novas tecnologias de informação e comunicação e suas implicações na América Latina e Caribe e como coordenador de cursos para gestores públicos em políticas de inovação e tecnológicas realizados em nove países da América do Sul e Central e em vários estados brasileiros.

quatro governos de centro-esquerda moderados, que não tentaram mudanças radicais, mas negociaram reformas com a oposição conservadora. Nesse contexto, conseguiram uma macroeconomia robusta e uma expansão sem precedentes das políticas sociais. Mas, ainda que este período fosse o de maior crescimento na história do Chile, os governos democráticos não conseguiram avançar para uma economia com maior capacidade de agregação de valor a suas exportações, nem tampouco uma melhor distribuição da renda nacional (ver Gráfico 1).

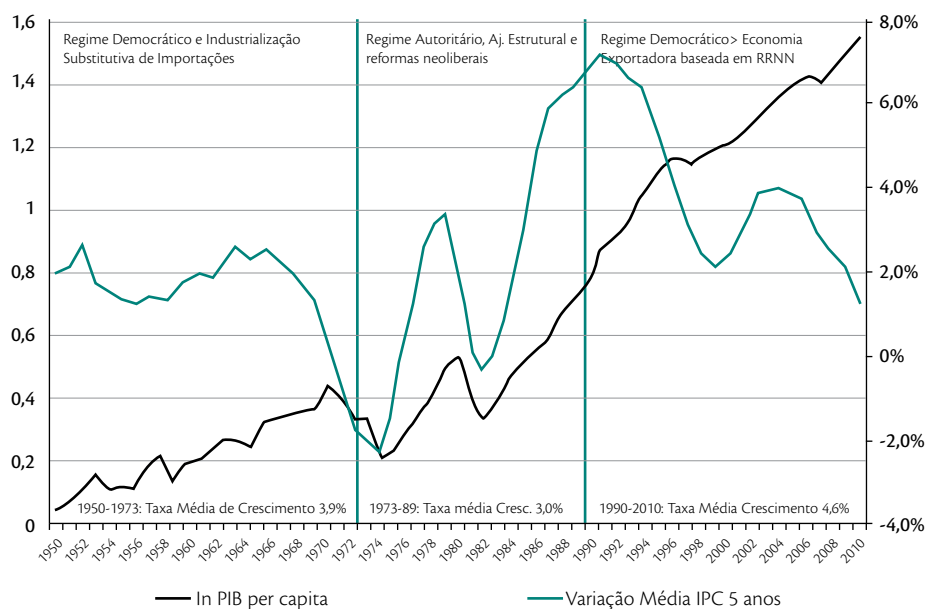


Gráfico 1. Ln PIB *per capita* e Taxa de Crescimento (Média 5 anos)

Fonte: Filtro Hodrick-Prescott

Para entender esses três períodos, usamos um quadro teórico baseado no pensamento estruturalista, pós-keynesiano e regulacionista. Mas um período tão longo na história de um país requer considerar as tendências seculares ou de longo prazo, e que têm uma relativa autonomia a partir da transformação das instituições econômicas. É por isso que usamos uma abordagem evolucionista de origem neo-schumpeteriano.

Usamos a noção de “padrão de crescimento” (Nelson, 1991) para explicar o processo de geração de acumulação e de renda em uma economia localizada em um determinado contexto histórico e institucional (Boyer e Petit, 1991; Setterfield e Cornwall, 2002; Amitrano, 2006).

O padrão de crescimento compreende quatro dimensões que interagem constantemente e, às vezes, de outro modo não consistente. A primeira é o regime de demanda que considera o consumo das famílias, gastos do governo, investimento e exportações líquidas. Cada um desses componentes é determinado por vários fatores, incluindo a evolução da demanda global, o nível e a estrutura de tributação, as expectativas e o nível da distribuição da renda nacional etc.

A segunda é o regime de produtividade que considera tanto a estrutura de produção e as formas de organização industrial (no sentido genérico do termo), e a taxa e o nível de aprendizagem e inovação, como também o conjunto de normas e políticas que afetam o desenvolvimento produtivo. Esta dimensão igualmente considera o efeito das flutuações macroeconômicas e as turbulências financeiras sobre o crescimento e a evolução da produtividade.

A terceira dimensão diz respeito ao contexto externo que, às vezes, pode se manifestar como um fator de restrição por fenômenos como uma elasticidade do PIB (importações maiores que as exportações); uma deterioração persistente dos termos de troca, ou fenômenos como a “doença holandesa”, que afetam a economia chilena. Mas também o contexto externo pode favorecer um crescimento robusto, especialmente quando se amplia o acesso aos mercados externos ou se melhora, por um ciclo longo, os termos de troca, como tem acontecido em vários países da América do Sul desde o início da década passada. O contexto externo também considera o movimento de capitais que podem ser fonte de entradas e saídas que desestabilizam as tendências macroeconômicas ou geram apreciação cambial, mas também são fontes de investimento estrangeiro direto e superávit da conta corrente.

As três dimensões descritas acima estão assentadas em um conjunto de instituições econômicas e políticas, historicamente determinadas e, portanto, que podem mudar mais ou menos rapidamente de acordo com a dinâmica de conflitos sociais e políticos de governos, gerando efeitos duradouros, especialmente se estão em consonância com as tendências da economia mundial.

As mudanças da institucionalidade econômica do Chile foram de uma extraordinária profundidade e afetaram a dinâmica das tendências de longo prazo no período 1960-2010. Pode-se dizer que a

metade dos cinquenta anos do período estudado não foram mudanças progressivas lideradas pelo mercado, mais sim mudanças radicais onde as ideologias e os programas dos grupos governantes tiveram um papel decisivo. De fato, entre 1964-1990 o Chile viveu um quarto de século de grandes reformas impulsionadas pelo Estado, em uma ou outra direção. Entre os anos 1964-1973 houve um amplo processo de reforma agrária que terminou afetando 50% das terras agrícolas. Ao mesmo tempo, a presença do setor público na mineração foi se ampliando até que em 1971 foram nacionalizadas todas as riquezas mineiras e criada a Corporación Chilena del Cobre (Codelco), que virou, e ainda continua sendo, a principal empresa exportadora do país. Do mesmo modo, se expandiram as empresas e os bancos estatais, inicialmente por investimentos públicos e, posteriormente, através de processos de nacionalização. Nesse contexto, foi mantido o protecionismo herdado das décadas anteriores e incrementados os controles governamentais sobre os mercados, particularmente financeiros. Tudo isso foi acompanhado por um aumento da capacidade de pressão do movimento sindical e outros movimentos sociais.

No entanto, entre 1973-1989, e no contexto de um governo militar, a institucionalidade econômica e o modelo de regulação da economia chilena foram objetos de profundas reformas de signo neoliberal. De fato, o governo militar privatizou 500 empresas e bancos estatais (exceto a Codelco e um reduzido grupo de empresas); foram abertos os mercados financeiros, foram eliminados controles e preços tabelados; o mercado de trabalho foi flexibilizado e o movimento sindical reprimido. Nos anos oitenta, as reformas neoliberais foram completadas através da privatização das empresas de energia e telecomunicações, da privatização da previdência social, da promoção do seguro de saúde privado, que hoje cobre 15% da população de maior renda, e da expansão da educação privada, subsidiada pelo Estado, que hoje cobre 62% dos estudantes de escolas e colégios, assim como 70% da matrícula das universidades. E, no caso do setor agrícola, mesmo que não se tenha retornado à situação anterior à reforma agrária, foram privatizadas grandes empresas estatais florestais, simultaneamente com a venda de propriedades agrícolas da reforma agrária a uma nova geração de empresários emergentes da classe média profissional, de origem urbana.

Essas reformas foram desenhadas seis meses antes do golpe de estado, em setembro de 1973, e oito anos antes do famoso texto John Williamson sobre o “Consenso de Washington”. Poder-se-ia afirmar que a radicalidade das reformas neoliberais do período 1973-1989 foi possível, porque as reformas progressistas impulsionadas na década anterior também foram radicais e acrescentaram o papel do Estado. Isso explica porque, num contexto de regime autoritário, a tecnocracia teve um

poder sem precedentes históricos para mudar a institucionalidade econômica do país e, consequentemente, o regime de crescimento.

Essas transformações aconteceram no contexto de uma política macroeconômica que acentuaram duas crises (1974-1975 e 1982-1983), gerando profundas recessões que, conjuntamente com as reformas neoliberais, desmantelaram traumáticamente o velho padrão de desenvolvimento “para dentro” (Sunkel, 1991). Ao mesmo tempo ocorreram grandes transferências de renda inter setoriais acompanhadas por mudanças regressivas na distribuição da renda. Dessa forma, a grande transformação ocorrida na economia chilena, entre 1973-1989, não teve origem em um acelerado crescimento econômico, nem foi o resultado de um colapso do sistema econômico internacional, como ocorreu em 1929-1933. O que houve foram mudanças impulsionadas a partir do Estado, que alteraram o padrão de regulação e o regime de desenvolvimento da economia chilena, que, a partir da metade dos anos oitenta, encontrou espaços internacionais para desenvolver-se, pois a economia mundial iniciava um longo ciclo de expansão. De certa forma, a fase de “rendimentos crescentes” do modelo exportador, baseado em recursos naturais, só se manifestaria plenamente a partir dos anos noventa e novamente com a expansão da demanda asiática de matérias primas.

Por isso tem sentido a afirmação de Polanyi (para o período 1914-21) de que “a história econômica mostra que a emergência dos mercados nacionais não foi, de maneira alguma, o resultado da emancipação gradual e espontânea da esfera econômica, a respeito do controle governamental. Pelo contrário, o mercado foi a consequência de uma intervenção consciente e às vezes violenta, por parte do governo, que impulsionou a organização do mercado à sociedade, com finalidades não econômicas”.

Depois de 1990, e no marco da recuperação da democracia, terminou a era das reformas radicais e as bruscas viradas da política econômica. Diversos fatores explicam porque as políticas públicas dos quatro governos democráticos não pretenderam reverter as mudanças impostas pelo governo militar, e tentaram reorientar o rumo para uma senda de reformas sociais, reforçando, ao mesmo tempo, a orientação exportadora da economia chilena. Neste contexto, foram progressivamente construídos os fundamentos macroeconômicos e foi incrementada a importância das políticas sociais, orientadas para reduzir a pobreza, que, em 1987, superava 45% da população. Do mesmo modo, se expandiram, progressivamente, as capacidades reguladoras do Estado, no sentido moderno do termo. O resultado foi que, entre 1990-2009, o país desfrutou do crescimento *per capita* mais elevado

de toda sua história independente (4.8%). Todavia, na década de 1999-2009, a taxa de crescimento diminuiu a uma média de 2.8%, em parte como resultado da recessão de 2008-2009.

Mas, as grandes mudanças institucionais ocorridas no Chile não devem permitir perder de vista as tendências de longo prazo que também transformaram progressivamente o país. Nesse sentido, podem ser identificados dois tipos de tendências. Primeiro, o desenvolvimento progressivo de capacidades para exportar o particular estoque de recursos naturais que este país dispõe, não somente cobre e outros recursos minerais, mas também a extensa biomassa marinha do oceano Pacífico, assim como a dotação de clima e solo que permitiram a exploração de novas espécies aquáticas nos lagos e fiordes do sul do Chile. Segundo, a emergência de uma moderna indústria florestal, assim como o desenvolvimento da fruticultura de contra estação em relação a produção dos países desenvolvidos. Isso explica a transição de uma economia quase mono exportadora de cobre para outra, com uma estrutura exportadora que, ainda que estivesse baseada em recursos naturais (RRNN), era muito mais diversificada e com maiores encadeamentos com indústrias processadoras de matérias primas.

A segunda tendência secular entre os anos sessenta e a primeira década do século XXI consistiu na redução da taxa de crescimento populacional, de 2,4% para 1,1% anual, combinada com um “bônus demográfico” expressado no aumento do coeficiente Ocupação/População Total entre 1980-2010 (desde 29% até 44%) e que se explica por um crescimento da taxa de participação da mulher na força de trabalho (29% a 45% no mesmo período) e pela migração campo-cidade, que fez diminuir a população rural de 30% a 14%. Esse processo foi acompanhado por uma mudança do nível educacional médio da população em idade de trabalhar, que, entre 1960-2010, aumentou de 5,8 até 10,6 anos, equiparando-se a países como Argentina e Uruguai.

Esta tendência secular determinou o declínio progressivo do emprego agropecuário. Mas, o crescimento do emprego industrial foi opacado pela expansão do setor de serviços, fenômeno comum à maioria dos países da região. A peculiaridade do caso chileno foi que num contexto de reformas neoliberais e duas recessões profundas, o país teve um ciclo (1975-1988) de rápida expansão do setor informal urbano (SIU) entendido como trabalhadores urbanos por conta própria não formalizados, que posteriormente ingressaram no mercado de trabalho formal, graças ao rápido desenvolvimento do setor moderno de serviços e a expansão do emprego assalariado.

A combinação das tendências de longo prazo e as mudanças institucionais transformou o Chile no período 1960-2010. O fator determinante foram as mudanças institucionais que no período 1964-1973 tiveram uma orientação desenvolvimentista e de Estado de Bem-Estar; e que no período 1973-1989 tiveram uma orientação de tipo neoliberal. Paradoxalmente, o aumento da participação do Estado na economia do período 1964-1973 foi funcional ao projeto neoliberal de mudança de modelo de regulação e de padrão de desenvolvimento. Isso explica por que o governo autoritário conseguiu fazer crescer a economia chilena desde o Estado.

Essas mudanças institucionais geralmente imprimiram uma maior velocidade a tendências evolutivas que vinham se manifestando décadas antes de 1973. Seguindo Ferdinand Braudel, períodos extensos da história econômica permitem observar “mudanças geológicas” de lenta maturação, que progressivamente vão transformando a estrutura e a dinâmica da economia chilena. No entanto, seu ritmo pode ser mais ou menos rápido, dependendo do modelo institucional e do padrão de regulação imperante na economia. Assim ocorreu no caso do Chile.

Neste contexto, este artigo se concentra na identificação das mudanças estruturais da economia chilena. Para isto, seguirá a seguinte lógica de apresentação. Na próxima seção, será feita uma síntese das tendências do período de 1950-2009, utilizando uma periodização usualmente utilizada na literatura econômica sobre Chile: 1950-1973, 1974-1989 e 1990-2009. A seção seguinte se concentra nas mudanças ocorridas na estrutura produtiva, na estrutura do emprego, na estrutura exportadora, na estrutura e na dinâmica da acumulação, assim como na política macroeconômica. Finalmente, se consideram as mudanças de políticas econômicas que aceleraram a progressão de alterações estruturais mencionados acima.

1. Tendências e mudanças estruturais

Em cinco décadas (1960-2010), o PIB medido pelo poder de paridade de compra (PPC) aumentou 7,5 vezes, enquanto o PIB *per capita* (PPC) aumentou 3,4 vezes. Em termos relativos houve uma leve convergência com os países desenvolvidos, mas depois de um longo ciclo de crescente divergência que abarcou o período 1960-1990.

No entanto, a população chilena aumentou 2,3 vezes até 17,1 milhões de habitantes e a força de trabalho aumentou de 2,7 até 7,8 milhões, o que indica um bônus demográfico difícil de reproduzir nas próximas décadas, a não ser que a mulher se incorpore massivamente à força de trabalho.

Este capítulo está focado nas mudanças estruturais ocorridas nesse longo período, particularmente na estrutura produtiva, na estrutura do emprego, na estrutura exportadora e na dinâmica da inversão e acumulação.

1.1. Uma economia aberta e baseada na exportação de recursos naturais.

Ao longo do período 1973-2010, a economia chilena se desenvolveu numa trajetória evolutiva de economia exportadora baseada em recursos naturais, onde o cobre tem uma participação que ainda ultrapassa 40% do valor total de exportações.

O país dispõe de grandes reservas de recursos naturais renováveis e não renováveis, assim como de condições climáticas ideais para a agricultura de exportação, a indústria florestal e a atividade de piscicultura. Em particular, o Chile sempre foi um país mineiro, já que seu território é rico em jazidas e depósitos metalíferos, principalmente de cobre, ouro, prata, ferro, chumbo, zinco e manganês. A prospecção geológica, realizada durante as últimas décadas, coloca o Chile com 40% das reservas mundiais de cobre, mas a exploração do mesmo tinha começado já no século XIX, tendo sido retomada, em maior escala, a partir dos anos 30 do século XX.

Ao mesmo tempo, o oceano Pacífico, próximo à costa chilena, é uma das regiões marítimas mais produtivas do mundo com mais de 1,6 milhões de quilômetros quadrados, 30 mil quilômetros de litoral e 14.263 ilhas e ilhotas. Assim, Chile compartilha com Peru uma das maiores biomassas marinhas mundiais. Da mesma forma, a região central do país tem clima temperado apto para a fruticultura e a produção de vinhos, que sempre teve a virtude de ser “contra sazonal”, no que diz respeito à América do Norte e à Europa. Não menos importante é o fato de o Chile dispor de terras aptas e clima adequado para plantações florestais em grande escala.

A reorientação exportadora baseada em recursos naturais foi um processo que se incubou nos anos cinquenta e sessenta, para decolar nos anos setenta e oitenta e continuar evoluindo no período

1990-2010. Embora os incentivos exportadores se desenvolvessem graças às mudanças da política econômica pós 1973, a rápida expansão e a diversificação das exportações baseadas em recursos naturais foram possíveis graças às décadas pretéritas de pesquisa científica e tecnológica, de intensa prospecção biológica e geológica, assim como de adaptação de espécies, o que exigiu muitos anos de P&D.²

Considerando as tendências da demanda mundial por matérias primas e alimentos era inevitável que o Chile caminhasse para uma economia exportadora baseada nos recursos naturais. Entretanto, este processo não foi gradual, mas abrupto e radical, quando a política econômica do período 1973-1983 abriu, unilateralmente, a economia chilena e desmantelou todo o sistema institucional que apoiava a Industrialização para Substituição de Importações (ISI). A consequência foi que, se por um lado, aumentaram e foram diversificadas as exportações, por outro, houve um rápido processo de desindustrialização que não deu espaço para a adaptação das empresas, especialmente as do setor metalomecânico.

Entre 1960-2010, as exportações de bens e serviços como porcentagem do PIB (preços constantes) aumentaram de 13% para 38%, mas o processo não foi linear. De fato, entre 1960-1973 o coeficiente X/PIB diminuiu de 13% para 9%, porém, entre 1974-1989, aumentou de 13% para 26% e entre 1990-2010 continuou aumentando até chegar a 38%.

A Tabela 1 mostra a evolução da estrutura exportadora a preços correntes, o que deve ser analisado com devido cuidado considerando as oscilações dos preços das *commodities*.

Entre 1960-1973, a participação do cobre nas exportações cresceu de 70% para 82%, o que fez com que o Chile aumentasse a sua condição de país mono-exportador. A diversificação começou nos anos setenta. Em 1990 a participação do cobre tinha declinado até 45% das exportações totais, e as indústrias que processam recursos naturais cresceram até 33% (excluindo a refinação do cobre). Porém, entre 1990-2010, grandes investimentos foram canalizados para a mineração de cobre e de outros segmentos mineiros, o que, conjugado com uma elevação nos preços dos minerais, aumentou a participação do cobre nas exportações totais em até 58%.

2 Como destacam Nora Reinhardt (2006), (Gomez y Echñique, 1986; Jarvis, 1991; Pietrobelli, 1995; Casaburi, 1999), entre os anos cinquenta e sessenta a Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) tinha planos e já desenvolvia iniciativas de exploração de novas riquezas minerais, de exploração dos recursos pesqueiros, de desenvolvimento do enorme potencial florestal do sul do Chile e do potencial exportador do setor frutícola. Também impulsionou os projetos pilotos de introdução do salmão, nos lagos e fiordes do sul do país, o quê depois de 30 anos permitiu ao Chile se converter no primeiro produtor mundial de salmão.

Tabela 1. Estrutura das Exportações 1960-2010 (Mill. US\$ corr.).

Classificação Atividades Exportadoras	1960	1972	1990	2000	2010	Taxa Anual Crescimento (%)		
						1960-1973	1974-1989	1990-2010
1. Agric., pecuária, silv., pesca	24	26	994	1.693	4.366			
- % exportações totais	4,9%	2,0%	12%	9%	6%	0,4%	19,6%	4,9%
2. Mineração	427	1.133	4.640	8.364	44.360			
- % exportações totais	87%	91%	55%	46%	63%	7,8%	6,8%	8,7%
Cobre	342	1.026	3.810	7.284	41.170			
- % exportações totais	70%	82%	45%	40%	58%	8,8%	6,1%	9,0%
Resto Mineração	85	107	829	1.079	3.190			
- % exportações totais	17%	9%	10%	6%	4%	1,8%	11,6%	5,6%
3. Indústria	39	89	2.797	8.156	22.171			
- % exportações totais	8%	7%	33%	45%	31%	6,6%	15,4%	5,1%
Alimentos	8	21	1.158	2.604	5.930			
- % exportações totais	2%	2%	14%	14%	8%	8,4%	23,4%	4,2%
Vinhos, bebidas espirituosas e licores	0,3	3	83	622	1.918			
- % exportações totais	0,06%	0,2%	1%	3%	3%	18,4%	19,5%	5,8%
Prod. Florestais e Móveis de Madeira	2	4	370	934	1.881			
- % exportações totais	0,3%	0,3%	4%	5%	3%	7,0%	23,2%	3,6%
Celulose, papel e derivados	6	33	423	1.405	3.102			
- % exportações totais	1,2%	2,7%	5%	8%	4%	14,5%	9,1%	4,0%
Prod. Químicos e derivados do petróleo	3	7	308	1.217	4.829			
- % exportações totais	0,6%	0,6%	4%	7%	7%	6,9%	12,6%	7,1%
Indústrias metálicas básicas	18	7	93	279	1.156			
- % exportações totais	4%	1%	1%	2%	2%	-7,1%	6,9%	7,4%
Prod. Met., máq., e artigos elétricos	2	8	153	659	2.409			
- % exportações totais	0,3%	1%	2%	4%	3%	13,6%	12,9%	6,7%
Manufaturas diversas (*)	2	7	208	436	946			
- % exportações totais	0,4%	0,5%	2%	2%	1%	10,2%	13,0%	4,0%
4. Exportações Totais	490	1.248	8.431	18.213	70.897			
- % exportações totais	100%	100%	100%	100%	100%	7,5%	9,2%	7,0%

Fonte: UM Comtrade, Banco Central de Chile.

O aumento das exportações de cobre, combinado com as entradas de investimento direto e de carteira, gerou um ciclo prolongado de apreciação cambial. Entre 2002-2010 o peso chileno teve uma apreciação de 34,5%, o que afetou o dinamismo das exportações manufatureiras, tais como aço, têxteis, vestuário, farmacêuticos e bens de capital. Nos anos noventa elas tinham elevado sua participação até 10% das exportações totais.

Nos anos sessenta existiam apenas algumas dezenas de empresas exportadoras, entre as quais três cupríferas de capital norte-americano, e responsáveis por 90% das exportações. Entre 1974-1989, o número de exportadores se multiplica por 25, chegando a quatro mil empresas em 1989. Nos 20 anos seguintes esse número sobe para 7.450. Porém, há duas características significativas na estrutura exportadora chilena a serem consideradas. Primeiro, existe a persistente concentração, onde menos de 0,2% das empresas gera entre 40%-50% das exportações - no período 1990-2010 (porcentagem que varia dependendo do preço do cobre). Segundo, há uma elevada rotatividade de empresas exportadoras, especialmente entre as pequenas e médias do setor industrial, onde de cada 100 empresas novas somente três sobrevivem depois de sete anos (Álvares y Fuentes, 2009).

O desenvolvimento da economia exportadora baseada em recursos naturais gerou externalidades pecuniárias e se traduziu em uma rápida expansão da demanda de bens intermediários e da demanda de bens de capital. Mas, a abertura unilateral constitui uma das diferenças mais importantes entre o modelo exportador chileno e o modelo exportador dos países asiáticos dos anos oitenta. A expansão da escala e diversidade da produção exportada gera uma grande demanda de bens intermediários e bens de capital, mas boa parte dela é filtrada rumo ao exterior e se traduz em importações. A elasticidade das importações-exportações do período de 1990-2010 foi maior que um e duplicado à exibida no período de 1974-1989.³ Da mesma forma, a elasticidade das importações-PIB, do período de 1990-2010, foi maior que um à exibida no período de 1950-1989. Neste sentido, a economia exportadora não pode superar o recorrente problema, como demonstrou a ISI, durante 1950-1973, quando a elasticidade PIB-importações foi superior à unidade.

Uma economia exportadora baseada em recursos naturais e com um *cluster* cuprífero hiperdesenvolvido provoca uma entrada massiva de divisas e de capitais que geram uma persistente tendência à apreciação da taxa de câmbio. Isto é o que se conhece como a “doença holandesa”, que sempre esteve presente, ao longo da história econômica chilena, depois do *boom* do salitre, no final do século XIX. Neste sentido, a política de mudanças múltiplas ou duais, do período 1950-1973, mostrava o intento de isolar o setor cuprífero exportador do resto da economia, para, assim, evitar uma perda de competitividade-preço com relação aos outros bens comercializáveis.

A combinação da “doença holandesa” com a tendência de que a elasticidade de importações fosse maior que um constitui uma perigosa combinação que dificulta a diversificação da estrutura

³ A elasticidade importações-exportações mede em qual % variam as importações, perante uma variação de 1% das exportações.

exportadora, particularmente de bens industriais. Mas, ao mesmo tempo, induz a exportações de capital e a uma expansão do setor de serviços. Ambas dinâmicas dependem, fundamentalmente, da taxa de crescimento da demanda mundial de matérias primas, do ritmo de investimento e da estrutura produtiva que determinam as elasticidades relativas das exportações e importações (Cepal 2010; 238).⁴

Ainda assim, a expansão das exportações de matérias primas e os investimentos diretos no Chile aliviaram a restrição do balanço de pagamentos ao crescimento. No gráfico seguinte, o eixo das coordenadas mostra o saldo da Conta Corrente da Balança de Pagamentos como % do PIB, em dólares correntes, o que é indicador da *sustentabilidade* do crescimento. No eixo das abscissas é mostrada a evolução do PIB *per capita* do Chile, referente aos EUA, medido em dólares de 2005, o que é indicador da *convergência ou divergência* da economia chilena referente a um país desenvolvido.

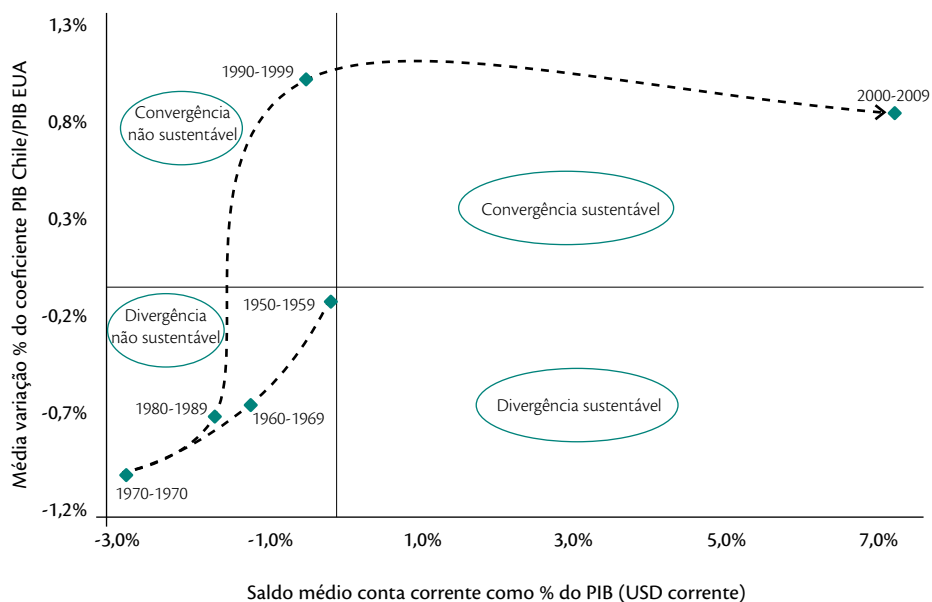


Gráfico 2. Da divergência à convergência com os EUA (1950-2010)

1990-1999 – Convergência não sustentável – Convergência sustentável => 2000-2009

1950-1959 – Divergência não sustentável – 1980-1989 – 1960-1969 – 1970-1979 Divergência sustentável

Eixo – Média variação % do coeficiente PIB Chile/PIB EUA per capita a USD 2005

Eixo – Saldo médio conta corrente como % do PIB (USD corrente)

⁴ O anterior pode ser formalizado, através da equação de equilíbrio de longo prazo $\gamma^* = \epsilon/\pi (\Psi, E, \Omega)z$ onde ϵ/π é o quociente das elasticidades da receita exportações e importações, Ψ a brecha tecnológica, E é a estrutura produtiva e Ω um conjunto de variáveis tais como o financiamento das exportações, os subsídios, os tributos e a dotação de recursos naturais (Cepal, 2010; 238)

Como se pode ver, durante 1950-1989, o Chile se encontrava no quadrante da divergência não sustentável, quer dizer, em termos de PIB *per capita*, aumentava sua distância referente aos EUA, enquanto acumulava déficits, na Conta Corrente da Balança de Pagamentos, que tendiam a aumentar o peso e o serviço da dívida externa. É somente a partir de 1990, que o Chile transita rumo a uma economia que consegue convergência com os EUA.

1.2. Uma Economia liderada pelos Grupos Econômicos

Os Grupos Econômicos (GE) já existiam antes dos anos setenta, mas foi com a ditadura que se gera um significativo aumento e diversificação horizontal. O processo se desenvolveu em duas ondas.

No ano 1973 o Estado concentrava aproximadamente 50% dos ativos das empresas e bancos, e 60% das terras agrícolas e florestais. A primeira onda foi a privatização de quase 500 empresas e bancos, com a exceção da mineração do cobre nacionalizada em 1971. A venda das empresas foi a preços substantivamente menores que os de mercado, e isso levou a um processo de reorganização dos Grupos Econômicos já existentes e a uma acelerada conformação de novos grupos, todos liderados por famílias, o que assegurava o controle hierárquico delas. A liberalização financeira e a abertura da conta de capitais permitiu o *financing* desse processo de acumulação de ativos produtivos, que foi acompanhado por um endividamento não regulado e por créditos bancários e financeiros orientados a empresas relacionadas e sob o mesmo comando de um grupo determinado. Em consequência, foi um processo de acumulação originária, impulsionado por um Estado Autoritário, baseado em uma financeirização desregulada e que gerou os agentes econômicos que seriam os protagonistas do novo padrão de desenvolvimento.

A segunda onda se desenvolveu nos anos oitenta, especialmente após a crise da dívida externa de 1982-1983. Teve três características. A reprivatização de empresas e bancos no contexto do resgate financeiro que o governo teve que impulsionar, na mesma lógica dos resgates que aconteceram nos Estados Unidos e na Europa. A privatização dos setores das empresas de eletricidade e telecomunicações, assim como a abertura regulatória para a expansão dos seguros de saúde e o impulso das administradoras privadas dos fundos da previdência, que foram autorizadas a colocar investimentos no mercado de capitais. Finalmente, a entrada de novos investimentos estrangeiros e a emergência de alianças com os grupos econômicos nacionais.

A terceira onda se desenvolve no período democrático (1990-2010). O número de grupos econômicos aumenta de 41 (em 1990) até superar os 140, em 2010. Ao mesmo tempo se consolida a estratégia de diversificação horizontal, financeirização e internacionalização dos Grupos Econômicos.

Desta forma, o mito de uma transição de uma economia estatista a outra de mercado distorce profundamente o sentido da transformação da economia chilena. É certo que o Estado deixa a liderança da acumulação no setor privado, mas não na mão invisível do mercado e, sim, como diria Chandler (1977), nas mãos visíveis – ainda que opacas para a sociedade - dos Grupos Econômicos. O que emerge no Chile é uma economia de comando privada que estrutura oligopólios concentrados na maioria dos mercados internos e que organiza cadeias produtivas para competir no mercado mundial.

1.3. Uma Economia financeirizada

Entre 1973-2010 a economia chilena viveu um processo de financeirização (Braga, 1997) num duplo sentido. Por um lado, no sentido em que os títulos e papéis representativos da riqueza financeira – moedas conversíveis e ativos financeiros - cresceram a um ritmo superior ao da riqueza produtiva ou do *stock* de valor do capital produtivo. Por outro lado, numa mudança radical com respeito às práticas das grandes empresas nos anos sessenta, os GE utilizam ativa e agressivamente a gestão financeira de seus ativos e passivos financeiros, assim como o *funding* e *financing* para suas estratégias de expansão.⁵

A financeirização pós 1990 da economia chilena se expressa em quatro fenômenos concomitantes. Primeiro, o declínio relativo da moeda e os depósitos, perante a rápida expansão dos ativos financeiros que geram interesses. Segundo, a securitização que interconecta os mercados de crédito e de capital, fazendo com que o sistema bancário perca monopólio sobre o crédito. Terceiro, pela tendência dos Grupos Econômicos a operar como conglomerados financeiros que gerem ativos e passivos financeiros para operações de *financing* e *funding* de seus investimentos. Quarto, a crescente globalização financeira dos GE, o que se expressa no rápido aumento da dívida externa privada, nos investimentos de carteira nos mercados de capitais de países desenvolvidos e emergentes, no uso crescente dos derivativos financeiros internacionais e outras operações.

⁵ O papel da poupança é consolidar (mas não financiar) a acumulação de capital, reduzindo a instabilidade financeira que acompanha o crescimento econômico e proporcionando sustentabilidade ao mesmo (Keynes, 1988b, 1988c; Davidson, 1992 e 1994; Minsky, 1986, Studart, 1995).

A Tabela 2 permite comparar a evolução da financeirização da economia chilena em relação com alguns países desenvolvidos e com países mais avançados da região. Fica evidente que Chile apresenta o maior grau de financeirização da região, reduzindo o *gap* em relação aos Estados Unidos e a outros países desenvolvidos que baseiam suas economias em recursos naturais.

Tabela 2. Desenvolvimento Financeiro como % do PIB (1990-2010)⁶

Países	Passivos Líquidos (1)		Capitalização da Bolsa de Valores (2)		Capitalização dos títulos do setor privado (3)		Capitalização de títulos públicos (4)		Ativos financeiros (1+2+3+4)	
	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Argentina	8%	26%	2%	15%	0,02%	3%	7%	15%	16%	58%
Brasil	25%	66%	3%	67%	1%	24%	2%	45%	31%	202%
Chile	35%	79%	34%	130%	8%	18%	18%	9%	96%	236%
Colômbia	26%	36%	3%	63%	0,4%	0,5%	2%	24%	32%	123%
México	17%	29%	10%	39%	1%	17%	18%	23%	47%	108%
Estados Unidos	73%	84%	58%	112%	68%	102%	52%	71%	251%	368%
Austrália	51%	102%	39%	131%	13%	63%	21%	26%	124%	323%
Finlândia	53%	70%	21%	43%	35%	24%	4%	13%	113%	150%
Dinamarca	56%	87%	32%	66%	100%	179%	52%	32%	239%	365%

Fonte: Thortsen Beck and Asli Demirgüç-Kunt, "Financial Institutions and Markets Across Countries and over Time: Data and Analysis", World Bank Policy Research Working Paper N° 4943, (atualizado a Setembro 2012).

No início dos anos noventa, o Chile já era o país mais financeirizado da região e continua sendo em 2010. Em termos gerais, houve um processo de convergência no grau de financeirização em relação a países desenvolvidos. O hiato que ainda resta se explica principalmente porque os mercados de títulos públicos e privados são mais relevantes na maioria dos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O crescente grau de financeirização da economia gera um conjunto de riscos similares aos que deflagraram a chamada crise da dívida externa em 1982-1983, que na realidade foi uma crise financeira

⁶ Notas: (1) Os valores correntes dos stocks financeiros foram deflacionados pelo IPC de Dezembro de cada ano e o PIB corrente de cada ano (que é um fluxo) foi deflacionado pelo IPC Médio; (2) a capitalização da bolsa de valores, dos títulos do setor privado e setor público e a valores de mercado.

engatilhada exogenamente, mas propagada pela extrema fragilidade do sistema financeiro e as débeis regulações do mercado de capitais e dos movimentos na conta de capitais do balanço de pagamento.

A financeirização tende a elevar as vulnerabilidades da economia chilena às turbulências financeiras globais, que se manifestam na crescente financeirização da determinação dos preços das matérias primas. Tende também a alterar a decisão de investimentos de GE, que sempre podem se orientar a investimentos em títulos privados, porque dariam maior lucro e provocariam menor risco que os investimentos produtivos alternativos. Outro risco é a financeirização associada à renda de juros por conta do endividamento público interno.

Depois da crise da dívida externa (1982-1983), a política macroeconômica dos governos democráticos teve como objetivo prioritário uma globalização financeira “segura” (De La Torre, Levy Yeyati e Schmukler, 2002). Desde o ano 2000 avança em direção a uma arquitetura baseada em uma taxa de câmbio flexível, que permitiria uma “absorção eficiente de choques econômicos externos”, uma moeda local que permitiu direcionar a poupança interna a investimentos que geram interesses, e toda a arquitetura financeira decorrente. Ao mesmo tempo, a política de superávit estrutural constituiu um importante mecanismo que, no contexto de um aumento dos preços das matérias primas, permitiu diminuir a dívida pública desde 45% até -3% entre 1990-2010.

A financeirização chilena gera riscos sistêmicos. Ainda que o sistema financeiro e o mercado de capitais chileno consigam minimizar os impactos da crise financeira mundial 2008-2009, apresentam importantes debilidades que devem ser matéria de política pública para os próximos anos.

1.4. A reestruturação do produto e o emprego

O Quadro 1 mostra a evolução da estrutura produtiva no período 1960-2010. Nos cinquenta anos houve um declínio relativo do setor agropecuário, mas no período 1990-2010 aumentou da participação do setor da mineração. Ao mesmo tempo, o setor industrial manufatureiro teve uma declinação continua no tempo que, em parte, está explicada pela diminuição da integração vertical das firmas e a terceirização, o que fica evidente ao considerar o rápido crescimento do setor serviços a empresas.

Quadro 1. Participação setorial % no valor agregado (preços 2003)

Atividades Econômicas*	1960	1973	1990	2000	2010
1. Agropecuária, caça, silvicultura e pesca	11%	7%	10%	6%	3%
2. Minas e pedreiras	8%	7%	10%	9%	15%
3. Indústrias manufatureiras	23%	27%	19%	18%	12%
4. Eletricidade, gás e água	2%	2%	2%	3%	4%
5. Construção	8%	5%	6%	8%	7%
6. Comércio, restaurantes e hotéis	18%	19%	16%	12%	11%
7. Transporte e telecomunicações	4%	5%	8%	8%	7%
8. Financiamento, seguro, e serviço de produção	10%	11%	19%	21%	25%
<i>Serviços para empresas (estimado)</i>	1%	1%	4%	8%	14%
<i>Moradia</i>	7%	7%	5%	8%	5%
9. Serviços comerciais, sociais e pessoais	17%	17%	12%	16%	16%
<i>Serviços governamentais</i>	6%	6%	4%	4%	5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Atividades Primárias (1+2)	19%	14%	19%	14%	18%
Atividades Secundárias (3+4+5)	32%	34%	26%	29%	22%
Atividades Primárias e Secundárias + Serviços Empresariais.	52%	49%	50%	51%	54%
Atividades Terciárias (6+7+8+9)	49%	52%	54%	56%	60%

Fonte: Banco Central de Chile, cálculos do autor

* Títulos das atividades econômicas traduzidos para a Língua Portuguesa. (Tradução nossa)

A diminuição da participação dos setores agropecuário, silvícola, aquicultura e de pesca não deve levar a conclusões erradas. De fato, houve uma crescente articulação desses setores com a indústria de processamento industrial de recursos naturais. Em termos gerais, ainda que houvesse um processo de desindustrialização que diminuiu a complexidade da sua matriz produtiva, houve, ao mesmo tempo, uma maior articulação com os setores primários e de serviços.

As transformações produtivas foram acompanhadas por transformações na estrutura e dinâmica do emprego, que estão resumidas na Tabela 3. Primeiro, entre 1960-2010, houve uma contínua migração campo-cidade, a qual provocou um rápido crescimento da população urbana, aumentando de 68% até 86% em relação à população total.⁷

⁷ A migração explica 40% do crescimento acumulado da força de trabalho, nas zonas urbanas.

Tabela 3. Chile – Mudanças estruturais na força de trabalho e na ocupação

Indicadores	1960	1973	1990	2010	Taxa crescimento anual (%)		
					1960-1973	1974-1989	1990-2010
População (milhares)	7.643	10.213	13.179	17.094	2,3%	1,6%	1,3%
- % pop. Urbana	68%	74%	83%	86%	0,7%	0,8%	0,2%
Força de trabalho (milhares)	2.703	3.246	4.897	7.763	1,4%	2,5%	2,3%
Força de trabalho/população (%)	35%	32%	37%	45%	-0,8%	0,9%	1,0%
Educação (anos)	5,114	7,053	8,58	11,044	2,5%	1,1%	1,3%
Expect. de vida (anos)	57,1	63,9	73,5	78,8	0,9%	0,9%	0,4%
Participação mulheres da FT (%)	29%	30%	31%	39%	0,1%	0,4%	1,1%
Participação homens na FT (%)	71%	70%	69%	61%	0,0%	-0,2%	-0,6%
Ocupação total (milhares)	2.386	2.979	4.464	7.131	1,7%	2,7%	2,4%
Taxa de desocupação (%)	11,7%	8,2%	8,8%	8,1%	-2,7%	0,5%	-0,4%
Salários reais (2003=100)	114	105	87	115	-0,7%	-1,2%	1,4%
Produtividade (2003=100)	42	51	64	109	1,6%	1,5%	2,7%
Salários reais / Produtividade	36	49	73	95	2,3%	2,7%	1,3%
Agrop., silv. e pesca	28%	17%	19%	11%	-3,9%	0,7%	-2,9%
Mineração	4%	3%	2%	3%	-0,6%	-2,7%	1,1%
Indústria	18%	18%	17%	12%	-0,1%	-0,5%	-1,6%
Construção	7%	7%	7%	8%	0,0%	-0,9%	1,1%
Serviços	42%	54%	55%	66%	1,9%	0,1%	0,9%
Total	100%	100%	100%	100%			
Assalariados (%)	n.d.	n.d.	62%	69%	n.d.	n.d.	0,5%
Conta própria (%)	n.d.	n.d.	23%	20%	n.d.	n.d.	-0,7%

Fontes: INE, BCCH.

A primeira transformação estrutural, de natureza tendencial, foi a migração campo-cidade, de particular intensidade nos anos cinquenta e sessenta. Comparativamente, a migração foi muito mais intensa no período 1960-1973 que entre 1990-2010. Isso se explica pela expansão da economia agro-exportadora, pela tendência à nivelação de salários campo-cidade, pela crescente disponibilidade de serviços de utilidade pública em pequenas cidades (p. ex. eletricidade, transporte e telefonia) e pela

ampliação do estado de prosperidade para as áreas rurais.⁸ Pode se afirmar agora que *a grande migração campo-cidade no Chile terminou nos anos noventa*, quando as taxas rural e urbana de crescimento demográfico convergem, e começa a existir incremento líquido da população rural.

No período 1960-1989 o crescimento da força de trabalho não foi maior porque houve um prolongado ciclo de estagnação da taxa de participação da mulher na força de trabalho. Em contraste, no período 1990-2010 a participação da mulher na força de trabalho se elevou substantivamente, o que resultou na incorporação de 850 mil mulheres *adicionais* (10% da População Economicamente Ativa - PEA) no mercado de trabalho. Ainda assim, a taxa de participação da mulher continuava sendo inferior ao restante da América Latina.

A segunda transformação estrutural relevante nos cinquenta anos foi à redução da participação do emprego industrial na ocupação total, de 18% até 12%. Esta mudança não foi produto de tendências do mercado, mais sim de uma combinação das políticas monetaristas de ajuste estrutural perante duas crises (1973-1974 e 1982-1983) e a desmontagem do arcabouço institucional que protegia a indústria e sustentava o modelo ISI. O resultado foi que na primeira década de ditadura, o emprego industrial caiu a 23%, boa parte como resultado da quebra das Pequenas e Médias Empresas (PMEs) dos segmentos têxtil, vestuário, calçado, assim como de maquinaria e equipamentos.

O processo de recuperação foi lento e houve uma mudança de composição do emprego industrial, impulsionado pela tendência de terceirizar funções e serviços não centrais para o núcleo de negócios das firmas industriais, assim como pela expansão das indústrias vinculadas ao processamento de recursos naturais (p. ex.: indústria de alimentos, indústrias florestais, indústrias químicas). Tanto o processo de destruição como de criação de novas ramas industriais ou serviços associados completaram o processo de reestruturação da indústria chilena.

A terceira transformação estrutural consistiu na expansão do setor de serviços, tanto no produto como no emprego. Cabe destacar que em 1960 o setor de serviços representava 49% do PIB e 42%

⁸ Cabe destacar que a migração campo-cidade é um fenômeno de longa data, no Chile. Já em 1930, o Censo da população apontava que 49% da população viviam em zonas urbanas, explicada porque ao calor da expansão da economia primária exportadora, houve um claro processo de migração interna e internacional para as zonas urbanas. No entanto, 1930 constituiu um marco histórico porque depois da grande depressão veio o colapso da economia salitreira, o fim da fronteira agrícola e a involução das exportações de grãos básicos. Inicia-se um processo de industrialização e surge um estado cada vez mais ativo que desenvolve políticas sociais que beneficiam, principalmente, setores urbanos. Esta combinação de fatores explica que, comparando os períodos 1895-1930 e 1930-1970, houve uma duplicação da taxa de crescimento da população urbana.

do emprego. Cinquenta anos depois, representava 60% do PIB e 66% do emprego. O que explica este rápido crescimento? Dado o regime de crescimento imperante no Chile depois dos setenta, a ocupação do setor público não foi nem é uma causa, considerando que se manteve em torno de 4% da ocupação total. Por sua vez, a informalidade explica o crescimento da ocupação deste setor no período 1960-1990, mas não no período 1990-2010, quando se desenvolvem setores modernos de serviços. Em termos gerais a expansão do emprego no setor serviços não pode ser explicada por uma causa exclusiva, considerando que o setor é profundamente heterogêneo, tanto vertical (entre tamanho de empresas) como horizontalmente (entre segmentos dos serviços).

Finalmente, depois de um declínio no período 1973-1989 houve uma recuperação da importância do emprego assalariado. Se nos anos sessenta esta categoria de trabalhadores representava 60% da ocupação, nos últimos cinco anos representa 68% da ocupação total. O emprego assalariado e generalizado no Chile - e atualmente majoritariamente formal - é altamente flexível, com elevados índices de precariedade.

1.5. A transição a uma economia com alto ritmo de acumulação

No período 1960-1990 a economia chilena teve uma baixa taxa de crescimento, associada a um baixo ritmo de aumento do *stock* do capital, com um investimento que, em média, era somente 14% do PIB. A mudança estrutural acontece no período 1990-2010: a taxa de investimento aumenta de 16% até 26% do PIB, e a média do período foi 20%.

O aumento do ritmo de acumulação de capital foi acompanhado pelo aumento da poupança interna bruta. Comparando as médias dos períodos 1960-1990 e 1990-2010 ela aumentou de 16% até 22% do PIB. Ao mesmo tempo, participação da poupança externa na poupança interna bruta diminuiu de uma média de 4,1% no período 1960-1990 até uma média de 0,8% no período 1990-2010.

Tabela 4. Investimento e Poupança 1950-2009

Indicadores	Valores e % por ano			
	1960	1973	1990	2010
PIB (US\$ milhões PPC 2005)	28.183	42.850	72.741	214.102
Taxa de crescimento (%)		3,3%	3,2%	5,5%
Stock da capital (US\$ milhões PPC 2005)	73.557	113.675	158.728	473.135
Taxa de crescimento (%)		3,4%	2,0%	5,6%
Inversão/PIB	20%	12%	16%	26%
Formação bruta de cap. fixo	100%	100%	100%	100%
Maquinaria Equip.	21%	22%	25%	54%
- Importada	17%	18%	22%	n.d.
- Nacional	4%	4%	3%	n.d.
Construção	79%	78%	75%	46%
Poupança Interna Bruta (\$ 2003)	13%	8%	22%	21%
Poupança Nacional Bruta (\$ 2003)	10%	5%	20%	23%
Poupança Externa Bruta (\$ 2003)	4%	3%	2%	-2%
Fluxo entrada IED no Chile (% PIB)	0%	0%	2%	7%
Fluxo Saida IED de Chile (% PIB)	0%	0%	0,02%	4%
Stock IED para Chile (% do PIB)	n.d.	n.d.	51%	71%
Stock IED de Chile (% do PIB)	n.d.	n.d.	0,5%	28%

Fonte: Banco Central do Chile.

O incremento do dinamismo do investimento explica o aumento da poupança nacional bruta, através de diversos canais: o aumento da poupança do governo geral (que inclui Corporação Nacional do Cobre - Codelco), a transição de uma poupança negativa das famílias no período 1960-1990 a uma poupança positiva – ainda que descrente - no período 1990-2010, e a expansão da poupança das empresas privadas.

Isso representa uma das grandes transformações da economia chilena, e está claramente relacionada com as elevadas taxas de crescimento da economia do país, depois de 1990.

O processo de aumento da taxa de investimento não foi um processo linear. O coeficiente de variação dos investimentos no período 1960-2010 é levemente inferior ao das exportações. Esses dois componentes da demanda agregada são os que apresentaram a maior volatilidade nos cinquenta

anos e, num contexto de economia aberta e exportadora, se evidencia alto grau de correlação entre variações percentuais das exportações e dos investimentos, especialmente no período 1990-2010.

Da perspectiva da composição da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), o gráfico seguinte mostra que, nos anos cinquenta, o investimento em maquinaria e equipamento representava menos de 20% da FBKF, enquanto na última década representou 41% da FBKF (a preços de 2003). O investimento neste tipo de bem de capital foi absorvido maiormente pelas importações. Comparando a década dos sessenta e a última década, fica evidente que as importações de bens de capital aumentaram sua participação no investimento de maquinaria e equipamentos de 80% até 95%.

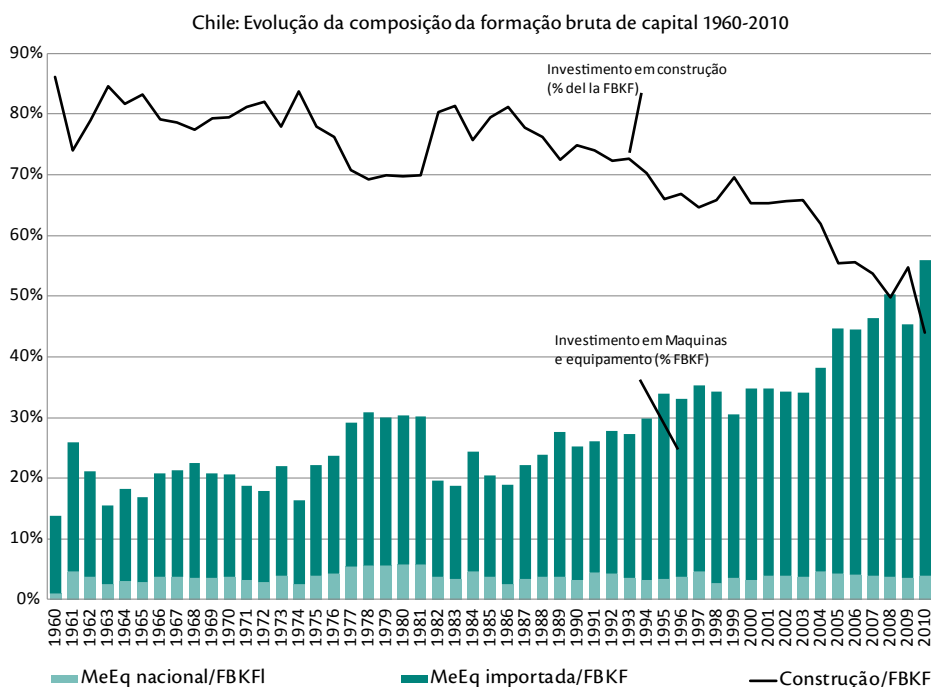


Gráfico 3. Chile: Evolução da composição da formação bruta de capital 1960-2010

Considerando o destino do investimento, não se dispõe de séries longas. Considerando diversas fontes é possível afirmar que no período 1950-1973 o destino dos investimentos esteve concentrado na mineração do cobre, na indústria, nas obras públicas e na construção residencial. A partir da metade dos anos oitenta, o destino dos investimentos se concentrou na mineração, na indústria de papel

e celulose, em telecomunicações, na indústria pesqueira e na indústria de alimentos (Modillansky, 2001). Este processo continuou até final dos anos noventa. No transcurso da última década, os investimentos se concentraram na energia, na mineração do cobre, no transporte aéreo e naval, nas obras públicas, na edificação e construção.

O novo fenômeno foi à emergência dos investimentos de grupos econômicos residentes no Chile nos países de América Latina. As “*trans-latinas*” chilenas se diversificaram em mineração, celulose e papel, comércio, transporte aéreo e de navios. Estima-se que os investimentos desde o Chile sejam atualmente superiores a 60 bilhões de dólares.

Da perspectiva dos agentes de investimento sobressai, primeiramente, a redução da participação do governo central e das empresas públicas na FBKF, de uma média de 40%, nos anos cinquenta, a uma média de 25% na última década. Ao mesmo tempo, emergiu uma nova geração de *grupos econômicos diversificados* (GED), que teve três origens:⁹ a privatização massiva de empresas produtivas, bancos e entidades financeiras entre 1973-1983; privatização das empresas de serviço de utilidade pública (eletricidade, telecomunicações), das administradoras dos fundos previdenciários e das empresas de seguro privado de saúde. Diversos estudos mostram que as privatizações foram feitas a preços subavaliados, o que poderia ser *acumulação primária* para formar os novos agentes econômicos do capitalismo exportador no Chile.

A noção de acumulação “primária” de capital se inspira na ideia de “acumulação originária” de Marx (1871), mas se situa em outro contexto histórico. A ideia é que o Estado ajudou na concentração de ativos físicos e financeiros nos GED novos e já existentes. Com isto, criou uma economia empresarial de comando, altamente hierarquizada, que teve capacidade para realizar investimentos de grande escala, necessários para deslanchar na exportação. Desta forma, o desenvolvimento exportador não se baseou em várias pequenas firmas, como tampouco se fundamentou nos investimentos estrangeiros diretos (IED), pelo menos durante o período 1974-1989. Realmente, a IED começou a chegar ao setor de bens não comercializáveis, no Chile, depois de 1990, quando os GED nacionais já se haviam consolidado.

⁹ Neste documento, se entenderá por GED aqueles grupos de negócio que têm as seguintes características: diversificação em vários mercados e um conjunto significativo de firmas controladas, sob o comando unificado. A governança corporativa dos GED acontece, através do planejamento de estratégias de investimento, a cargo de entidades financeiras especializadas, sob o controle do núcleo central do GED (sociedades de investimento, no caso chileno), mas, também, através de redes entrecruzadas de diretório, de capital, de dívidas, de comércio e subcontratação, de transferência de pessoal qualificado, assim como intensas relações políticas com agentes políticos. No caso do Chile, a isto se acrescenta que os núcleos de direção do GED constituem uma densa rede social, altamente segmentada, a respeito do resto da sociedade.

A transição de um modelo a outro não foi um processo gradual. Ocorreu no contexto de um Regime Autoritário dotado de um projeto de refundação do capitalismo. O notável do caso chileno já nos anos oitenta havia consolidado um capitalismo liberal inspirado no *laissez faire* e na ideia que era governado por uma “mão invisível, quando na realidade era governado pela “mão invisível” dos GED, no sentido de Chandler (1977)”.

A combinação da financeirização, abertura externa e grupos econômicos diversificados gerou uma nova dinâmica de financiamento dos investimentos. Se nos sessenta o *finance* do investimento era possível graças a um sistema financeiro fechado e bastante controlado pelo Estado, o *funding* das empresas era limitado aos fundos próprios, e a inflação era o mecanismo que diluía os passivos de curto prazo. A partir dos anos setenta, mais especialmente no período 1990-2010, a consolidação dos Grupos Econômicos, a abertura comercial e a liberação da conta de capitais modificaram profundamente a dinâmica de investimento.

Nesse sentido, Hein (2009a) observa que a financeirização afeta o crescimento econômico via decisões de investimento. A partir do *finance*, realizado através da captação de recursos no sistema financeiro internacional, eles importam os bens de capital, que representam 95% da formação do investimento nacional em maquinaria e equipes. O *finance* realizado no sistema financeiro doméstico destina-se à produção doméstica de bens de capital e de investimento em prédios e infraestrutura, componentes indispensáveis do investimento. A produção dos *commodities* e outros bens, orientados às exportações e mercados internos, geram a renda inicial que detonará o processo multiplicador de gastos. A poupança privada, especialmente das empresas, surge como resíduo ao final deste processo e é utilizada para a realização do *funding*, completando-se o circuito. A poupança obrigatória das famílias nos fundos de previdência abre as opções de *funding* no mercados de capitais local. Assim é como se transforma as dívidas de curto prazo do processo de investimento em dívidas de longo prazo, através da emissão de ações e de títulos. Nesse contexto, os fundos da previdência constituem um ator fundamental no mercado de capitais local.

2. Três regimes de crescimento entre 1950-2010

O Quadro 2 permite uma apreciação estilizada dos rasgos fundamentais dos três regimes de crescimento que se desenvolveram nos últimos cinquenta anos.

O primeiro inclui os últimos 12 anos do período 1936-1973 que, convencionalmente, foi chamado de “Industrialização Substitutiva de Importações” (ISI) ou “desenvolvimento para dentro” (Sunkel, 1991). Naqueles anos, o Chile era uma economia com baixo grau de abertura, inclusive em relação à média latino-americana, apesar de dispor da grande mineração de cobre que tinha escassos encadeamentos produtivos com o resto da economia (Pinto, 1953).¹⁰ Este estudo se concentra na fase final da ISI (1960-1973), marcada por um crescimento médio do PIB de 3,5% anual (1,2% *per capita*), uma persistente inflação (46,4% anual), fortes conflitos distributivos e grandes reformas estruturais.

Quadro 2. Três Regimes de Crescimento

Períodos	1960-1972	1974-1989	1990-2010
Regímen político	Democrático, presidencialista; sistema eleitoral proporcional.	Autoritário, governo militar unipessoal.	Democrático, presidencialista; sistema parlamentar binominal não proporcional.
Ação empresarial do Estado	Entre 1950-1970 o número de empresas estatais cresceu significativamente. No período 1970-1973 foram nacionalizadas as grandes empresas de mineração de cobre, os bancos e, também, numerosas empresas sofreram intervenção.	Entre 1974-1983 foram privatizadas 500 empresas e bancos. Nos anos oitenta foram privatizados os setores elétrico, de telecomunicações e, parcialmente, o de saneamento básico. Nesse período também foi privatizada a administração da Previdência Pública, e se impulsionou os seguros de saúde pública e a educação privada. A única exceção foi um grupo pequeno de grandes empresas, entre elas a Codelco.	Nos anos noventa se privatizou o restante da propriedade estatal das principais empresas de saneamento básico. As políticas públicas subsidiaram a expansão da educação privada em todos os níveis. O seguro de saúde privada atingiu o máximo de cobertura nos anos noventa (26% população total) para depois declinar até 17%. Ainda assim, os sistemas de clínicas privadas expandiu sua cobertura.
Grupos Econômicos (GE)	Os GE crescem de 13 a 17 (1960-1970). Porém, sua presença foi limitada pelos controles estatais e tendências à expansão das empresas públicas.	A privatização é orientada para o fortalecimento dos GE existentes e, também, para o nascimento de uma nova geração de GE. Entre 1972-1978 o número de GE cresce de 17 para 40, mas a crise da dívida externa gera uma reestruturação dos GE, que em 1990 são 41.	Continúa expansão e diversificação horizontal dos GE, que entre 1990-2010 vai de 41 para 137.

¹⁰ A particularidade do Chile é que, já desde os anos trinta, a grande mineração do cobre havia substituído o salitre, como principal exportação. Entre 1950-1973 o cobre representou 72% das exportações totais, apesar de que com uma elevada variação pelas fortes oscilações do preço do metal vermelho.

Regímen de demanda	<p>A demanda agregada cresceu a 4,2% anual, devido a uma forte expansão do consumo das famílias e do gasto público. Ao mesmo tempo decresceu a participação das exportações e do investimento. O coeficiente de Gini se manteve estável em torno de 4%.</p>	<p>A demanda agregada cresceu a uma taxa de 3,9% anual, principalmente devido à expansão das exportações e, secundariamente, pelo aumento da taxa de investimento. Ao mesmo tempo, decresceu a participação do gasto público e do consumo das famílias. O coeficiente de Gini aumentou significativamente de 0,44 para 0,56.</p>	<p>A demanda agregada cresceu a uma taxa anual de 6,1%, principalmente devido à expansão do consumo das famílias e da taxa de investimento. Também cresceu a participação das exportações. Ainda que o gasto público per capita se triplicasse, a participação do consumo público na demanda agregada diminuiu. O coeficiente de Gini diminuiu de 0,57 para 0,52, mas não recuperou o nível dos anos sessenta.</p>
Regímen de produtividade	<p>A participação do setor industrial cresceu baseado no mercado interno, mas as empresas são de baixa escala, com um elevado "mix" de produtos e alta integração vertical. A produtividade do setor agrícola se manteve baixa. O coeficiente Força de Trabalho/ População Total diminuiu de 35% a 32%. A Educação média aumentou de 5,1 até 6,9 anos.</p>	<p>As mudanças neoliberais geraram, entre 1974-1983, a quebra de numerosas empresas dos setores têxtil e metalomecânico. A totalidade das empresas sofre um intenso processo de racionalização e terceirização. Nos anos oitenta se consolida um setor exportador de RRNN, com crescentes escalas de produção, de rápida modernização baseada na importação de bens de capital e <i>know-how</i>, assim como uma crescente diversificação de mercados de exportação. O coeficiente Força de Trabalho/ População Total aumentou de 32% a 36%. A educação média aumentou de 7,2 para 8,5 anos.</p>	<p>A expansão do setor exportador e a consolidação dos GE geram um ciclo dinâmico de diversificação das exportações, principalmente baseadas em RRNN. As exportações de manufaturas e produtos industriais de maior valor agregado aumentam até representar 10% das exportações totais. A mudança tecnológica baseada em tecnologias importadas se acelera, mas com baixo investimento em P&D, que aumenta de 0,2% para 0,5% do PIB. O coeficiente Força de Trabalho/ População Total aumentou de 32% para 36%. A educação média aumentou de 8,6 para 11,1 anos.</p>
Regímen de bem-estar	<p>No período 1964-1973 o projeto dos governos progressistas era de um Estado de Bem-Estar. Isso explica a rápida expansão dos gastos sociais e aumento da cobertura. Mas ela não se torna universal. Concentra-se em trabalhadores de serviços públicos e de empresas médias e grandes. Os campesinos e os favelados dependem das famílias e comunidades. Os 5% mais ricos acessam serviços sociais privados.</p>	<p>Contração por gasto público per capita em educação e habitação; gasto saúde per capita quase estagnado. Universalismo é substituído pela focalização na pobreza externa. As reformas neoliberais expandem o papel dos mercados de saúde, previdência e educação, mas as crises econômicas limitam esse processo. As famílias e as comunidades são muito relevantes para pobres rurais e urbanos.</p>	<p>O papel do estado e do mercado cresce. O gasto fiscal social per capita é triplicado, principalmente em educação e saúde. Lenta transição para o universalismo. Ampliação da participação da iniciativa privada, com dinâmicas diferentes. O seguro de saúde privado tem seu <i>peak</i> em 1995, mas depois diminui e estagna. A educação privada subsidiada se expande e supera a matrícula do sistema público. A previdência continua sendo privada, mas o setor público adiciona a Pensão de Solidariedade.</p>

O segundo engloba o período 1973-1990 e pode se denominar como o de reformas estruturais neoliberais, orientadas para conformar um capitalismo exportador de recursos naturais, uma economia

de mercado aberta, mas organizada em grandes grupos econômicos e um Estado “subsidiário” que, com exceção da Codelco, saiu das funções empresariais, concentrando sua gestão na política macroeconômica. Adicionalmente, este modelo incorporou a acelerada privatização dos serviços de utilidade pública, da previdência social e dos serviços de saúde e educação.

Este período mostra que mudanças radicais, em um conjunto estratégico de instituições, geram profundas transformações no padrão de desenvolvimento. De fato, durante 1973-1989 foram privatizadas 500 empresas e bancos, os preços foram liberados, os impostos alfandegários foram drasticamente reduzidos, foi aberta a conta de capitais e o sistema financeiro foi liberalizado, e o mercado de trabalho foi flexibilizado não somente via mudanças legais, mas também via repressão aos sindicatos. No contexto dessas mudanças e duas profundas recessões (1973-1975 e 1981-1983) estas transformações geraram um processo de racionalização produtiva e de declínio abrupto de segmentos industriais completos, como a metalomecânica e a têxtil, embora, ao mesmo tempo, surgissem novos setores vinculados à exploração e ao processamento de recursos naturais, que alcançariam seu pleno desenvolvimento depois de 1988.

Desta forma, o Chile reduziu sua base industrial, mas iniciou a diversificação de exportações de seus recursos naturais.

Excluindo a experiência do colapso de “socialismo real” e a rápida privatização e emergência de mercados nos países da Europa Oriental, o caso chileno constituiu provavelmente a mudança contemporânea mais radical de padrão de desenvolvimento e modelo de regulação de um capitalismo periférico. A transformação foi completada por uma mudança da Constituição Política em 1981 – extremamente difícil de mudar até hoje - que determinou que o Estado só possa cumprir funções subsidiárias. Os verdadeiros resultados dessas mudanças de modelo se dariam com o passar do tempo e, especialmente, depois de 1988, graças, entre outros fatores, à expansão mundial da demanda de matérias primas e alimentos.

Não obstante, os quase 17 anos da ditadura tiveram poucos resultados em matéria de crescimento econômico, que apenas alcançou uma média da ordem de 3,2% anual. O período esteve marcado por duas grandes recessões (1974-1975 e 1981-1983), as maiores desde a crise de 1929. Neste contexto, o duradouro regime autoritário provocou grandes sofrimentos à sociedade civil. A taxa de desemprego médio foi da ordem de 16,2% e a informalidade cresceu rapidamente. Por sua vez, em

1988 a pobreza aumentou em até 45% da população, e a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini aumentou de 0,45, em 1969, até 0,55 em 1990.¹¹

O terceiro período (1990-2010) se caracteriza por ser a fase mais dinâmica da história chilena, pós 1810. O crescimento médio alcançou 5,5% - que não é “asiático” mas que é alto para os padrões latino-americanos. Neste período foi consolidada a economia exportadora e aberta, mas,¹² a diferença do período precedente, a política macroeconômica e os altos preços do cobre pós 2003 conseguem conformar uma macroeconomia robusta que não apenas reduziu as fontes endógenas da instabilidade, senão que foi capaz de enfrentar exitosamente vários choques externos, especialmente o do ano 2008-2009. Isto é o que permitiu que durante 20 anos o Chile mostrasse altas taxas de crescimento e diminuísse significativamente a pobreza, embora a desigualdade fosse apenas reduzida.

No período 1990-2010 se consolidou um capitalismo liberal, não apenas nas áreas estratégicas da economia, mas que também naqueles serviços sociais, que tradicionalmente eram fornecidos pelo setor público. A institucionalização das reformas neoliberais do período precedente e a economia política do empate político governo-oposição no Congresso gerou um efeito cadeado (*lock-in*), que determinou a trajetória evolutiva para o Regime de Bem-Estar mercado-cêntrico (Esping-Andersen, 1991), que emergiu depois de 1990. Este se caracteriza por fundos de previdência privada vinculada aos mercados de capital, por 2/3 da matrícula educacional no setor privado e por um sistema de saúde majoritariamente público, embora profundamente entrelaçado com o setor privado. A expansão da oferta social pública foi menor do que o crescimento da provisão privada de serviços sociais. O uso extensivo dos subsídios fiscais, orientados à demanda e à oferta privada, favoreceu a emergência de um novo setor empresarial subsidiado pelo Estado.

A síntese da trajetória econômica destes sessenta anos pode ser vista no Quadro 2 que subdivide os cinquenta anos (1960-2010) em três períodos. Combinado com o Quadro 3, permite uma discussão mais aprofundada de cada um desses períodos.

¹¹ A fonte da porcentagem da população abaixo da linha de pobreza em 1988 é da CASEN. As fontes do Coeficiente são do Cepal (1969) e CASEN (1990).

¹² Entre 1990-2010, o grau de abertura externa $(X+M)/\text{PIB}$ aumentou de 47% a 91%. Ao mesmo tempo, o coeficiente X/PIB aumentou de 27% a 37%.

Quadro 3. Fatos Estilizados dos três períodos

Indicadores Econômicos	Notas	1960-1972			1974-1989			1990-2010		
		1960	1972	Taxa Var. %	1974	1989	Taxa Var. %	1990	2010	Taxa Var. %
1 – PIB (US\$ milhões PPC 2005)	1	27.969	44.370	3,9%	43.696	69.718	3,2%	72.465	209.746	5,5%
2 – PIB <i>per capita</i> (US\$ PPC 2005)	1	3.687	4.566	1,8%	4.336	5.404	1,5%	5.520	12.525	4,2%
3 – PIB por trabalhador (US\$ PPC 2005)	1	11.167	14.595	2,3%	13.600	14.245	0,3%	14.558	26.669	3,1%
4 – Defasagem tecnológica (EUA=100)	2	28,7	28,4	-0,1%	26,6	23,2	-0,9%	23,7	32,4	1,6%
5 – Consumo público (preços 2003, % PIB)		22%	23%	0,3%	24%	16%	-2,8%	15%	12%	-1,2%
6 – Consumo privado (preços 2003, % PIB)		60%	73%	1,7%	67%	57%	-1,2%	56%	64%	0,7%
- Coeficiente de Gini	3	0,45	0,46	0,06%	0,44	0,56	1,7%	0,57	0,52	-0,4%
7 – Exp. Bens e Serv. (preços 2003, % PIB)		12,9%	8,7%	-3,2%	12,6%	28,0%	5,5%	29,4%	38,3%	1,3%
- Cobre (% exportações totais, valores corr.)		73%	77%	0,5%	77%	50%	-2,9%	46%	58%	1,2%
- Quantum X de cobre miles TM (%)		386	707	5,2%	1.045	1.688	3,3%	1.792	5.461	5,7%
8 – Formação bruta cap. fixo (preços 2003, % PIB)		18,3%	11,8%	-3,6%	12,7%	15,9%	1,5%	15,7%	23,6%	2,1%
- Bens de capital importados (% FBCF em maq. & Eq.)		82%	84%	0,2%	84,5%	86,2%	0,1%	87,0%	91,4%	0,2%
9 – Grau de Abertura Externa (X+M)/PIB corr. %		22,7%	15,9%	-2,9%	25,4%	51,7%	4,9%	49,0%	58,5%	0,9%
10 – Abertura Contas Capitais (% PIB)	4	n.d.	59,3%	n.d.	63,0%	129,0%	4,9%	142,3%	228,7%	2,4%
11 – Ativos financeiros (% PIB)	5	29%	22%	-2,2%	12%	87%	14,3%	105%	209%	3,5%
12 – Crédito Líquido loc. ao Gov. Central (% PIB)		6%	33%	15%	37%	24%	-3%	22%	-3%	n.d.
13 – Dívida externa bruta pública (% PIB)		9%	22%	7,5%	23%	45%	4,5%	31%	7%	-7,0%
14 – Inflação dez-dez (%)		5,5%	163,4%	32,7%	375,9%	21,4%	-17,4%	27,3%	3,0%	-10,5 %
- Volatilidade intranual da inflação (%)	6	0,1%	35,8%	72,7%	44,2%	6,3%	-12,2%	8,1%	0,9%	-10,7%
15 – Taxa real de juros	7	4%	-34%	n.d.	-52%	9%	n.d.	11%	3%	n.d.
16 – Índice taxa de câmbio real (2003 = 100)		19	21	0,8%	30	88	7,4%	84	69	-0,9%
- Volatilidade intranual taxa de câmbio nominal	6	132,8%	268,9%	6,1%	25,6%	85,7%	8,4%	143,8%	577,7%	7,2%

Fontes: Banco Central do Chile, Banco Mundial, PENN World Tables, cálculos do autor.

Notas: (1) PENN World Tables: PIB, PIB per capita e por trabalhador a PPC a preços 2005; (2) Produtividade relativa PIB (PPC 2005) /Ocupação do Chile em relação aos EEUU (=100); (3) Pesquisa de Emprego da Universidade do Chile; (4) Ativos+Passivos Internacionais como % do PIB; (5) Ativos Financeiros= Capitalização Bolsa Valores + Passivos Líquidos + Capitalização títulos Privados e Públicos; (6) Coeficiente de Variação; (7) Juros reais para créditos de 30 a 89 dias;

2.1. O período ISI (1960-1973)

No período 1936-1973 existia um Estado democrático, unitário, centralizado e um parlamento com sistema eleitoral proporcional.

No começo da década de trinta, o Chile passa por uma dupla crise devido à recessão econômica mundial de 1929-1932 e ao colapso da mineração salitreira, que foi substituída por produtos indústrias. Impossibilitado de ter acesso ao mercado mundial de capitais e sem capacidade exportadora, o Chile foi forçado a iniciar uma industrialização substitutiva de importações,¹³ que depois de 1936 se materializou em uma política industrial, quando o Governo da Frente Popular constituiu a Corporação de Fomento (Corfo) e a Faculdade de Economia e Administração da Universidade do Chile, instituições que continuam existindo na atualidade. Durante o período 1936-1960, o desenvolvimento industrial se concentra em bens de consumo e mostra taxas de crescimento superiores às do PIB, que foi favorecido pela segunda guerra mundial. Ao mesmo tempo, empresas norte-americanas começam a ampliar a produção de cobre, no norte do Chile, que já nos anos trinta se converteria na principal exportação do país.

Neste contexto, o Estado assumiu um papel proativo, que compensava ou substituíria as fraquezas do empresariado local, do insuficiente investimento estrangeiro e a inexistência de uma banca privada de investimento ou de um mercado de capital. Por isso é que, durante este período, os investimentos públicos diretos superavam 50% do investimento total, ao tempo em que uma porcentagem significativa dos investimentos privados era financiada pelos bancos estatais.¹⁴

A Corfo teve um papel relevante na industrialização substitutiva. Esta agência pública permitiu que as políticas de industrialização ganhassem escala e eficiência. Por sua vez, o Estado impulsionou as instituições públicas em saúde, educação e previdência social, ampliando progressivamente o seu alcance para as classes médias e trabalhadores das grandes e médias empresas urbanas.

No entanto, como resultado de um pacto implícito até 1964 com a oligarquia latifundiária, a industrialização não foi combinada com uma modernização agrária, o que determinou um lento

¹³ Existe um debate sobre quando foi iniciada a industrialização substitutiva às importações. Nosso enfoque é que sua introdução começou no final do século XIX com a expansão da economia primário-exportadora e que teve um segundo impulso voltado ao mercado interno com as protecionistas dos anos trinta. Com a Frente Popular, que foi uma coligação de centro-esquerda do período 1936-1947, o Estado aplicou variados instrumentos de política industrial.

¹⁴ Banco do Estado e a Corporação de Fomento da Produção (CORFO) criada em 1939.

crescimento do produto e da produtividade agrícola. Por outro lado, a industrialização foi substitutiva da importação de bens de consumo final e proporcionalmente maior que 20% dos bens de capital. A indústria mostrava uma alta elasticidade do produto-importações e uma quase nula capacidade exportadora, o que foi pressionando, cada vez mais, o balanço comercial. Tal como aconteceu em vários outros países da região, a ISI no Chile mostrava crescentes gargalhos que se combinaram com uma crescente inflação e importantes desequilíbrios macroeconômicos.

No campo social, a elevada taxa de crescimento demográfico e a massiva migração campo-cidade geraram uma proporção crescente da população urbana não conseguisse empregos formais, ficando excluída do emergente Estado de Bem-Estar nas cidades. Isso se combinou com uma onda crescente de mobilizações sociais e com o aumento dos conflitos políticos.

Ao mesmo tempo foi se acumulando um conjunto de gargalhos institucionais que aumentaram a complexidade da gestão econômica. A indexação gerou uma crescente distorção dos preços relativos, o que determinou uma inflação inercial. Ao mesmo tempo, as cotas de importação e os altos tributos não eram resultado de uma política industrial, senão das pressões dos grupos empresariais. Por sua vez, as taxas de juro reais negativas geravam uma alta demanda por crédito, que não se traduziam em taxas de investimento significativas.

O debate nesse período se expressou, por um lado, nas recomendações da Missão Klein-Sacks (1955), que recomendou um conjunto de política de estabilização e abertura similar àquelas que seriam implementadas 18 anos depois por uma ditadura militar.¹⁵ Em contraposição a estas recomendações, se desenvolveu uma visão heterodoxa – especialmente desde a Cepal - que orientou o país a aprofundar a industrialização voltada para a produção de bens intermediários e bens de capital. Porém, na perspectiva das forças de centro e de esquerda, existiam dois grandes obstáculos. Por um lado, a rigidez da oferta agrícola, que se associava à propriedade latifundiária, e de outro, a captura da renda do cobre pelo capital estrangeiro, o que limitava a capacidade dos governos chilenos para financiar políticas industriais e sociais.¹⁶

15 As recomendações da Missão Klein-Sacks foram abertura externa, remoção de subsídios fiscais, eliminação do ajuste automático dos salários do setor público e parte do setor privado, maior autonomia do Banco Central.

16 Embora o Estado captasse parte do excedente de cobre, equivalente a 10,4% das receitas fiscais, o crescimento das exportações de cobre foi lento e desde a percepção das elites progressistas, não alcançavam a financiar o aumento do desenvolvimento industrial, nem os grandes investimentos de infraestrutura requeridos naqueles anos. Uma demonstração é que no período 1950-1973, a participação do Chile na produção mundial de cobre caiu de 15,3% para 10,6%.

A maior parte da década dos sessenta (1964-1973) mostra o predomínio da visão heterodoxa que se manifestou via políticas desenvolvimentistas combinadas com grandes reformas estruturais. Duas experiências tiveram um impacto duradouro, e outra não. Por um lado, a reforma agrária impulsionada pelos governos de Eduardo Frei (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973), que expropriou a metade das terras agrícolas e extinguiu o latifúndio no Chile, de outro, a crescente carga tributária sobre a exploração do cobre, que avançou para a compra de ações das grandes empresas de mineração e finaliza com a nacionalização do cobre em 1971.

Mas outra reforma não tem continuidade pôs 1973. Com efeito, no período 1964-1973 o projeto dos governos progressistas era de um Estado de Bem-Estar. Isso explica a rápida expansão dos gastos sociais e o aumento da cobertura social. Mas ela não se consolida e a ditadura mudaria completamente o modelo de política social.

O Quadro 2 mostra que no período 1960-1972 a *demandada agregada* cresceu a 4,2% anuais, devido a uma forte expansão do consumo das famílias e do gasto público, mas, ao mesmo tempo, decresceu a participação das exportações e do investimento.

Desde a perspectiva do *regime de crescimento*, quais eram os agentes econômicos do período? A maior parte do produto industrial é produzida por empresas grandes e médias de baixa escala de produção orientada ao mercado interno, com uma alta integração vertical e um elevado *mix* de produtos. No setor agrícola predomina a dualidade latifúndio/pequena propriedade agrícola, ambos agentes com baixa produtividade. Por sua parte, os grupos econômicos (GE) eram de base familiar e tiveram um lento crescimento no período 1960-1970 (aumentaram de 13 a 17), para depois diminuir no governo de Allende. Em termos gerais, a presença dos GE em todo o período foi sempre limitada pela alta presença dos controles estatais e tendência à expansão das empresas públicas.

A debilidade dos agentes econômicos privados era o grande debate do período. Isso em meio ao crescente papel empresarial do Estado, que no período 1970-1973 se expressou na nacionalização das grandes empresas de mineração do cobre, de um grupo significativo de empresas industriais e dos bancos.

No campo social, a alta taxa de crescimento demográfico não se manifestou na expansão significativa da força de trabalho. De fato, o coeficiente Força de Trabalho/População diminuiu de 35% a 32%. Isso foi um fator explicativo do crescimento dos salários reais, o que, combinado com políticas

sociais expansivas e uma crescente capacidade de mobilização dos movimentos sociais, manteve o coeficiente de Gini estável, em torno de 0.45.

Durante o período 1950-1973, a política econômica foi desenvolvida no contexto de uma persistente inflação de dois dígitos, que refletia déficits fiscais e externos, assim como uma política creditícia expansiva. Para enfrentar este complexo panorama, *não houve um modelo único de política macroeconômica como no período 1973-1989 e 1990-2010*. Houve diversos ensaios que variaram desde modelos de administração dos desequilíbrios macro (1950-1955), ajuste estrutural baseado em um monetarismo de economia fechada (Missão Klein-Sacks, 1955-1958), políticas macroeconômicas com abertura gradual para favorecer o aumento da ISI, até uma política macroeconômica (1970-1973) que, inicialmente, esteve orientada para a ampliação do mercado interno, mas logo se limitou a tentar administrar a hiperinflação acelerada por agudos conflitos político-sociais.

Estes diversos ensaios de política macroeconômica refletiam diversos programas econômicos dos sucessivos governos de direita, centro e esquerda. Particularmente, os partidos de centro e esquerda, que dominaram os governos entre 1964-1973, impulsionaram um conjunto de reformas estruturais, algumas das quais deixaram seu legado na história econômica do Chile. As que tiveram efeitos de longo prazo foram a reforma agrária, que fez desaparecer o latifúndio, e a nacionalização do cobre, que deixou o Estado chileno com mais de 1/3 das reservas mundiais do minério. Ainda que promovesse o investimento estrangeiro na mineração, a ditadura não reprivatizou o cobre. Ao mesmo tempo, não reverteu a reforma agrária, nem reconstituiu o velho latifúndio, mas, sim, promoveu um novo capitalismo agroexportador.

2.2. Abertura, privatização e liberalização de mercados (1974-1989)

O período 1973-1989 está delimitado por duas grandes mudanças políticas: o golpe de Estado de 1973 e a transição democrática que se iniciou com o plebiscito de outubro de 1988 e a instauração do primeiro governo democrático em março de 1990.

Esse período de quase 17 anos foi marcado por um baixo crescimento médio do produto (3,1%) e duas profundas recessões (1973-1975, 1982-1983), combinado com um aumento da pobreza e da

desigualdade social. Mas também foram 17 anos de intensa reestruturação produtiva e de transformação sistêmica das instituições econômicas que teriam efeitos duradouros.

Um aspecto característico destas reformas é que não foram graduais. Pelo contrário: desde a aplicação da “política de *shock*” de 1974-1975 elas foram rápidas e radicais. De fato, a drástica redução das taxas alfandegárias, entre 1974-1977, foi seguida por uma crescente apreciação cambial até 1981, o que desmantelou o principal suporte institucional do modelo de ISI, provocando um desmantelamento das indústrias metalomecânica e têxtil. Embora a crise de 1982-1983 tenha obrigado a uma correção pragmática e temporária da política macroeconômica, que depreciou a moeda chilena, que elevou os tributos de 10% a 15% e que implantou o subsídio às exportações não tradicionais, as privatizações continuaram nos anos oitenta.

As privatizações massivas e a liberalização financeira marcaram a dissolução do *Estado Empresário* e a promoção de *uma nova onda de agentes econômicos privados de grande* tamanho, que se transformaram nos principais agentes de acumulação no Chile.

Foi o Estado e não o mercado quem criou a nova geração de GE no Chile. A privatização a preços subavaliados das 500 empresas e bancos estatais, com exceção notável da Corporação do Cobre (Codelco), que se conformou em 1974 e continua sendo a maior empresa chilena, a liberalização do sistema financeiro, a autorização para o livre endividamento das empresas e bancos, e a liberalização dos movimentos de capitais internacionais constituíram os principais mecanismos que promoveram a emergência de uma nova geração de *Grupos Econômicos diversificados que constituíram os principais agentes da acumulação, no Chile*. Nesse sentido, o Chile antecipou em 20 anos o que aconteceria depois na Rússia e nos países da Europa Oriental. Isso explica que o número de grupos aumentasse de 11 até 41 e também explica a sua diversificação horizontal, que se consolidaria na década seguinte.

A liberalização financeira foi fundamental para a formação dos Grupos Econômicos e teve duas fases. Entre 1974-1982, foram eliminados todos os controles do sistema financeiro local e depois de 1976 abriu-se a conta de capitais, incluindo a autorização para o livre endividamento externo de bancos e empresas. No contexto de uma recuperação econômica, que foi chamada equivocadamente de “milagre” pelo governo militar, o número de GE aumentou rapidamente. Mas este processo tinha pés de barro. Os ativos financeiros aumentaram de 12% até 59% do PIB (ver Quadro 2) ao tempo em que a dívida externa privada se multiplicou por 22 vezes, aumentando de 3% até 40% do PIB. Isso

explica que o serviço da dívida externa aumentasse de 16% até 84% das exportações, o que evidencia que o processo não era sustentável. A política monetária de Volcker-Reagan acabou com este processo de financeirização “selvagem” e gerou a crise da dívida externa de 1982-1983, que, na realidade, era uma crise de origem financeira. Isso explica a pior recessão que o Chile já tinha enfrentado desde o ano de 1929. Além do desemprego massivo e da quebra de milhares de pequenas empresas, numerosos bancos e grandes empresas foram à falência e passaram a ser temporariamente controlados pelo Estado, até serem “saneados” para logo serem reprivatizados. Isso explica o processo de destruição e criação da segunda metade dos anos oitenta, período em que desapareceram e emergiram 29 GE.

Nesse contexto, *as crises 1974-1975 e 1982-1983 geraram drásticas mudanças na política macroeconômica*. De fato, entre 1974-1976 predominou uma visão monetarista de economia fechada, segundo o qual a inflação é provocada pela expansão monetária, que por sua vez é provocada pelo déficit fiscal.¹⁷ Não obstante, embora já em 1976 se consiga um superávit fiscal, a inflação anual alcançou 80% (Meller 1996, French Davis 2005). Por isso é que, a partir de 1977, foi impulsionado um novo programa estabilizador, com base numa visão monetarista de economia aberta, no qual o mecanismo central para reduzir a taxa de inflação foi a âncora cambial. Mas a crise 1982-1983 provocou um colapso na “doutrina de ajuste automático” e marcou a transição a uma política macroeconômica mais pragmática, focalizada na recuperação, na estabilização e na redução da dívida externa.

As crises e as mudanças da política macroeconômica não obstaculizaram as reformas neoliberais. Se nos anos setenta a ditadura focalizou a abertura externa, a liberação dos preços, a liberalização financeira e as privatizações de bancos e empresas; nos anos oitenta concentrou-se na privatização da previdência social, no impulso à privatização da educação e da saúde, assim como nas privatizações das empresas elétricas e de telecomunicações.

O conjunto de reformas neoliberais alterou profundamente o *regime de demanda*. Se a taxa média de crescimento da demanda agregada foi menor que a do período 1960-1972, a composição alterou-se de maneira decisiva. As exportações foram o item de maior crescimento e a taxa de

¹⁷ Foram desmantelados os controles de preço (incluindo a taxa de juros), que afetaram mais de 3 mil bens e serviços, com exceção do tipo de câmbio de moeda, os salários e as tarifas dos serviços de utilidade pública. Do mesmo modo, se passou de um tipo de câmbio múltiplo a outro unificado. Também, foram eliminadas as cotas e proibições das importações, e ao mesmo tempo foram reduzidos os tributos de uma média de quase 100% para cerca de 10%. Uma medida adicional foi a desindexação dos salários. As autoridades da época acreditavam que isso reduziria, drasticamente, a inflação, mas até 1979, isso não foi assim.

investimento aumentou, especialmente na segunda metade dos anos noventa com a entrada de novos grupos econômicos, especialmente estrangeiros.

Ao mesmo tempo decresceu a participação do gasto público e do consumo das famílias. Isso foi concomitante ao aumento da desigualdade. De fato, a repressão aos sindicatos e a outros movimentos sociais, as políticas de austeridade fiscal combinadas com um crescimento maior da força de trabalho (em relação ao período 1960-1972), determinaram, para o período 1974-1989, uma caída de 10% do gasto social e uma redução de 22% dos salários. Isso explica o aumento do coeficiente de Gini desde 0,44 a 0,56 - uma mudança estrutural que teria impacto no longo prazo.

As reformas neoliberais também transformaram o *regime de produtividade*. Ao mesmo tempo em que houve uma quebra massiva de empresas nos setores têxteis e metalomecânico; a racionalização e a terceirização se estenderam em todo o tecido produtivo. Mas progressivamente foram emergindo novos setores exportadores de frutas, produtos florestais e de celulose, assim como produtos da pesca e aquicultura. Esses setores se caracterizaram por explorar RRNN com crescentes escalas de produção, exportando a um número crescente de mercados e importando bens de capital e *know-how*. Esse processo foi favorecido por o bônus demográfico, porque o coeficiente Força de Trabalho/População Total aumentou de 32% a 36%. No final dos anos oitenta a reestruturação produtiva se completou e o padrão de acumulação mudou estruturalmente de caráter.

2.3. O auge da economia aberta e exportadora (1990-2010)

O período 1990-2010 foi marcado por uma longa transição à democracia, por quatro governos sucessivos de uma coalizão centro-esquerda (Concertación Democrática) e por um prolongado embate político no congresso entre a coalizão de governo e a oposição de direita herdeira do pinochetismo.

Durante essas duas décadas, o PIB *per capita* se multiplicou por 2,2 vezes. Mesmo não sendo asiático, o crescimento médio foi o mais alto da história independente do Chile. A taxa de investimento elevou-se de 18% até 30% do PIB e o *quantum* das exportações aumento 3,7 vezes, num contexto de consolidação da robustez macroeconômica. De fato, a dívida externa bruta caiu de 47% a 29% do PIB e a dívida pública bruta diminuiu de 45% até 7% do PIB; a inflação caiu de 27% até uma média de 3,2% nos últimos 10 anos, diminuindo também seu coeficiente de variação.

Os 20 anos não se caracterizam somente pelo crescimento do produto e as exportações, mas também pelo aumento do bem-estar social, o que se reflete nos informes de desenvolvimento humano do PNUD. Entre 1990-2010, o salário mínimo real se multiplicou por 2,3 vezes, reduzindo a diferença em relação ao salário médio. A despesa social *per capita* real aumentou em 2,7 vezes, o que evidenciava uma expressiva ampliação das funções de proteção social do Estado. Em conjunto com a expansão do emprego, isto explica a diminuição da pobreza, de 45% para 13% da população total. Isto teve reflexo no avanço do Chile no Índice de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD.

A coligação de centro-esquerda, que governou entre 1990-2010, representava a continuidade política direta dos partidos que governaram o Chile entre 1964-1973 (Frei 1964-1970 e Allende 1970-1973). Entretanto, os novos governos de centro-esquerda não pretendiam impulsionar reformas radicais como outrora, nem retroagir a situação dos anos sessenta. Foi assim porque após um quarto de século de reformas radicais, em uma ou outra direção (1965-1989), o Chile tinha mudado e seus problemas eram diferentes. O setor agrícola já não era um setor atrasado, graças a uma ampla reforma agrária que foi seguida por uma modernização capitalista agroexportadora. Por sua vez, graças à nacionalização do cobre, o Estado chileno dispunha de 1/3 das reservas mundiais e a maior empresa mundial estatal do setor no mundo, cujos excedentes representaram uma média de 12% das rendas fiscais, entre 1990-2010. Ao mesmo tempo, o dinamismo exportador do fim dos anos oitenta evidenciava um promissor rumo de diversificação das exportações.

Nesse contexto, a percepção era diferente que a dos anos sessenta. O Chile já não se encontrava numa armadilha de baixo crescimento, nem enfrentava a crise da industrialização substitutiva de importações. Os problemas de longo prazo eram outros. Primeiro, se bem que o dinamismo exportador fornecia maior capacidade de crescimento, a abertura gerava mais instabilidade, o que constituía um desafio estratégico para o Chile.¹⁸ Segundo, o país enfrentava agudos problemas de pobreza e desigualdade. Isso levou ao enfoque de crescimento com equidade, por meio de reformas progressivas, que tinham de ser negociadas com a oposição, pois esta controlava a metade do parlamento.

Isto explica que, mesmo tendo um forte arsenal de críticas às políticas neoliberais, os governos da *Concertación Democrática* optaram por impulsionar uma economia exportadora de alto crescimento, com políticas de redução de pobreza e um crescente gasto social do Estado. Ainda que 20 anos

18 A própria experiência de gestão macroeconômica foi constatando que as crises financeiras geram múltiplos desequilíbrios, profecias auto cumpridas e efeitos de contágio (De la Torre, Gozzi & Schmukler, CEPAL 2007). Neste sentido, a avaliação dos períodos 1950-1973 e 1974-1989 impôs a necessidade de que as políticas fiscal e monetária se orientassem, fundamentalmente, pelo critério de gerir a demanda agregada de tal forma, que esta crescesse de forma consistente com o PIB potencial.

depois essa estratégia esteja politicamente esgotada, as mudanças na economia e na sociedade foram impressionantes.

Nesse contexto, a política macroeconômica dos governos da *Concertación Democrática* manteve uma continuidade de 20 anos. De fato, podem ser identificados cinco grandes propósitos. Primeiro, reduzir gradualmente a taxa de inflação, que em 1990 ultrapassava 26%, combinando uma política fiscal prudente, uma política monetária focalizada em manter uma inflação baixa e estável, com uma crescente flexibilidade do mercado cambial (Muñoz, 2005). Segundo, reduzir a dívida pública e a dívida externa como porcentagem do PIB para diminuir a exposição às turbulências financeiras, utilizando heterodoxos nos anos noventa e a supervisão financeira prudencial. Terceiro, expandir o gasto público social de forma sustentável. Quarto, fortalecer gradualmente a capacidade de sustentar políticas anticíclicas, o que se evidenciou em 2008-2009. E não menos importante, entrar nos mercados de capital internacional, via “boas práticas” aceitas internacionalmente. Nesse sentido, as agências de classificação de risco se transformaram em agentes-chave para outorgar “*investment grade*” ao Chile, outorgando assim um fator de “credibilidade” e “reputação”, o que influenciou, de forma significativa, as expectativas dos investidores e agentes financeiros internacionais.

Estes fatores deram consistência e continuidade à política macroeconômica da *Concertación Democrática*. Não obstante, também houve significativas mudanças. Se nos anos noventa se combinou a procura de persistentes superávits fiscais com uma flutuação cambial “suja” e restrições à movimentação de capital de curto prazo, a recessão de 1999 levou a liberalizar o tipo de câmbio, em conjunto com a abertura da conta de capitais, e uma regulação mais exigente do mercado de capitais. Isso levou a dois desenvolvimentos. Por um lado, a emergência da política do “superávit estrutural” (2001), concebido para sustentar uma política fiscal anticíclica, o que se evidenciou em 2008-2009. Poucos anos depois, esta foi combinada com o Fundo de Estabilização do Cobre, um fundo soberano orientado para reduzir o caráter altamente cíclico das rendas fiscais, numa economia que é altamente dependente desta *commodity* primária.

O Quadro 2 resume os avanços do país em matéria de crescimento e robustez macroeconômica. Nesse contexto, a *demanda agregada* cresceu a uma taxa anual de 6.1%, principalmente devido à expansão do consumo das famílias e da taxa de investimento. Também cresceu a participação das exportações, mas a um ritmo menor que no período 1974-1989. Assim, ainda que o gasto público *per capita* se triplicasse, a participação do consumo público na demanda agregada diminuiu.

Ainda que houvesse um crescimento ininterrompido dos salários reais, que no período 1990-2010 foi de 1,4% anual, o crescimento da produtividade do trabalho foi significativamente maior, sendo de 2,7% anual. Esse fenômeno expressa um mercado de trabalho altamente flexível para a maioria dos assalariados (67% da PEA), que enfrentam uma elevada taxa de rotação do emprego a grandes dificuldades de negociação salarial coletiva.¹⁹ Isso explica a lenta diminuição da desigualdade, sintetizada no coeficiente de Gini que diminuiu desde 0,57 a 0,52, sem recuperar o nível dos anos sessenta.

Desde a perspectiva do *regime de produtividade*, a consolidação dos GED e a entrada dos investimentos estrangeiros na mineração desde finais dos anos oitenta, combinado com as expectativas dos inversores sobre o crescimento futuro de demanda de cobre e outros minérios, produtos florestais, produtos horto frutícolas, a produção industrial da pesca e produtos da aquicultura, gera um ciclo dinâmico de diversificação das exportações principalmente baseadas em RRNN. As exportações de manufaturas –maiormente de baixo valor agregado - também aumentam até representar aproximadamente 10% das exportações totais. A partir de esses setores se geram encadeamentos produtivos, geralmente de baixo valor agregado.

Ao mesmo tempo a mudança tecnológica baseada em tecnologias importadas se acelerou em até mais de 95% do investimento em maquinaria e equipamento. Mas a orientação prioritária dos investimentos em RRNN gerou um imenso esforço de prospecção em mineração e biomassa marinha, adaptação de tecnologias e de espécies. Em alguns setores o progresso tecnológico chegou até à fronteira tecnológica mundial, mas o investimento em P&D só aumentou de 0,2% para 0,5% do PIB.

Desde a perspectiva da evolução do *Regime de Bem-Estar*, o gasto fiscal social real *per capita* é triplicado, principalmente em educação e saúde, e se desenvolve uma lenta transição para o universalismo. Mas o crescimento do gasto fiscal é acompanhado por uma acelerada expansão da iniciativa privada subsidiada direta ou indiretamente pelo setor público. Por exemplo, entre 1990-2010 a matrícula nos colégios privados subsidiados aumentou de 32% para 53% em relação à matrícula primária e secundária total. No mesmo período, a participação das universidades estatais na matrícula total diminuiu de 26% para 16%. Nesse contexto, a crescente entrada dos jovens de classe média de baixa renda nas universidades gerou um acelerado processo de endividamento das famílias, o que explica as mobilizações dos estudantes nos anos 2010-2012.

¹⁹ Entre 1990-2010 a taxa de sindicalização diminuiu desde 22% até 18% dos assalariados.

Entre 1990-2010, ao tempo que o sistema antigo de previdência se estagnou em menos de 10% da força de trabalho, a previdência privada, baseada na capitalização individual, amplia sua base de contribuintes de 54% para 61% da PEA. As projeções, porém, mostram que 50% desses contribuintes não chegarão a ter uma pensão equivalente ao salário mínimo, o que inevitavelmente ativará os subsídios públicos e deixa evidente que esse sistema está longe de se consolidar.

No setor de seguros de saúde ocorreu uma tendência declinante do seguro público (Fonasa), mas houve uma recuperação na década 2000-2010, com uma cobertura de 77% da população total. A mudança foi devida ao aumento do gasto das famílias em medicamentos e serviços de saúde privados, muitos deles com subsídio público.

Em termos gerais, a expansão do Regime de Bem-Estar se orientou na direção Mercado-Cêntrica, e a literatura das ciências sociais está se reorientando a questionar se efetivamente isso é uma fonte de maior equidade ou se está reproduzindo a elevada desigualdade social na distribuição da renda. Esse debate foi acelerado pelas mobilizações sociais e pelo debate político. Uma expressiva parte da sociedade chilena reorienta suas demandas na direção da construção de um Estado de Bem-Estar similar ao dos países nórdicos da Europa.

A pesar de seus sucessos, a estratégia de “crescimento com equidade” apresenta duas grandes debilidades que geram importantes debates. Primeiro, a taxa de crescimento do período 2000-2010 foi 3,9% anual, bem menor que o crescimento de 6,3% da década 1990-2000. A diminuição da taxa de crescimento não foi causada pela queda da formação bruta de capital fixo, tanto a preços constantes como em termos de porcentagem do PIB. De fato ela cresceu de uma média de 17,7% nos anos noventa até 19,8%, no período 2000-2010. Mas evidentemente, existe um rendimento decrescente dos investimentos, na pesca, na mineração, na energia e outros setores, seja por fatores naturais, seja por regulações ambientais mais restritivas.

O que explicaria então essa queda da taxa de crescimento? Alguns estudos – num marco de referência neoclássico – apontam como causa a queda do ritmo de aumento da produtividade total de fatores (PTF) que, de acordo a Dipres, teria diminuído de 1,9% anual nos anos noventa até -0.4% na década 2000-2010.²⁰ Não existe consenso em torno dos fatores que explicariam esse fenômeno. Alguns

20 Ver www.dipres.cl A DIPRES e o equivalente a Receita Federal do Ministério da Fazenda do Brasil. Cada ano um comissão externa de 10 economistas chega a um consenso em torno ao PIB potencial e por tanto estima a Produtividade Total de Fatores. É interessante que a queda do crescimento da PTF é coincidente com a queda do crescimento da produtividade do trabalho de 4.3% anual nos anos noventa até 1.4% anual na década 2000-2010.

estudos de perspectiva ortodoxa fazem estimativas econométricas sobre a negativa influência da burocracia, das regulações e dos impostos, ainda que Chile seja visto nos *rankings* internacionais, por exemplo, da OECD, como um país de baixa carga tributária e relativamente baixos custos de transação.

Na mesma perspectiva teórica neoclássica, outros estudos apontam o fenômeno de “convergência”, no sentido de que a diminuição da taxa de crescimento, baseada na acumulação de capital e nos aumentos de educação, é um fenômeno “natural”, considerando que o PIB *per capita* se aproxima aos de países desenvolvidos. Nesse sentido, esta perspectiva aponta como principal causa a baixa taxa de investimento em P&D que não supera o 0,5% do PIB, fenômeno que obstaculiza o aumento da PTF e, por tanto, reduz a taxa de crescimento possível de se obter. Esta perspectiva indica a necessidade de fortalecer as políticas públicas de inovação.

A perspectiva heterodoxa, de base desenvolvimentista, converge com a conclusão de que o baixo investimento em P&D afeta o crescimento, mas identifica também outras causas estruturais. Nesse sentido, a chamada lei de Kaldor-Verdoorn, que relaciona a evolução da demanda agregada com o ritmo de crescimento do PIB e as escalas de produção, que determinam a dinâmica da produtividade do trabalho, inspira um grupo de explicações. Por um lado, a pronunciada desigualdade na distribuição da renda que aumenta fortemente a demanda por bens importados e reduz a potencialidade de expansão da demanda por serviços sociais e outros bens não comercializáveis.

Por outro lado, o incremento da entrada de capitais estrangeiros e a “doença holandesa”, relacionada com as exportações de cobre, têm provocado um prolongado ciclo de apreciação do tipo de câmbio real no período 1990-2010, o que afeta a competitividade da produção e as exportações de bens e serviços de maior valor agregado, o que dificulta os encadeamentos produtivos associados a recursos naturais que potencialmente poderiam ter se desenvolvido.²¹ Adicionalmente, América Latina – especialmente América do Sul – que representa atualmente 70% da demanda das exportações manufaturas do Chile - tem confrontado diversos obstáculos ao processo de integração. Se se considera que os governos de centro-esquerda não conseguiram combinar eficientemente a política de inovação com a política industrial, podemos encontrar os principais fatores explicativos do por que o Chile não conseguiu avançar a diversificação da sua estrutura produtiva.

21 No período 1990-2010 a taxa de cambio real diminuiu a 0.5% anual. No período 2000-2010 diminuiu a 1.4% anual.

A estrutura produtiva tem um alto grau de heterogeneidade, com diferenciais muito pronunciados nos aumentos do valor bruto de produção e da produtividade entre grandes e pequenas empresas. Este fenômeno já não pode ser explicado via modelos dualistas simples (por exemplo, setores formal e informal), dado que a terceirização e as redes de subcontratação grande-pequena empresa estão generalizadas em todo o tecido produtivo. O problema é que esses encadeamentos produtivos geralmente são altamente assimétricos e de baixo valor agregado, o que dificulta a emergência de uma massa crítica de pequenas médias empresas competitivas e com capacidade de inovação. Aqui é onde parecem evidentes as insuficiências da política de desenvolvimento produtivo, que se expressa, por exemplo, na ausência de uma banca de desenvolvimento.

O segundo debate se refere à persistência da desigualdade na distribuição da renda. Embora esta tivesse sido ligeiramente reduzida no último decênio, o Chile se mantém como um país altamente desigual. Existe um consenso de que as brechas de quantidade e qualidade de educação constituem um fator explicativo relevante, mas as barreiras à mobilidade social, a inércia da heterogeneidade produtiva, a persistência de modelo fiscal conservador e uma institucionalidade que favorece a reprodução das assimetrias de poder entre agentes econômicos e atores sociais explicam a persistência da elevada desigualdade no Chile.

3. Conclusões

A trajetória da economia chilena, durante 60 anos, não pode ser explicada sem considerar as transformações da institucionalidade econômica do país.

Apesar de ter um baixo crescimento no período 1964-1973, a economia chilena concentrou gigantescas transformações institucionais que mudaram o regime de crescimento e a própria estrutura econômica. Num contexto autoritário houve um rápido trânsito de uma economia baseada no modelo de industrialização substitutiva de importações (ISI) a outro modelo de exportações baseadas em recursos naturais.

Por causas endógenas e exógenas, era difícil que a ISI tivesse possibilidades de se sustentar em um país com um mercado tão pequeno como o chileno, mesmo que a crise política não houvesse derivado a um golpe de Estado. De fato o Estado estava preparando as condições para essa transição

e se os atores políticos da época houvessem podido negociar um compromisso, o Chile igualmente haveria avançado – *mesmo que gradualmente* - de um modelo centrado na ISI, para outro tipo de exportador baseado em recursos naturais. Ainda que a história tenha avançado pelo caminho do autoritarismo e, logo, pela transição democrática, capitalismo exportador baseado em recursos naturais não é sinônimo de capitalismo de tipo neoliberal. A experiência comparada mostra diversas experiências de países exportadores de recursos naturais, com formas de capitalismo mais socialdemocrata e Estado de Bem-Estar.

O retorno da democracia esteve marcada pelos fantasmas do passado. As grandes questões se resumiam em democratização, crescimento e política social para reduzir a pobreza. Há vinte anos o debate se concentra na superação da desigualdade, na necessidade de uma nova transição desde um regime de Bem-Estar – com elevada presença do mercado – a um Estado de Bem-Estar – baseado numa maior carga tributária, onde os serviços sociais fiquem fora da esfera da mercantilização. Ainda assim, o debate chileno não avançou na questão de uma nova estratégia de desenvolvimento para superar um padrão de desenvolvimento marcado pelas exportações de recursos naturais.

Mas depois de 25 anos de crescimento quase ininterrupto, e depois de enormes transformações econômicas e sociais, o país parece avançar para um novo ciclo de conflitos e mudanças econômicas e políticas. O debate já não é socialismo *versus* capitalismo. O debate é se o país se mantém num modelo capitalista de inspiração neoliberal, ou se avança para um modelo mais inspirado na experiência dos países nórdicos da Europa.

Referências

- AREZKI, R.; VAN DER PLOEG, F. Can the natural resource curse be turned into a blessing? the role of trade policies and institutions, **Discussion Paper**, Centre for Economic Policy Research, n. 6225, 2007.
- ÁLVAREZ R.; FUENTES, R. Entry into export markets and product quality differences, **Documento de Trabalho**, Banco Central de Chile, n. 432. 2009.
- _____. Paths of development, specialization, and natural resources abundance. **Documento de Trabalho**, Banco Central de Chile, n. 383, 2006.
- BAUER, P.T. Lewis: theory of economic growth: a review article, **American Economic Review**, v. 46, n. 4, p. 632-641. 1956.
- BENNET, H.; SCHMIDT-HEBEL; SOTO, C. Series de ahorro e ingreso por agente económico en Chile 1960-1997. **Estudios de Economía**, v. 27, n. 1, Jun 2000, p. 123-170.
- BRESSER-PEREIRA L.C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach, **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1 (109), p. 47-71, January-March. 2008.
- CATALÁN, P.; COZZENS, S. **Technology diffusion dynamics: the case of Chile's forestry industry**. Dakar, Senegal: GLOBELICS, 2009.
- BIELSCHOWSKY, R. (ed.) **Sesenta años de la Cepal**. Textos seleccionados del decenio 1998-2008. CEPAL/ Siglo XXI. 2010.
- CIMOLI, M. Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods. **Macroeconômica**, v. 39, 1988.
- CIMOLI, M.; CORREA, M. Trade openness and technological gaps in Latin America: a low- growth trap. In: OCAMPO, J.A. (ed.). **Beyonds reforms structural dynamics and macroeconomic theory**. Stanford University Press. 2005.
- DE GREGORIO, J. Economic growth in Chile and copper. In: CONFERENCIA DO CESCO 1984-2009, 25 Años de la Industria del Cobre y su impacto en Chile. Santiago, Chile. **Discurso...** Santiago, Chile, 2009.
- DE LA TORRE, A.; GOZZI, J.C.; SCHMUKLER, S. El desarrollo económico en América Latina: grandes problemas emergentes, respuestas políticas limitadas. In: MACHINEA, J.L.; NARCÍS (eds). **Visiones del desarrollo en América Latina**. Barcelona, Espanha: Fundação CIDOB, p. 15-76, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, Set. 1991.

- GATICA, J. La evolución del empleo formal e informal en el sector servicios latinoamericano. **Documento PREALC**, Santiago, Chile, n. 279, 1986.
- GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective: a book of essays**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press. 1962.
- GOMEZ, S.; ECHEÑIQUE, J. **La agricultura chilena: las dos caras de la modernización**, Santiago de Chile, FLACSO. 1988.
- HARRIS, J.; TODARO, M. Migration, unemployment and development: a world sector analysis. **American Economic Review**, v. 60, p. 126-142. 1970.
- HEIN, E.; VAN TREECK. Financialisation in Kaleckian/Post-Kaleckian models of distribution and growth. Macroeconomic Policy Institute (IMK), **Working Paper**, n. 07, 2007.
- HAUSMANN, R.; VELASCO, A. Crecimiento lento en América Latina: resultados comunes, causas comunes. In: MACHINEA, J.L.; NARCÍS, S. (eds) **Visiones del desarrollo en América Latina**. Barcelona, España: Fundação CIDOB, 2007. p. 15-76.
- HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press. 1958.
- HOFF, K.; STIGLITZ, J. Modern economic theory and development. In: MEIER, G.; STIGLITZ, J. (eds) **Frontiers of development economics: the future in perspective**. Oxford University Press, 2001. p. 389-460.
- JARVIS, L.S. Chilean fruit development since 1973: manipulating the cornucopia to what end? In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Crystal City, Virginia, April 4-6. 1991. **Apresentação ...** Crystal City, Virginia, April 4-6. 1991.
- LARRAÍN, F.; SACHS J.; WARNER, A. **A structural analysis of Chile's long-term growth: history, prospects and policy implications**. Documento preparado para o governo do Chile. 2000.
- LEWIS, W.A. Economic development with unlimited supply of labor. **The Manchester School Journal**, v. 22, p. 139-191. 1954.
- MAGENDZO, I. Determinantes de la inversión en Chile. **Documento de Trabalho**, Banco Central de Chile, Santiago, Chile, n. 303, 2004.
- MARSHALL, J.; RODRÍGUEZ, J. Análisis del desarrollo productivo en Chile: tendencias y determinantes. Documento de Trabalho, Universidade Diego Portales, Santiago, Chile, n. 6, Maio 2010. (Serie de Políticas Públicas)
- MARX, C. **El Capital**. Editorial Siglo XI. Tomo I, 1871.

- MEDINA, J.P.; SOTO, C. Copper price, fiscal policy and business cycle in Chile. **Working Paper**, Banco Central do Chile. n. 458, 2007.
- MEIER, G. The **Old generation of development economics and the new en el libro frontiers of development economics: the future in perspective**. Oxford University Press, p. 13-51, 2001.
- MELLER, P. **Un siglo de economía política chilena (1890-1990)**. Santiago de Chile. 1996.
- OMINAMI, C. Problemas actuales de la industrialización y la política industrial Latinoamericana. **Notas Técnicas Cieplán**, Santiago de Chile. n. 103, Noviembre 1987.
- PALMA, G. The Latin American economies during the second half of the twentieth century. In: HA-JOON-CHANG(ed). **Rethinking development economics**. London: Anthem Press, 2003. p. 125-152.
- PIETROBELLI, C. **Technological capability and export diversification in a developing country: the case of Chile since 1974**. Oxford University. 1995. Unpublished doctoral dissertation.
- PINTO, A. **Chile un caso de desarrollo frustrado**. Santiago, Chile: Editorial El Pacífico, 1953.
- _____. **Tres ensayos sobre Chile y América Latina**. Santiago, Chile: Ediciones Solar, 1969.
- POLANYI, K. **La gran transformación, edición en castellano**. Madrid: La Piqueta, 1989.
- PREALC-OIT. **Urbanización y sector informal en América latina 1960-80**. Santiago, Chile: 1987. mimeo.
- REINHARDT, N. Chile's export structure 1970-1996. In: AROCA, P.; HEWINGS J.D. **Structure and structural change in the Chilean economy**. Editorial Palgrave-McMillan, 2006. p. 95-124.
- REINHARDT, N.; PERES, W.; CORREA, N. Structural change in the Chilean economy: the sectoral impact of economic reforms, 1970-2000. In: **Structure and structural change in the Chilean economy**. Editorial Palgrave-McMillan, 2006.
- ROSENTEIN-RODAN, P. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. **A Economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Brasil: ContraPonto y Centro Internacional Celso Furtado, 1943. p. 265-276.

Capítulo 6

In medio virtus? O caso da Colômbia

Antonio Carlos Macedo e Silva¹

Introdução

Este texto tem um propósito modesto: oferecer uma introdução à história econômica colombiana após 1950, estruturada em cinco itens. A primeira parte trata do que talvez seja o principal *leitmotiv* da historiografia colombiana – a relativa estabilidade econômica do país – para depois apresentar uma periodização sucinta de sua trajetória econômica. A segunda procura descrever as transformações estruturais sofridas pela economia do ponto de vista da produção, do emprego e do comércio exterior. A terceira tem por objetivo discutir o comportamento dos principais itens de demanda agregada. A quarta se concentra nas instituições governamentais e nas políticas econômicas.

1. Periodização

Produção de riqueza, tamanho e população: por qualquer desses critérios, a Colômbia é um dos sete países “grandes” da América Latina (AL7). Com os outros seis – Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Venezuela –, o país compartilhou, no século XX, experiências de urbanização, industrialização, choques externos, inflação, ciclos de fechamento e abertura das contas comerciais e financeiras. Em nenhum deles se deu um processo sustentado e rápido de convergência como o que caracterizou

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Agradeço aos pesquisadores colombianos que, sem exceção, responderam com boa vontade e presteza a todas as minhas indagações. Leonardo Villar, Pilar Esguerra, Roberto Junguito e Hernán Rincón, generosamente, deram-me acesso a planilhas utilizadas nos trabalhos citados na bibliografia. Carlos A. Brando, Luís J. Garay, Moses Syrquin e Catherine Pereira Villa enviaram textos e conselhos preciosos. José A. Ocampo permitiu o acesso a um artigo inédito e discutiu uma versão preliminar deste texto numa proveitosa reunião de trabalho. Agradeço a assistência de pesquisa de Eduardo Alvarenga Melo e de Eliana Ribeiro da Silva. Finalmente, cabe registrar que este texto não existiria sem o estímulo de Ricardo Bielschowsky e certamente seria muito pior sem o benefício de sua leitura acurada e de sua paciência para o diálogo.

alguns (poucos) países asiáticos e europeus (MACEDO e SILVA, 2006 e 2008). Em cada um desses países, a industrialização frustrou – em maior ou menor medida – as esperanças nela depositadas. Novas promessas e novas frustrações foram vividas com a adoção das reformas preconizadas pelo Consenso de Washington.

As semelhanças entre esses países se estendem à própria sucessão das principais etapas do desenvolvimento econômico, em geral descritas – ainda hoje, num testemunho à vitalidade da contribuição de Prebisch e Furtado – por meio de variações em torno à antiga periodização cepalina. Em Ocampo (2004), por exemplo, a “era das exportações” (a etapa de “crescimento para fora”, na expressão da Cepal) é sucedida, na Colômbia e, de forma geral, na América Latina, pela “industrialização dirigida pelo Estado”, expressão que incorpora e qualifica a “industrialização por substituição de importações”.² Também a Colômbia ingressa no século XXI com uma institucionalidade profundamente marcada pelas “reformas estruturais” típicas do neoliberalismo.

Há, porém, uma *diferença* colombiana (dizem em coro os especialistas), que consistiu na relativa *estabilidade* de sua trajetória econômica:

No en vano, las evaluaciones comparativas indican que la gran virtud de Colombia a lo largo del siglo XX fue evitar grandes crisis y retrocesos prolongados y tener, por ello, un crecimiento mucho más estable que el de otros países latinoamericanos. (OCAMPO, 2009, p. 13).³

Não é surpresa que as avaliações comparativas indiquem que a grande virtude da Colômbia ao longo do século XX foi a de evitar grandes crises e retrocessos longos e ter, portanto, um crescimento muito mais estável do que o de outros países da América Latina. (OCAMPO, 2009, p. 13, tradução nossa).

Consenso semelhante recobre a ideia de que essa estabilidade foi ao menos em parte devida às peculiaridades da política econômica praticada. Ocampo (2009, p. 22) fala de uma “tradição de gradualismo” que teria permitido à Colômbia evitar (ou moderar) os “excessos de outros países latino-americanos” (OCAMPO et al., 2007a, p. 301), como os vieses antiagricultura (no mesmo sentido, ver Kalmanovitz e López, 2007) e antiexportações, assim como a baixa competitividade da indústria a eles associada. Robinson (2005) ressalta a prudência da gestão macroeconômica colombiana (“possivelmente” a causa da

² Assim como a noção de um período *inward-looking*, para citar a Bulmer-Thomas (1995/2003).

³ A afirmação encontra pleno respaldo nos dados de Thorp (1988, p. 337). A volatilidade do crescimento do PIB colombiano foi a menor em *todos* os períodos para os quais a autora pôde comparar os países da AL7 (1929-45, 1945-72, 1972-81, 1981-96).

estabilidade econômica), marcante num “continente que é o apogeu da má política macroeconômica”.⁴ Kalmanovitz (2007) exalta (com certo exagero) os frutos da moderação. Após criticar os países latino-americanos por suas políticas econômicas – autárquicas, populistas, clientelistas, nacionalistas⁵... – o autor afirma que a “Colômbia seguiu um rumo intermediário⁶ que tornou possíveis taxas de crescimento mais altas e estáveis do que as do resto do continente” (p. 72). A Colômbia teria, por isso, convergido “para o nível dos Estados Unidos mais do que outros países na região” (p. 61).

Há, decerto, diferenças entre os intérpretes. Enquanto Kalmanovitz (2007) parece isentar a política econômica colombiana de qualquer proximidade com os “ismos” acima referidos,⁷ Robinson procura demonstrar que, na Colômbia, a ausência de populismo foi preenchida por uma alternativa também pouco eficiente – a clientelista.⁸ Onde, porém, Robinson vê clientelismo, Ocampo identifica êxitos (como também insuficiências) de uma política de industrialização dirigida pelo Estado – o qual, em suas palavras, teria posto em prática “uma curiosa mescla de ideias ortodoxas e heterodoxas – uma mescla eclética [...] entre as ideias do Banco Mundial e da Cepal” (OCAMPO, 2009, p. 28).

Há debate também em torno da origem última da moderação na política econômica. Ocampo (2009, p. 22) sublinha a multipolaridade regional e a fragmentação do poder estatal, bem como (id., p. 48) o trauma decorrente da alta inflação durante a guerra dos mil dias (1899-1902). Robinson (2005, p. 11-12) fala da estabilidade do sistema bipartidário, que teria favorecido a consolidação das redes sociais (por meio das quais os favores clientelistas são distribuídos).⁹ Kalmanovitz e López (2007, p. 137) enfatizam o papel dos conservadores na “consolidação do Estado”. Echavarría et al. (2007, p. 193) sugerem uma

4 A semelhança nas descrições da política econômica colombiana é notável. Se, por um lado, Ocampo (2009, p. 26) identifica como uma peculiaridade do país o “relativo conservadorismo no manejo monetário e fiscal”, Robinson (2005, p. 2), por outro, estende o elogio a “outras políticas econômicas”; para ele, a ausência da “discriminação contra a agricultura e o setor rural tão característica de países em desenvolvimento” teria tido por consequência a manutenção da taxa de câmbio a níveis próximos do equilíbrio.

5 A América Latina “acentuou seus preconceitos e encontrou justificativas ideológicas para tentar de forma vã industrializar-se de costas para o mundo. [...] Os regimes populistas e clientelistas, o nacionalismo extremo e as ditaduras militares que abusaram da emissão monetária e deslocaram os equilíbrios macroeconômicos causaram também severas contrações da atividade econômica até os anos 1980 e de novo no princípio do terceiro milênio” (KALMANOVITZ, 2007, p. 72).

6 Entre, de um lado, os países desenvolvidos e os países do leste asiático e, de outro, os vizinhos latino-americanos.

7 Porém, enquanto Kalmanovitz (s/d) sustenta que a Colômbia passou ao largo do populismo (“o que explica que seu desenvolvimento econômico tenha sido relativamente sustentado desde princípios do século” XX), Kalmanovitz e López (2007, p. 137) afirmam que a diferença colombiana consistiu no fato de o “processo populista” ter sido orientado por um “corporativismo de direita”.

8 “Basicamente, clientelismo e populismo são dois tipos de redistribuição ineficiente motivados pelo desejo de comprar apoio político. Ambos são socialmente perdulários” (ROBINSON, 2005, p. 9). O clientelismo, que se sustenta na distribuição de bens privados às bases de apoio, produziria uma oferta insuficiente de “bens públicos microeconômicos” (como estradas, saúde, educação). O populismo, ao buscar o apoio das massas e dos industriais do país, teria por consequência uma escassez de “bens públicos macroeconômicos” (como prudência fiscal, monetária e cambial).

9 No que parece acompanhar a argumentação de García e Jayasuriya (1997, p. 86): “na ausência de sérias alternativas políticas na arena política, os dois partidos enfrentaram poucas restrições populistas. Para ganhar poder político, sua liderança precisava apenas buscar o apoio das várias facções dentro de seus próprios círculos e dos grupos produtores dominantes no país”.

conexão com o café, cuja estrutura de propriedade teria de alguma forma contribuído para a “aversão ao risco e [para o] *conservadorismo* mostrado em algumas áreas de política econômica” (ver também a bibliografia citada em Avella, 2007a, p. 7).

Examinar essas questões, porém, exigiria um estudo muito mais profundo da história colombiana, além de um enorme esforço no campo da análise comparativa. Tendo em vista o caráter introdutório deste trabalho, podemos deixá-las pendentes e passar ao exame da periodização da economia colombiana proposta por Ocampo (2009)¹⁰. A Tabela 1, dele extraída, discerne três grandes etapas de crescimento no período 1905-2009, entremeadas por dois períodos de transição.

A primeira etapa, de 1905 a 1929, recobre uma parte da “primeira globalização” (KALMANOVITZ, 2007), que se estende da segunda metade do século XIX até a crise de 1929. Nessa etapa, o desenvolvimento colombiano foi, segundo Ocampo, “primário-exportador”. No século XX, o café assumiu (em substituição ao ouro) o primeiro posto entre os produtos exportados. Na Colômbia, como em países vizinhos, a experiência primário-exportadora ensejou investimentos na indústria e na infraestrutura, os quais permitiram – especialmente no contexto da reação a choques externos como a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão – um aprofundamento substancial da diversificação produtiva. Segundo Ocampo (2009, p. 1), o caráter relativamente “democrático” da produção cafeeira do século XX – com forte presença de pequenas e médias propriedades – teria contribuído de forma significativa para a industrialização.¹¹

Note-se que, das três grandes fases singularizadas pelo autor, esta foi a de mais rápido crescimento, particularmente no subperíodo 1920-29 (quando a economia cresceu a uma taxa de 6,6% a.a.);¹² a constatação vale tanto para o produto quanto para o PIB *per capita* e o PIB por trabalhador – que é, como se sabe, uma *proxy* para a produtividade da economia.

O período de transição (1929-1945) é caracterizado por Ocampo (2009, p. 15) como uma etapa na qual a “orientação para o mercado interno chegou gradualmente, porém mais como resultado da crise mundial e das respostas pragmáticas das autoridades nacionais do que de um esforço por

¹⁰ Ver Meisel (2007) e León P. (2004) para *surveys* da historiografia colombiana.

¹¹ Já banana e petróleo (também importantes nas exportações colombianas no início do século XX) teriam sido, em contraposição ao café, típicos setores de enclave, com menores encadeamentos produtivos.

¹² O crescimento nesse breve período superou aquele verificado entre 1950 e 1980 (usando os dados de paridade de poder de compra de Angus Maddison) para mais três dos países da AL7: Argentina, Peru e Venezuela.

promover conscientemente a industrialização, que só assumiu perfil claro no final desse período” (no mesmo sentido, Berry, 1983, p. 36).¹³

O crescimento acelerou-se na etapa seguinte, de “industrialização dirigida pelo Estado” (1945-1974).¹⁴ A ideia tradicional de “substituição de importações” é, porém, descartada por Ocampo, pois captaria “apenas uma faceta desse processo e não necessariamente a mais importante” (OCAMPO, 2009, p. 15n); deixaria de lado, em particular, as medidas de promoção das exportações (configurando um “modelo misto”), adotadas no país já nos anos 1950.¹⁵ Com o aprofundamento dessas medidas, em 1967 (GARAY, 1998, p. 29), o país viveria um novo episódio de crescimento acelerado (6,7% a.a. entre 1967 e 1974).¹⁶

Tabela 1. As principais fases de crescimento, segundo Ocampo (taxas anuais de crescimento)

	PIB	População	PEA	PIB per capita	PIB por trabalhador
1905-29	5,7	2,0	1,9	3,7	3,7
1929-45	3,3	2,2	2,0	1,1	1,3
1945-74	5,2	2,8	2,5	2,3	2,6
1974-90	3,9	2,3	3,4	1,6	0,6
1990-08	3,5	1,5	3,0	2,0	0,5
1905-2008	4,5	2,2	2,5	2,3	2,0

Fonte: Ocampo (2009).

Durante a segunda fase de transição (1974-1990), “*se abandonó el fuerte compromiso con el esfuerzo de industrialización y, más bien, se comenzaron a racionalizar los instrumentos de intervención del Estado*”

¹³ Ocampo e Tovar (2000b) denominam “desenvolvimento *inward-looking*” a todo o período 1930-1974.

¹⁴ Para Avella (2007a), entre meados dos anos 1940 e 1968, a Colômbia viveu o “período de estrangulamento externo”. Já Ocampo et al. (2007a, p. 289) designam da mesma forma o período entre 1954 e 1967.

¹⁵ Segundo Ocampo e Tovar (2000b, p. 250), uma primeira etapa de “pura substituição de importações” logo deu lugar a um “modelo misto, que combinava tal substituição com a promoção ativa das exportações”.

¹⁶ Contra 4.7% a.a. em 1945-1958 e 4.9% a.a. em 1958-1967. Entre 1948 e 1957, a Colômbia viveu um período politicamente conturbado, conhecido como *La Violencia*. Em 1957, após sete anos com governos militares e autoritários, os dois partidos hegemônicos (liberal e conservador) constituíram a chamada Frente Nacional, que duraria 16 anos. O inusitado acordo prescrevia formalmente a alternância no poder entre os partidos e a divisão paritária de cargos governamentais. Em 1958 tomou posse o primeiro presidente da coalizão, dando início a um período democrático até aqui ininterrupto.

*que se habían empleado activamente en la etapa previa, pero no se hizo realmente un tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo*¹⁷ (OCAMPO, 2009, p. 15).¹⁸

A terceira grande etapa (1990-2008) é a da “abertura econômica”¹⁹ e, particularmente, da abertura *externa* (comercial e financeira). Após um primeiro subperíodo, entre 1990 e 1997, com crescimento moderado (de 4,1% a.a., inferior ao verificado nas duas primeiras grandes fases), a Colômbia sofreu a mais séria recessão do século e enfrentou anos (de 1997 a 2003) de crescimento baixo (1,4% a.a.) e instável. Entre 2003 e 2008, o crescimento – como, de resto, para boa parte da América Latina e do mundo em desenvolvimento – atingiu taxas razoavelmente elevadas (5,5% a.a.), com base numa revitalização (cujo fôlego é ainda impossível avaliar) da inserção internacional primário-exportadora.

Tomando o período como um todo (1905-2008), constata-se que a economia colombiana cresceu a uma taxa que, embora razoável (4,5% a.a.), de forma alguma constitui uma anomalia no cenário latino-americano. A Tabela 2, que usa dados do PIB com paridade de poder de compra, deixa isso claro.²⁰ No período 1900-2008, o crescimento colombiano foi inferior ao venezuelano e ao brasileiro e pouco superior ao peruano; durante a longa fase de crescimento do pós-guerra, ficou aquém do brasileiro e do mexicano.²¹ O desempenho da Colômbia superou aquele dos demais países (à exceção do Chile) somente no período aberto pela crise da dívida externa, mas foi o pior do grupo no período pós-crise asiática. Finalmente, é necessário dizer que, em contraste com as afirmações de Kalmanovitz (2007), acima citadas, a experiência da Colômbia durante o século XX foi de *divergência* em relação aos Estados Unidos: em 1900, a renda *per capita* colombiana correspondia a 24% da norte-americana; nos anos de 2000 e 2008, de 18% e 21%, respectivamente (dados de Angus

17 [...] “o forte compromisso com o esforço de industrialização foi abandonado e, no entanto, começaram a ser racionalizados os instrumentos de intervenção do Estado ativamente empregados na etapa anterior, mas não foi realmente feita uma transição para um novo modelo de desenvolvimento”. (Tradução nossa).

18 Uma segunda observação de caráter político: segundo Ocampo (2009), a violência que envolve guerrilheiros, paramilitares e o narcotráfico eclodiu nos anos 1980 e recrudescu muito na década seguinte.

19 Sacramentada – juntamente com uma importante reforma da política social – pela Constituição de 1991.

20 Entre 1905 e 2008, a taxa média anual de crescimento real do PIB brasileiro foi de 4,9% (dados do IPEA) e, como vimos, de 4,5 na Colômbia. A base World Development Indicators, do Banco Mundial (WB/WDI), disponibiliza séries de PIB real, mas que começam em 1960. Entre esse ano e 2008, a taxa anual de crescimento brasileira, de 4,5%, foi a mais alta do grupo dos sete “grandes” da América Latina. Chile, Colômbia e México vieram a seguir, com 4,3%.

21 Como observa Ocampo (2009, p. 14), a Colômbia não experimentou “milagres econômicos” como os verificados na Argentina (de fins do século XIX até a Primeira Guerra), na Venezuela (entre os anos 1920 e meados do século), no Brasil e no México (após a Segunda Guerra) e no Chile, nos anos 1990. Robinson (2005), porém, prefere dizer que jamais houve milagre na América Latina. Semântica à parte, não custa lembrar que as taxas de crescimento em países como Brasil, Colômbia e México foram, no século XX, semelhantes (se não maiores) às de Coreia do Sul e Taiwan, até o início dos anos 1960.

Maddison; no mesmo sentido, Greco, 2004, p. 8). Somente Brasil e Venezuela teriam convergido.²² Não cabendo aqui um balanço dos custos e benefícios da estabilidade econômica colombiana, vale apenas assinalar que, entre os últimos, *não* se pode incluir a almejada convergência.

Tabela 2. Taxa média anual de crescimento do PIB PPP

	1900-2008	1900-1950	1950-2008	1950-1981	1981-1995	1995-2001	2001-2008
Argentina	3.3	3.9	2.9	3.1	1.8	0.5	5.5
Brasil	4.4	4.1	4.7	6.4	2.5	0.8	4.0
Chile	3.3	2.5	4.0	3.6	4.7	1.6	4.4
Colômbia	4.1	3.8	4.4	5.1	3.9	0.4	5.0
México	3.6	2.6	4.5	6.5	1.2	1.8	2.7
Peru	3.9	4.0	3.8	4.9	0.7	0.8	6.7
Venezuela	4.6	5.9	3.5	4.6	1.8	0.5	4.7

Fonte: Angus Maddison (*Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP*) e The Conference Board, *Total Economy Database*, June 2009. Elaboração própria.

2. Crescimento e transformação estrutural

O crescimento do PIB conta apenas uma parte da história econômica de um país. Nada diz sobre as transformações da estrutura econômica e social, sem as quais o próprio crescimento é ininteligível. A Colômbia viveu, no século XX, uma história de urbanização e industrialização com profundas alterações nas estruturas produtiva, ocupacional e de comércio exterior do país. Como em outros países, essa história foi condicionada pelas oscilações do comércio e das finanças globais, que repercutem de forma particularmente intensa sobre países cuja inserção comercial é dominada (como, ainda hoje, a Colômbia) pela exportação de *commodities*.

Mudanças importantes naquelas estruturas haviam ocorrido já antes de 1950. Em meados dos anos 1920, a agropecuária e a indústria respondiam por (aproximada e respectivamente) 60% e 8% do PIB (GRECO, 2004, p. 12).²³ Já em 1950, a participação da primeira havia se reduzido (sempre de forma aproximada) a 35%; a indústria ascendera a 15% (o Gráfico 1, com dados de outra fonte, mostra valores compatíveis).

²² No caso do Brasil, a razão passou de 17%, em 1900, para 21%, em 2008; no caso da Venezuela, de 20% para 34%, no mesmo período. A Venezuela, porém, divergiu brutalmente da trajetória norte-americana a partir de fins dos anos 1950.

²³ GRECO é o Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano do banco central colombiano, o Banco de la República.

Já do ponto de vista do emprego, o ganho de participação da indústria foi muito mais modesto: em 1938, 73% da população economicamente ativa labutavam na agricultura e 9,7% na indústria manufatureira (dados OxLad); em 1950, enquanto o emprego agrícola representava pouco mais de 50% do total, a participação do trabalho industrial havia aumentado somente um ponto percentual. Entre 1938 e 1950, portanto, a participação do setor terciário no emprego total passou, aproximadamente, de 17% para 36%.

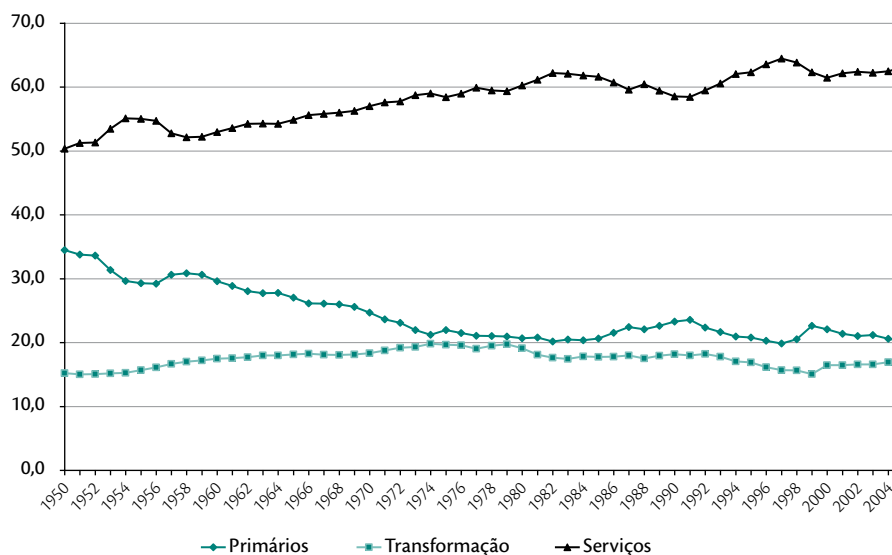


Gráfico 1. Valor agregado por setor (1950-2005, preços constantes de 1994, pesos colombianos, %)

Fonte: Timmer, M. P. & de Vries, G. (2007), http://www.ggdnc.net/databases/10_sector.htm. Elaboração própria.

O Gráfico 1 evidencia que, a partir de 1950, a perda de participação da produção primária (agricultura mais mineração) no PIB teve como contrapartida antes o ganho dos serviços do que o da indústria de transformação. De fato, a participação da indústria subiu de forma relativamente lenta,²⁴ até atingir um pico (próximo a 20%) em 1974, caindo para 17% em 2005. Já a participação dos serviços aumentou de 50%, em 1950, para 63% em 2005; no mesmo período, a participação do setor primário caiu de 35% para 20%.

²⁴ Avella (2005a, p. 6) destaca o fato de que, na Colômbia, a participação da indústria no produto ficou "notavelmente atrás dos padrões típicos da industrialização" em outros países.

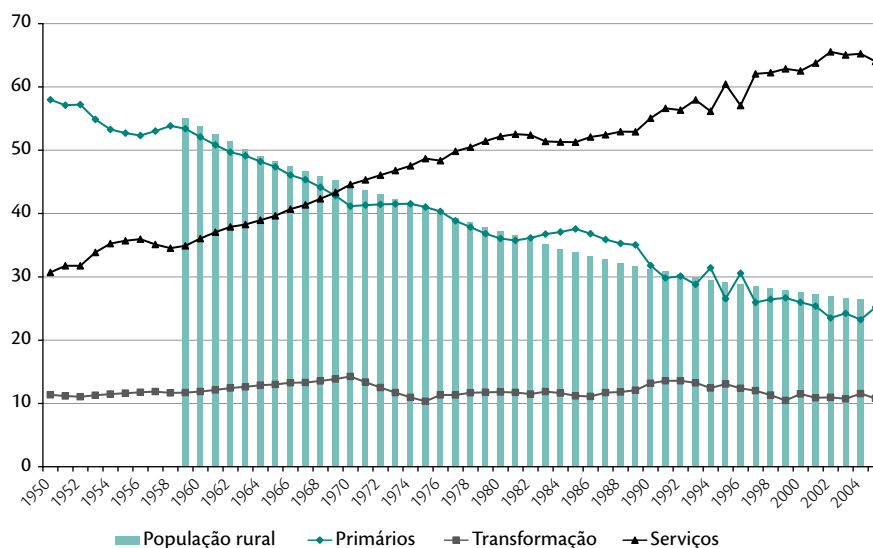


Gráfico 2. Emprego por setor básico da economia (%) e população rural (% do total), 1950-2005

Fonte: Para o emprego, Timmer, M. P. & de Vries, G. (2007). Para a população rural, Harvard Center for International Development. Elaboração própria.

O Gráfico 2, relativo à composição do emprego, mostra de forma ainda mais eloquente a inversão de pesos entre os setores primário e terciário. A participação do emprego primário despencou de 58% para 25% entre 1950 e 2005, enquanto a dos serviços passou de 31% para 64%; a ponderação do emprego industrial oscilou, terminando o período com um valor ligeiramente inferior ao inicial, por volta de 11%.

O Gráfico 2 dá notícia, ainda, do acelerado processo de urbanização. Entre 1960 e 2005, a população urbana passou de 45% a 74% do total. Segundo Ocampo (2009, p. 19),

El período de industrialización dirigida por el Estado se caracterizó [...] no sólo como un período de rápido crecimiento poblacional sino también de urbanización acelerada [...] Es posible que la violencia política en que se sumió el país entre fines de los años cuarenta y mediados de los sesenta haya acelerado la urbanización, como también lo ha hecho quizás en épocas más recientes, pero este proceso obedece a razones estructurales de los patrones de desarrollo económico moderno y se ha dado de manera muy similar en todos los países²⁵

²⁵ Greco (2004, p. 11-13) põe em questão a “tradição intelectual” que, na Colômbia, “identifica a migração rural-urbana com a violência”.

O período da industrialização dirigida pelo Estado caracterizou-se [...] no só como um período de rápido crescimento demográfico, mas também de urbanização acelerada [...] É possível que a violência política que tomou conta do país entre o final dos anos quarenta e meados dos anos sessenta tenha acelerado de urbanização, como talvez o tenha feito mais recentemente, porém este processo obedece a razões estruturais dos padrões de desenvolvimento econômico moderno e tem acontecido de uma forma muito semelhante em todos os países.” (tradução nossa).

As tabelas 3 e 4 fornecem mais algumas pistas interessantes para interpretar as mudanças na distribuição do produto e do emprego entre os principais setores econômicos. A primeira traz a composição do valor adicionado. Entre 1950 e 1980, a perda de participação das atividades agropecuárias (de 9,1 pontos percentuais) teve como principais contrapartidas os ganhos por parte dos serviços modernos (4,1 pontos para o chamado FIRE – finanças, seguros e setor imobiliário – e 3,2 para transportes e comunicações) e por parte da indústria de transformação (3,9 pontos). Entre 1980 e 2005, porém, a participação da indústria de transformação caiu 2,4 pontos percentuais; ganharam peso a mineração (3,9 pontos) e o setor de serviços comunitários, sociais e pessoais (3,3 pontos). O ganho da mineração concentrou-se entre 1980 e 1990, refletindo o forte crescimento da produção (e das exportações) de petróleo (como também de carvão). O ganho dos serviços comunitários, sociais e pessoais ocorreu principalmente após 1990 e é mais difícil de interpretar, uma vez que o item agrega serviços governamentais e privados.²⁶ Entretanto, há forte evidência de que reflita uma mudança estrutural importante (e um tanto surpreendente) na Colômbia, onde as reformas econômicas liberais foram implantadas juntamente com uma reforma social que implicou um aumento substancial dos gastos sociais e do peso do Estado na economia (OCAMPO, 2009).

Já os números do emprego (Tabela 4) mostram que o ganho do terciário, no período todo, concentrou-se no amplo setor composto por comércio, hotéis e restaurantes; sua ponderação no emprego total passou de 4,9% em 1950 para 27,4% em 2005!

Foi exatamente esse o setor que, no período em questão, apresentou a pior performance em termos de produtividade, medida como valor agregado por trabalhador (Gráfico 3). Temos aqui, portanto, o processo – tão típico da América Latina – que conjuga urbanização, desemprego urbano²⁷

²⁶ Dados nacionais disponibilizados pelo DANE (cuenta de producción, según ramas de actividad económica a precios constantes de 1994) dão conta de que o peso dos serviços governamentais (administração pública e defesa, além de seguridade social obrigatória) aumentou, entre 1990 e 2005, de 4,4% para 8,1% do valor adicionado, enquanto o dos serviços pessoais teria passado de 9,2% para 10,6%. Os dados para serviços pessoais, porém, foram obtidos pela soma dos serviços de educação, serviços sociais e de saúde, outras atividades de serviços comunitários, sociais e pessoais, “de mercado” e “de no mercado” e residências privadas com serviço doméstico, não estando claro se não incluem também serviços prestados pelo governo.

²⁷ O qual, segundo Ocampo et al. (2007a, p. 276), só nos anos 1960 se tornou notável no país.

e “inchaço” do terciário (OCAMPO et al., 2007a, p. 276-277). O crescimento do terciário tem, então, caráter *dual* (OCAMPO et al., 2007b, p. 350): envolve os serviços “modernos” ou “dinâmicos”, mas decorre, em medida importante, da criação de emp regos de baixa qualificação e baixa remuneração.²⁸

Tabela 3. Estrutura do valor adicionado (% , preços de 1994, 1950-2005, anos selecionados)

	Agricultura, silvicultura e pesca	Mineração	Indústria de transformação	Utilidades públicas	Construção	Comércio, hotéis e restaurantes	Transporte e comunicações	Finanças, seguros e imobiliário	Serviços comunitários, sociais e pessoais
1950	30.5	4.0	15.2	1.1	5.9	15.4	5.5	3.5	18.9
1960	25.4	4.2	17.5	1.9	6.4	15.2	6.8	4.9	17.8
1970	21.4	3.3	18.3	2.6	7.6	15.3	7.5	7.0	17.1
1980	19.3	1.3	19.1	3.3	7.4	15.3	8.7	7.6	17.9
1990	18.5	4.8	18.2	3.6	6.5	13.9	8.0	7.9	18.6
2000	16.5	5.6	16.5	3.6	4.6	12.1	9.0	8.4	23.9
2005	14.9	5.3	16.7	3.4	6.4	13.2	9.3	9.7	21.2

Fonte: Timmer, M. P. & de Vries, G. (2007). Elaboração própria. Serviços governamentais incluídos na última coluna.

Tabela 4. Estrutura do emprego (% , 1950-2005, anos selecionados)

	Agricultura, silvicultura e pesca	Mineração	Indústria de transformação	Utilidades públicas	Construção	Comércio, hotéis e restaurantes	Transporte e comunicações	Finanças, seguros e imobiliário	Serviços comunitários, sociais e pessoais
1950	56.4	1.5	11.3	0.3	3.2	4.9	3.1	4.6	14.6
1960	50.6	1.5	11.9	0.3	3.9	7.0	3.4	5.1	16.3
1970	40.3	0.8	14.3	0.4	4.4	12.2	4.1	5.6	17.9
1980	35.1	1.0	11.8	0.5	5.2	18.1	4.2	7.3	17.0
1990	30.3	1.5	13.2	0.4	5.1	22.0	4.3	6.0	17.3
2000	24.6	1.4	11.5	0.4	5.0	25.2	4.7	5.9	21.3
2005	23.9	1.3	10.8	0.2	5.6	27.4	5.8	8.0	17.0

Fonte: Timmer, M. P. & de Vries, G. (2007). Elaboração própria. Serviços governamentais incluídos na última coluna.

²⁸ Dados apresentados em Greco (2004, p. 14) mostram também a queda da produtividade dos serviços em relação à média da economia, entre 1960 e 1990.

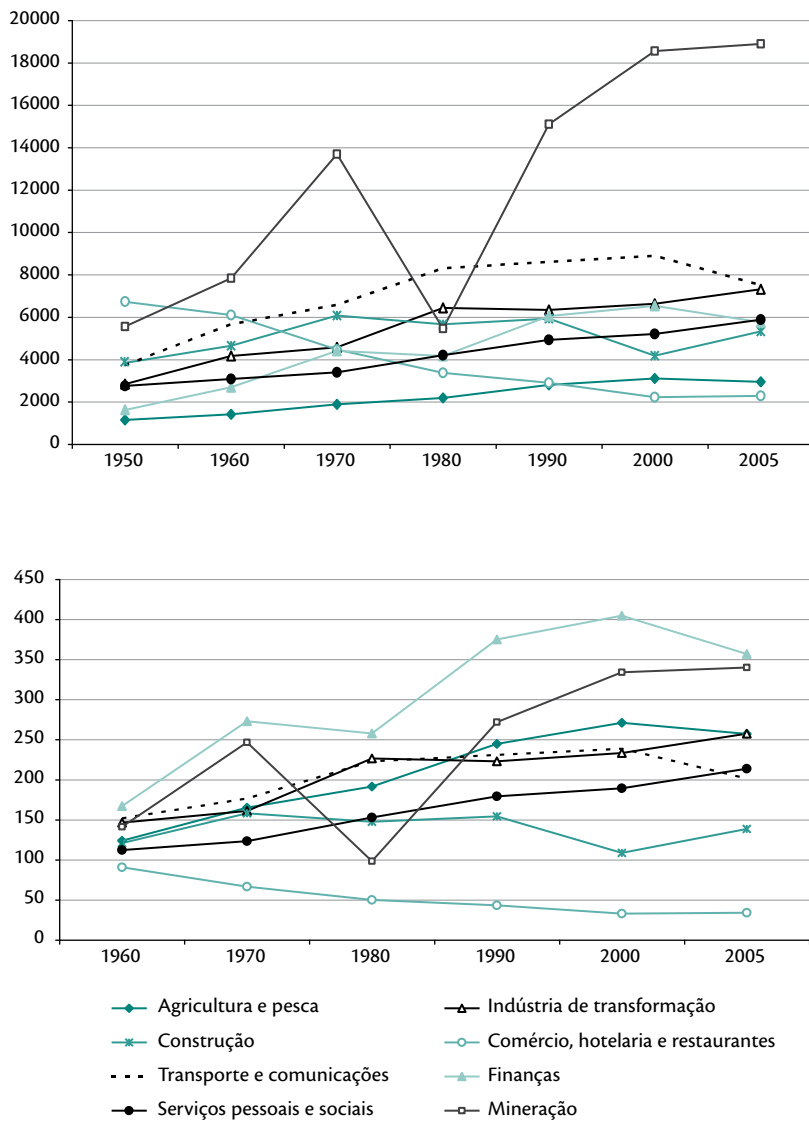


Gráfico 3. Produtividade dos principais setores empregadores (pesos de 1994 por trabalhador, valores absolutos no lado esquerdo e 1950 = 100 no direito)

Fonte: Timmer, M. P. & de Vries, G. (2007). Elaboração própria.

A perda de participação da indústria no valor agregado e no emprego, acima referida, mostra que a Colômbia tampouco escapou a outro fenômeno tipicamente latino-americano: a “desindustrialização precoce” (OCAMPO et al., 2007b; ECHAVARRÍA et al., 2007).²⁹ Tanto mais precoce, no caso colombiano, quando se leva em conta o fato de que, no país, a indústria jamais chegou ao peso³⁰ e ao grau de diversificação atingidos por países como Argentina, Brasil e México.³¹

Ocampo (2009) chama a atenção para o peso da indústria metalomecânica na Colômbia, inferior àquele encontrado em outros países de desenvolvimento de tamanho similar. As principais montadoras internacionais de automóveis só chegaram ao país tardiamente, entre 1967 e 1974; segundo Garay (1998), davam elas, ainda nos anos 1990, uma baixa contribuição ao valor adicionado, dada a dependência de insumos importados.³² Atraso semelhante se observa no tocante à produção de bens de capital (GARAY, 1998), que respondia por apenas 9,6% da produção industrial em 1980, muito abaixo do verificado, no mesmo ano, em países como Argentina (16,9%), Brasil (22,3%), Coreia do Sul (15,4%) e México (14,4%). Em compensação, o peso dos bens de consumo não durável era muito mais elevado na Colômbia (33,1% em 1980, contra 22,7%, 14,4%, 17,3% e 25,1%, nos mesmos países).

29 É difícil discordar de Palma (2005) e Akyüz (2005) no entendimento de que a América Latina sofreu uma “desindustrialização” precoce (e indesejável): os níveis de renda per capita a partir dos quais países desenvolvidos se “desindustrializaram” – vale dizer, passaram a registrar quedas na participação da indústria no produto e no emprego agregados – são muito mais elevados do que aqueles constatados no continente; ademais, na Ásia dinâmica, à exceção de Hong Kong, não se constatou queda semelhante.

30 Segundo os dados do WB/WDI, em 2006, a agricultura respondia por 12% do PIB colombiano, 8% do argentino, 5,0% do brasileiro e 4% do mexicano. O peso da indústria no PIB, na Colômbia, era relativamente alto (36%), quando comparado aos valores para os mesmos países (35%, 31% e 27%); a participação da indústria de transformação, porém (13%), era inferior àquelas dos demais países (22% na Argentina e 18% no Brasil e no México). Em 2007, o valor adicionado *per capita* da indústria de transformação era de apenas US\$ 349 (dólares de 2000), contra US\$ 1479, US\$ 787 e US\$ 1044 para os mesmos três países (dados da Unido).

31 Echavarría et al. (2007, p. 197) sustentam que, em 1995, a produtividade do trabalho na indústria colombiana era semelhante à norte-americana. Berry (1983, p. 61), Ocampo et al. (2007a, p. 197) e Ocampo (2009, p. 49) salientam a relativa eficiência obtida pela indústria do país durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado. A proteção tarifária à indústria teria sido “em grande medida redundante nos setores tradicionais” (OCAMPO, 2009, p. 49), com os preços internos caindo mais rapidamente do que os preços internacionais. Em Syrquin (1987), pode-se encontrar uma análise que compara o desempenho da Colômbia ao de vários outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento.

32 No período 1951-1960, a Colômbia ficou em último lugar como destino do investimento direto externo na AL7, tendo recebido apenas US\$ 31 milhões de dólares (principalmente por parte de companhias petrolíferas), um montante dez vezes inferior ao do Chile, penúltimo da lista. Desses países, a Colômbia foi o único para o qual os empréstimos de longo prazo (concedidos principalmente pelo Eximbank norte-americano e pelo Banco Mundial) superaram os influxos de investimento direto (AVELLA, 2007). Já no período 1961-1970, o investimento direto externo na Colômbia aumentou muito, em termos absolutos e relativos (apesar das restrições impostas na Colômbia em 1967 e em 1970 pelo estatuto andino de capitais (OCAMPO et al., 2007b, p. 355), passando a superar aquele destinado a Argentina, Chile, Peru e Venezuela. Os influxos tornaram-se ainda maiores nos anos 1980. Somente nos anos 1990, porém, a razão investimento direto externo/PIB na Colômbia se aproximaria daquela verificada nos dois principais receptores da América Latina (Brasil e México).

O recuo da participação industrial no produto e no emprego coincidiu com transformações estruturais de importância. Segundo Echavarría et al. (2007, p. 179-180), o emprego na indústria “moderna” (definida como aquela com mais de cinco empregados entre 1938 e 1970 e com mais de dez empregados para o ano de 2001) desabou de um pico de apenas 5,8% do emprego total (ou 46,3% do emprego industrial), em 1964, para 2,7% (16,3% do emprego industrial), em 2001.

A Tabela 5 aborda essas transformações do ponto de vista do conteúdo tecnológico da indústria de transformação. Seguindo metodologia semelhante à adotada pela Unido em vários estudos, o valor adicionado da indústria de transformação foi, grosseiramente, distribuído entre setores intensivos em recursos naturais (RB, de *resource-based*), de baixa tecnologia (LT, de *low-technology*) e de média/alta tecnologia (MT/HT). Entre 1970 e 2006, a participação do setor LT caiu de 31,2% para 17,4%, enquanto a dos setores RB e MT/HT aumentou, respectivamente, de 39,9% a 43,6% e de 27,9% a 38,2%. Os principais destaques foram, no setor RB, o ganho relativo da indústria alimentícia; no setor LT, as perdas do grupo têxtil, vestuário, calçados e couros e de fabricação de móveis; no setor MT/HT, os ganhos do refino de petróleo, dos plásticos e dos equipamentos de transporte.

Além disso (Gráfico 3), o crescimento da produtividade na indústria de transformação, muito superior ao da agricultura entre 1950 e 1980, perdeu velocidade no período subsequente.³³ Ocampo, porém, ressalta que o baixo crescimento da produtividade durante a fase de abertura dos anos 1990 reflete em parte o aumento do desemprego e do subemprego, que ocultaria a “modernização industrial” e o surgimento de mais “empresas de classe mundial”³⁴ (OCAMPO, 2009, p. 58) nos setores que resistiram à liberalização comercial (agravada, durante certos períodos, pela valorização do câmbio real).

33 Greco (2004, p. 14) mostra que a dispersão setorial da produtividade (considerando agricultura, indústria e serviços) na Colômbia é inferior à verificada na média da América Latina.

34 A edição da revista colombiana *Semana* de 28/4/2007, em matéria sobre as “translatinas” colombianas, destaca empresas dos setores editorial (Carvajal, com participação importante no mercado de listas telefônicas), chocolates (Colombina e Grupo Nacional de Chocolates), cimento (Argos), distribuição de energia elétrica (ISA) e de gasolina (Tepel).

Tabela 5. Composição do VTI da indústria de transformação por intensidade tecnológica (1970-2006)

	1970	1980	1990	2000	2005	2006
Alimentos	13.4	13.8	17.3	24.9	22.1	21.3
Bebidas	10.5	10.6	10.1	6.3	6.0	5.9
Tabaco	1.6	1.3	1.4	0.5	0.5	0.5
Outros minerais não-metálicos	8.2	7.2	9.4	5.2	7.7	8.7
Outros RB	6.2	6.2	8.4	6.6	7.6	7.1
TOTAL RB	39.9	39.1	46.5	43.5	44.0	43.6
Têxtil, vestuário, couro e calçados	17.7	14.1	13.4	12.6	11.2	11.0
Móveis	7.6	5.6	2.9	1.3	1.5	1.5
Produtos metálicos	4.0	3.5	3.1	2.9	3.0	3.0
Cerâmica e vidro	2.0	2.0	2.8	2.5	1.9	1.8
TOTAL LT	31.2	25.3	22.2	19.3	17.6	17.4
Imprensa e publicações	6.7	6.4	4.5	3.6	4.1	4.1
Química	9.1	9.0	13.1	11.6	11.5	11.1
Refinarias	2.2	6.9	3.0	8.0	6.9	6.8
Plásticos	1.6	2.5	2.3	3.5	3.9	4.0
Ferro e aço	0.7	1.1	1.2	1.6	2.4	2.9
Maquinaria não-elétrica	2.9	1.9	1.8	1.9	2.4	2.5
Maquinaria elétrica	3.3	4.7	2.8	2.9	2.5	2.6
Equipamento de transporte	1.1	1.6	1.2	2.8	3.2	3.6
Instrumentos científicos e profissionais	0.2	0.4	0.6	0.6	0.7	0.6
TOTAL MT/HT	27.9	34.5	30.5	36.5	37.5	38.2
Outros	1.0	1.1	0.9	0.8	1.0	0.9

Fonte: WB/WDI, elaboração própria.

Resta-nos apresentar alguns fatos acerca da evolução do comércio exterior colombiano. Da “primeira globalização” à segunda, os indicadores de abertura comercial de muitos países podem ser descritos por curvas em U, dada a queda das razões entre exportações, importações e produto entre (*grasso modo*) a grande depressão e os anos 1980. Este *não* foi, porém, o caso da Colômbia – ao contrário do que sucedeu a Argentina e Brasil.³⁵ Entre 1905 e meados dos anos 1960, exportações e importações oscilaram, sem tendência clara, em torno de 10% do PIB. Os coeficientes de abertura começaram a subir de forma mais clara a partir de meados dos anos 1960 (Gráfico 4).³⁶

³⁵ Ver Villar e Esguerra (2005, p. 11). Os autores mostram que, já durante a belle époque, a Colômbia impunha tarifas alfandegárias extremamente elevadas.

³⁶ Villar e Esguerra (2005, p. 15-16) preferem descrever a razão exportações/PIB em pesos constantes, de forma a compensar a tendência à desvalorização de longo prazo da taxa real de câmbio e as mudanças nos termos de troca. Constatam, com isso, que o indicador, no final do século XX, teria valor ligeiramente menor do que o verificado nos anos 1930.

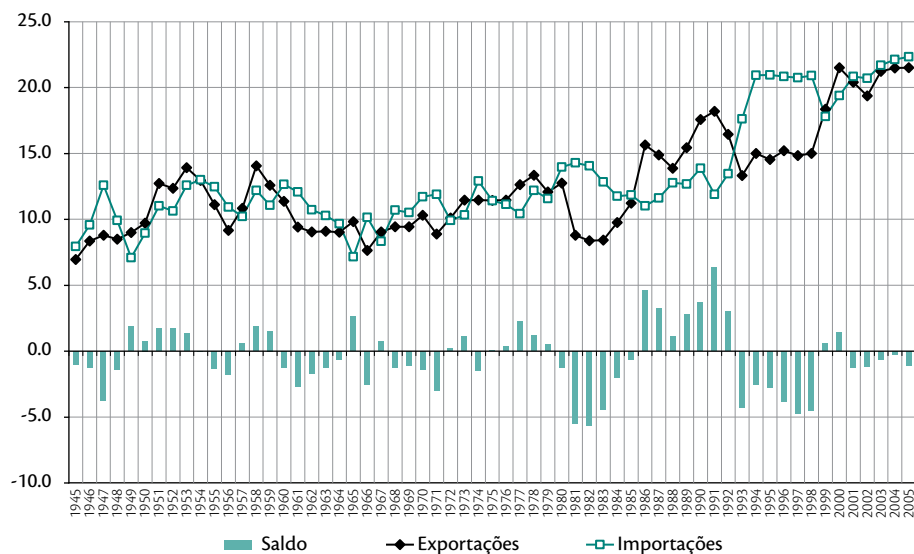


Gráfico 4. Exportações, importações e saldo comercial como razão do PIB, 1945-2005 (pesos correntes, %)

Fonte: Greco (1999), para o período 1945-1993 e DANE, para 1994-2005. Elaboração própria.

Tabela 6. Composição das exportações colombianas (1910-2004, %)

Anos	Café	Outros agropecuários	Mineração	Subtotal	Outros
1910-14	45,1	18,8	28,4	92,3	7,7
1915-19	50,5	21,4	23,2	95,1	4,9
1920-24	68,5	7,0	13,9	89,4	10,6
1925-29	69,6	9,4	20,9	99,9	0,1
1930-34	58,6	8,6	22,4	89,6	10,4
1935-39	52,0	7,8	24,8	84,6	15,4
1940-44	64,0	2,9	24,5	91,4	8,6
1945-49	73,0	3,9	17,5	94,4	5,6
1950-54	78,9	2,0	15,8	96,7	3,3
1955-59	76,0	3,6	11,0	90,6	9,4
1960-64	68,8	2,7	12,0	83,5	16,5
1965-69	61,2	3,9	13,2	78,3	21,7
1970-74	53,2	1,9	4,6	59,8	40,3
1975-79	57,2	8,2	0,3	65,7	34,3
1980-84	48,9	13,5	9,1	71,4	28,6
1985-89	37,4	11,5	26,4	75,3	24,8
1990-94	18,6	14,6	30,4	63,7	36,3
1995-99	16,1	11,9	33,8	61,7	38,3
2000-2004	6,4	10,3	40,4	57,2	42,8

Fonte: Vilar & Esguerra (2005: 18).

A Tabela 6 evidencia a importância das exportações primárias. Café, agropecuários e produtos da mineração respondiam, até 2004, pela maior parte das vendas externas. Entre 1915-19 e 1970-79, o café gerou mais de 50% das receitas, que flutuaram ao sabor das (significativas) oscilações do preço da *commodity*, mostradas no Gráfico 5.³⁷ As duas principais *bonanzas cafeteras* da história colombiana ocorreram no biênio 1954-1956 e – esta muito mais intensa e duradoura – de 1974 a 1981.

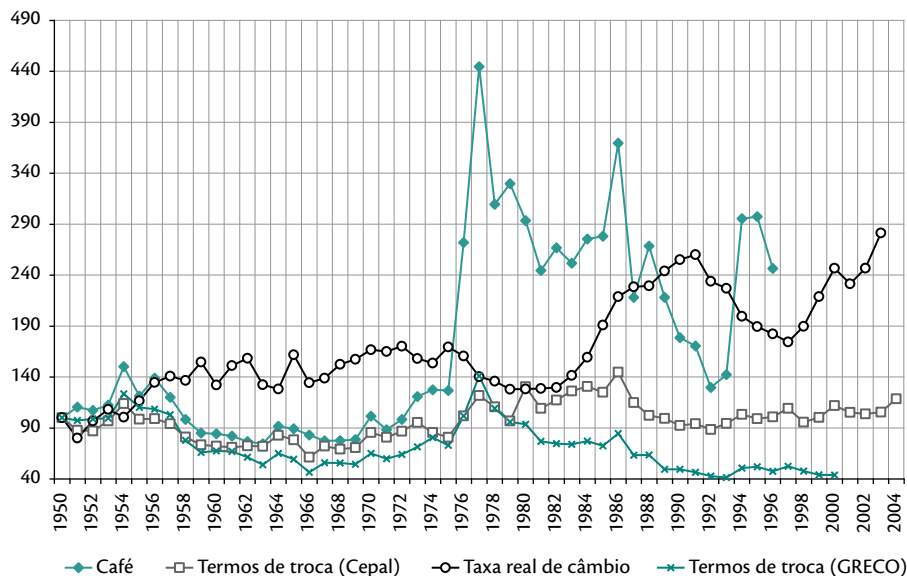


Gráfico 5. Preço do café, taxa real de câmbio e termos de troca (1950-2004, 1950=100)

Fontes: Greco (1999) para os preços do café, Vilar & Esguerra (2005) para termos de troca (série Cepal) e para a taxa real de câmbio. Elaboração própria.

Os gráficos 6-8 permitem uma análise um pouco mais detalhada da evolução do comércio exterior colombiano.³⁸ Como em outros países latino-americanos, encontramos, na Colômbia, uma defasagem entre as transformações da estrutura produtiva e da pauta exportadora: a industrialização tardou a se refletir no perfil das exportações. Até os anos 1980, um dos movimentos mais importantes nesse sentido foi o ganho de participação por parte da categoria “outros manufaturados”. A partir

³⁷ Com o envelhecimento das plantações e o baixo progresso técnico, a produção de café e o quantum exportado cresceram muito lentamente a partir dos anos 1950 (OCAMPO et al., 2007a, p. 305). Somente nos anos 1970 houve uma aceleração importante no crescimento da oferta (GARCÍA & JAYASURIYA, 1997, p. 28).

³⁸ As categorias são as da SITC-1 a 1 dígito, a única classificação que permite a decomposição de uma série relativamente longa. O item “alimentos, etc.” inclui, além do café (e outras bebidas), óleos e gorduras vegetais, animais vivos e tabaco. O item “outros manufaturados” é composto por “bens manufaturados classificados principalmente pelo material” (manufaturas de couro, borracha, madeira excludive mobiliário, papel têxteis, aço e ferro, não ferrosos) e pela “miscelânea de artigos manufaturados” (móveis, vestuário, sapatos, instrumentos científicos, entre outros). A categoria residual (e desimportante, do ponto de vista quantitativo) de bens não classificados foi excluída do cálculo.

de então, porém, o recuo (rápido) na participação dos alimentos foi compensado, sobretudo, pela ascensão dos combustíveis e lubrificantes.³⁹

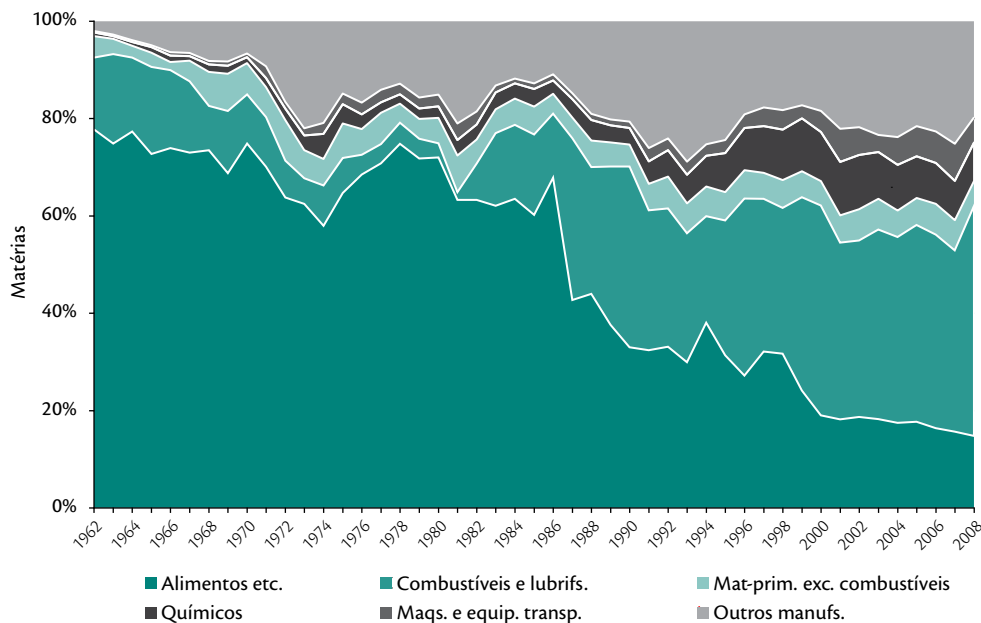


Gráfico 6. Composição setorial das exportações colombianas (1962-2008, %, US\$ correntes)

Fonte: UN/Comtrade. Elaboração própria.

Do ponto de vista das importações, o cenário é semelhante àquele observado em tantos outros países em desenvolvimento: dado o avanço da “substituição de importações fácil” (BERRY, 1983), predominaram, no período posterior à Segunda Guerra Mundial,⁴⁰ as importações de bens intermediários e de capital, ou, por outra, de produtos mais intensivos em tecnologia, capital ou escala, como manufaturados e químicos (Gráfico 7).

O Gráfico 8, por fim, cruza as informações anteriores de forma a obter a composição do saldo comercial. Entre 1962 e 1985, o comércio exterior de “alimentos” foi praticamente a única rubrica superavitária. Daí em diante, o saldo continuou positivo, mas cedeu a primazia ao comércio de

³⁹ Fundamentalmente, produtos do petróleo. Em alguns anos, porém, as exportações de carvão e coque apresentam valores pouco inferiores. Segundo Ocampo et al. (2007a, p. 281), o primeiro choque do petróleo e a mudança no regime legal colombiano (com a introdução dos “contratos de asociación”, no governo López Michelsen, em 1974) foram os responsáveis pelo crescimento das exportações de petróleo.

⁴⁰ Em 1937-1939, os bens de consumo ainda respondiam por 40,2% das importações industriais. Essa proporção cairia para 15,3% entre 1950-1954 e 7,6% entre 1960-1964 (ECHAVARRÍA et al., 2007, p. 219).

combustíveis e lubrificantes. No período como um todo, manufaturados (particularmente maquinaria e equipamento de transporte) e químicos foram rubricas fortemente deficitárias.

Para concluir essa parte, é interessante tratar rapidamente do destino das exportações (e da origem das importações) colombianas, da intensidade tecnológica das primeiras e do cruzamento entre intensidade tecnológica e destino.

As séries mais longas para destino e origem das transações comerciais são encontradas no *Handbook of Statistics* da Unctad. Infelizmente, a não ser em casos particulares, não é possível individualizar os parceiros. Não há qualquer dúvida, porém, sobre a predominância dos Estados Unidos no grupo que compõem, no Gráfico 9, com o Canadá. Dados do DITS/FMI dão conta de que, em 1966, as exportações para o primeiro respondiam por 43% do total.⁴¹ Já em 2006, os países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia eram o destino de 59% das exportações do país. Nesse mesmo ano, as exportações para a China representavam pouco mais de 1% do total e eram pouco inferiores àquelas para o Mercosul. As exportações para os ex-membros da Comunidade Andina (criada em 1969, pelo Acordo de Cartagena) ou para seus atuais componentes eram bem mais importantes: 1,4% e 9,2%, respectivamente, para Chile e Venezuela (ex-membros) e 9,9%, no total, para Bolívia, Equador e Peru.

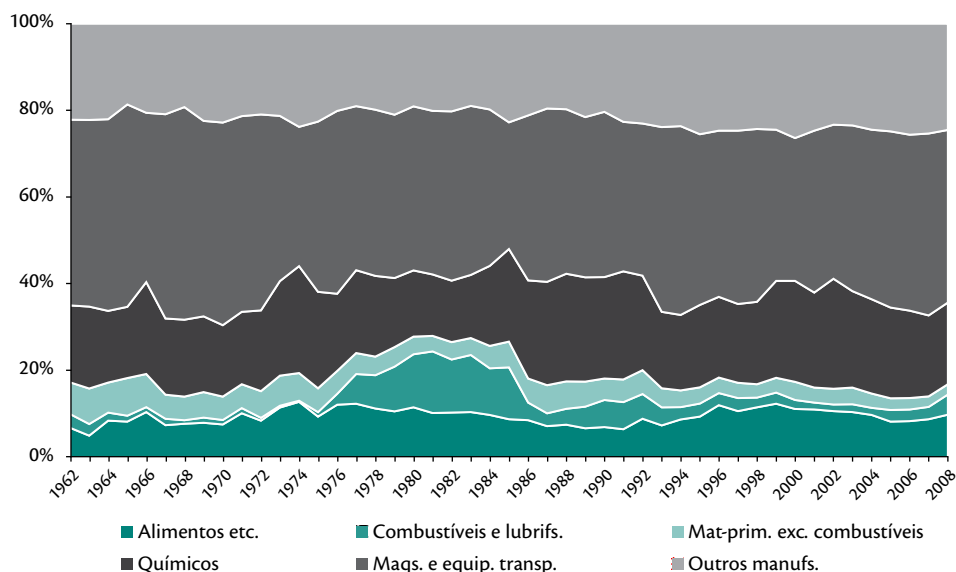


Gráfico 7. Composição setorial das importações colombianas (1962-2008, %, US\$ correntes)

Fonte: UN/Comtrade. Elaboração própria.

⁴¹ Segundo IMF (2006), em 1960, 63% do comércio colombiano se davam com Estados Unidos e Canadá e 31% com a Europa.

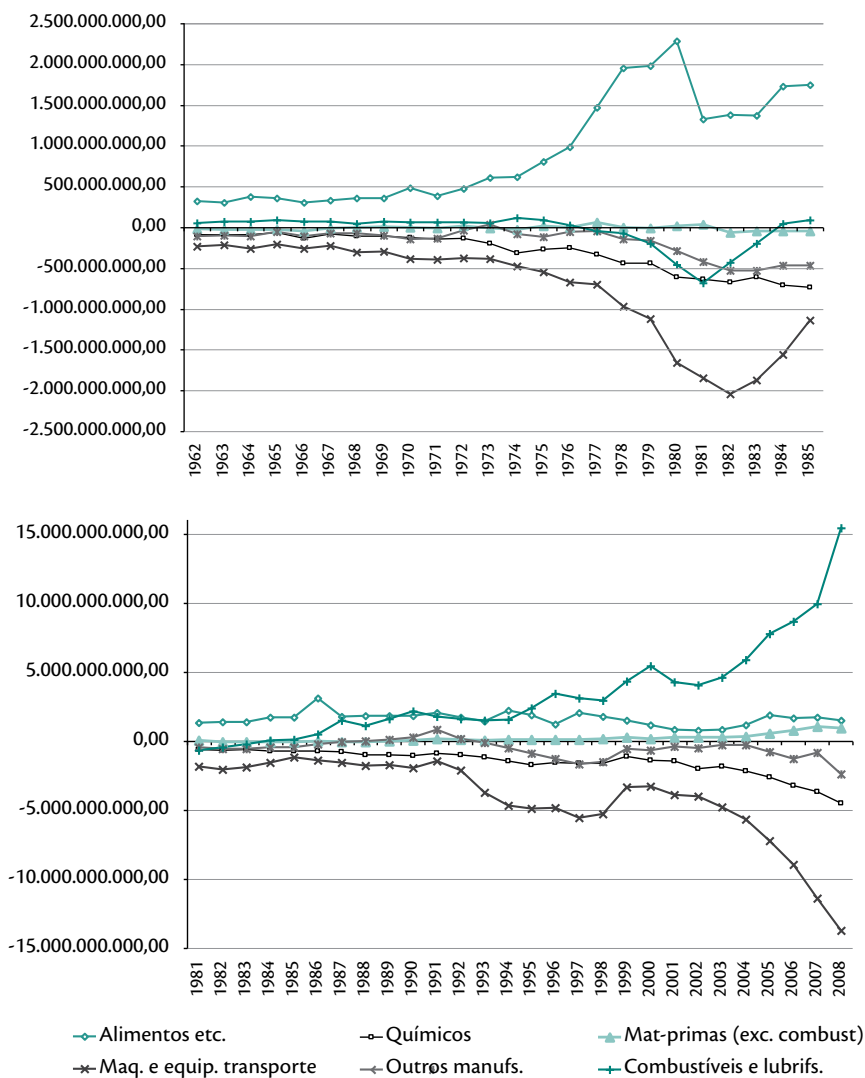


Gráfico 8. Composição do saldo (US\$ corrente, 1964-1985, 1986-2008)

Fonte: UN/Comtrade. Elaboração própria.

Do ponto de vista da origem das importações (Gráfico 10), chama a atenção a importância crescente dos países do Mercosul e do grupo de países em desenvolvimento asiáticos. Em 2005, China e Brasil respondiam, respectivamente, por 7,6% e 6,5% das importações colombianas. A Venezuela era outro importante parceiro regional (5,8%).

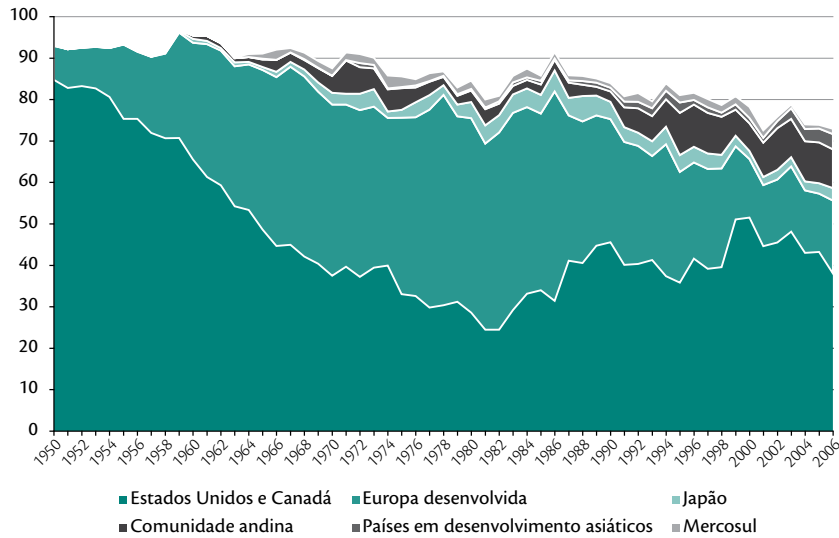


Gráfico 9. Destino das exportações (%), US\$ correntes, 1950-2006)

Fonte: Unctad/HS. Elaboração própria.

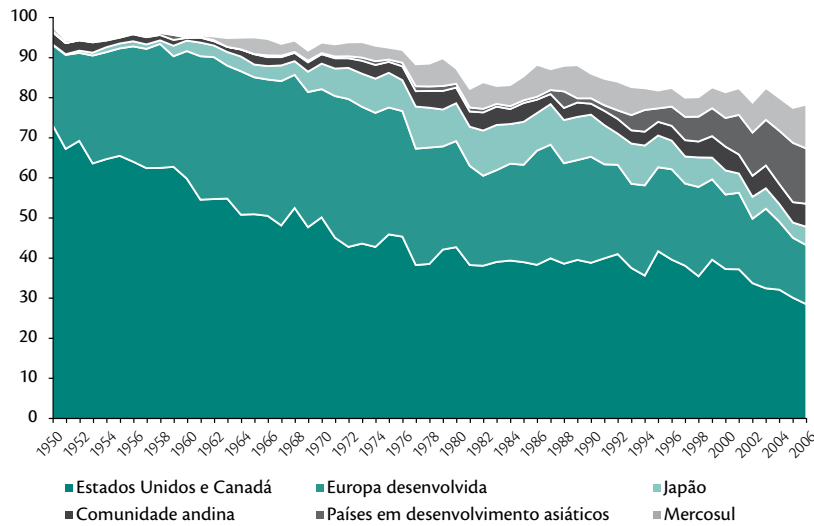


Gráfico 10. Origem das importações (%), US\$ correntes, 1950-2006)

Fonte: Unctad/HS. Elaboração própria.

A análise da intensidade tecnológica das exportações não permite, infelizmente, o uso de séries tão longas. A Tabela 7 mostra a composição das exportações para alguns anos selecionados, utilizando uma metodologia de classificação baseada em trabalhos da Unctad.⁴²

Considerando-se as exportações globais da Colômbia, a mudança de maior relevo entre 1985 e 2008 foi a já referida “substituição” do café por petróleo e carvão. O ganho de participação de produtos manufaturados não foi desprezível (as categorias de baixa, média e alta tecnologia passaram de 7,4% do total em 1985 para 18,9% em 2008), embora tenha ficado muito aquém daquele verificado nos países da chamada “Ásia dinâmica” (MACEDO e SILVA, 2006 e 2008).⁴³

O *Trade and Development Report* de 2007 chama a atenção para um importante fenômeno: o comércio intra-regional dos países em desenvolvimento tende a ser muito mais sofisticado do que as exportações para os países desenvolvidos. Isso é muito claro no caso colombiano: as exportações de produtos de média e alta tecnologia representaram 33,3% das exportações totais para a Comunidade Andina,⁴⁴ e 38,5% no caso do Mercosul. No caso das vendas para Estados Unidos e União Europeia, os valores foram de apenas 3,5% e 2,6%, respectivamente.

⁴² A Unctad, porém, desconsidera o comércio internacional de combustíveis (carvão, petróleo, gás natural). Os pesquisadores do Neit-Unicamp (NEIT, 2007) agruparam alguns dos itens desprezados numa nova categoria (“energia”). Dados classificados pela SITC-2.

⁴³ Entre 2000 e 2008, verificou-se, em vários países da América Latina, uma queda na participação de produtos mais intensivos em tecnologia, refletindo o aumento dos preços das *commodities*. No caso colombiano, como se pode observar, houve uma queda nas receitas derivadas da exportação de produtos *high-tech* e um aumento das receitas da exportação de energéticos.

⁴⁴ Para esses cálculos, mantivemos a Venezuela, juntamente com Bolívia, Equador e Peru, mas excluímos o Chile, que está fora da Comunidade Andina desde 1976.

Tabela 7. Composição das exportações por intensidade tecnológica (% , US\$ correntes, anos selecionados) e por país ou região de destino

Mundo	1985	1990	1995	2000	2005	2008	Estados Unidos	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Primários	65.2	37.3	36.8	24.4	23.0	19.8	Primários	62.1	27.0	31.2	18.0	19.8	15.2
Trabalho e recursos naturais	7.9	14.9	17.6	11.7	11.4	11.4	Trabalho e recursos naturais	10.6	11.9	18.4	8.6	9.8	4.9
Baixa intensidade tecnológica	2.3	3.3	3.3	3.6	6.4	5.0	Baixa intensidade tecnológica	0.4	1.3	1.1	1.1	3.2	2.1
Média intensidade tecnológica	1.4	1.6	3.4	4.8	6.6	5.5	Média intensidade tecnológica	0.8	0.8	0.7	0.7	1.3	1.2
Alta intensidade tecnológica	3.7	3.5	8.1	10.7	9.0	8.4	Alta intensidade tecnológica	2.9	0.9	1.3	5.8	3.1	2.3
Energia	16.3	36.9	27.2	43.1	39.3	46.0	Energia	20.1	56.1	44.5	65.1	56.3	70.6
Comunidade Andina	1985	1990	1995	2000	2005	2008	Mercosul	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Primários	16.7	24.3	15.5	16.9	17.1	21.9	Primários	69.5	17.7	21.7	5.9	8.8	9.9
Trabalho e recursos naturais	27.4	18.1	24.9	22.9	19.7	32.3	Trabalho e recursos naturais	2.6	10.3	21.2	5.6	6.3	3.5
Baixa intensidade tecnológica	5.5	4.5	4.1	5.6	5.1	5.7	Baixa intensidade tecnológica	0.4	0.7	1.3	0.5	1.7	6.7
Média intensidade tecnológica	11.4	10.0	12.0	20.1	23.2	16.0	Média intensidade tecnológica	0.7	7.8	8.4	9.8	10.9	9.8
Alta intensidade tecnológica	23.5	21.5	23.6	23.8	20.0	17.3	Alta intensidade tecnológica	11.3	23.4	23.9	25.1	49.4	28.7
Energia	2.6	13.3	16.3	7.2	12.5	4.0	Energia	9.2	34.4	9.3	47.0	17.7	40.1
China	1985	1990	1995	2000	2005	2008	União Europeia	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Primários	-	72.1	91.3	70.0	30.2	25.3	Primários	-	-	-	51.9	45.0	38.6
Trabalho e recursos naturais	-	0.9	1.3	21.1	3.7	5.9	Trabalho e recursos naturais	-	-	-	5.7	4.0	2.5
Baixa intensidade tecnológica	-	0.0	0.5	0.2	61.8	49.1	Baixa intensidade tecnológica	-	-	-	8.4	11.0	7.8
Média intensidade tecnológica	-	27.0	0.0	3.0	0.6	1.0	Média intensidade tecnológica	-	-	-	0.3	0.4	0.4
Alta intensidade tecnológica	-	0.0	6.8	5.7	3.7	3.9	Alta intensidade tecnológica	-	-	-	1.3	1.7	2.2
Energia	-	0.0	0.0	0.0	0.0	14.8	Energia	-	-	-	32.2	37.3	48.2

Fonte: UN/Comtrade, elaboração própria. Os itens não classificados não foram incluídos na tabela. Elaboração própria.

3. Crescimento econômico e composição da demanda

O Gráfico 11 traz a taxa real de crescimento da economia colombiana, como também a trajetória dos três “saldos financeiros” básicos (governamental, externo e privado) em relação ao PIB. Chama a atenção a ausência de contrações anuais do PIB⁴⁵ até a grande crise do final do século XX; de fato, a economia só registrou taxas positivas entre 1931 e 1999. Contudo, tão óbvias quanto a persis-

⁴⁵ O gráfico é inspirado na tradição “New Cambridge” e nos trabalhos realizados por Wynne Godley no Levy Institute. Os balanços derivam da identidade contábil básica; a soma dos saldos financeiros do setor público (receitas menos consumo e investimento), externo (o inverso do saldo em transações correntes) e privado (renda disponível menos consumo e investimento) é igual a zero – o que permite, aliás, o cálculo da última magnitude por resíduo. O gráfico subestima em alguma medida o peso do setor público, pois os dados disponíveis não incluem instâncias governamentais além do governo central. Sobre a metodologia dos balanços, ver Dos Santos e Macedo e Silva (2009) e Barbosa et al. (2006).

tência do crescimento positivo são as flutuações acentuadas em suas taxas. Vários intérpretes tendem a atribuir esse padrão *stop and go*, em grande parte, às vicissitudes das condições externas. Juntamente com as mudanças nos termos de troca e no comportamento dos fluxos de capital, a literatura ressalta o papel das reações – e, às vezes, das iniciativas autônomas – das autoridades públicas.

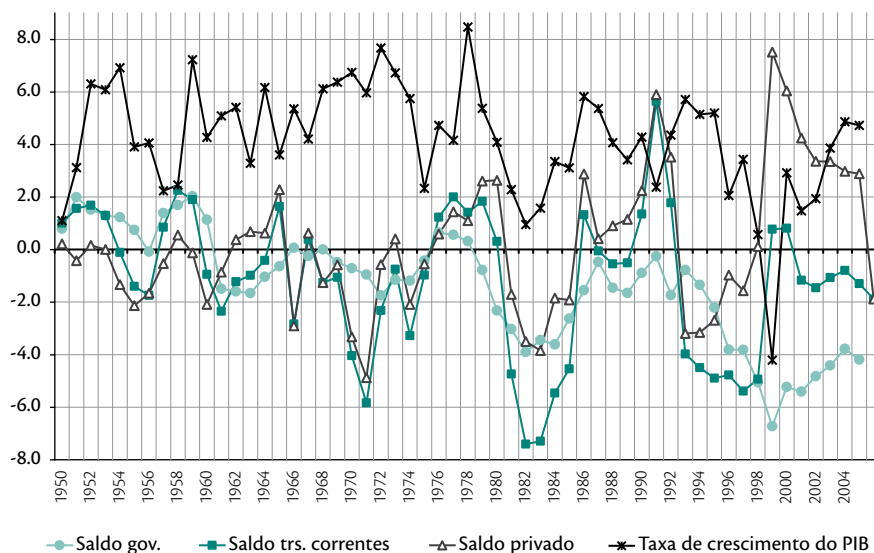


Gráfico 11. Crescimento real do PIB (%), saldos financeiros dos setores privado e governamental e saldo em transações correntes (em % do PIB), 1950-2005

Fonte: Taxa real de crescimento: Banco de la República, para 1950-1990 e DANE, para 1991-2005. Transações correntes e PIB em US\$: Villar e Esguerra (2005). Saldo financeiro do setor público (“balance fiscal total” do governo central): Junguito & Rincón (2004), convertido em dólares com base na taxa de câmbio anual média (FMI/Undata). Elaboração própria.

De fato, entre os saldos financeiros, o mais instável é, visivelmente, o saldo em conta corrente. Entretanto, “iniciativas autônomas” certamente foram importantes para determinar a mais evidente mudança do ponto de vista da composição da demanda efetiva, exibida no Gráfico 12.⁴⁶ Referimo-nos ao crescimento do consumo governamental, que passou de 7,5% do PIB⁴⁷ em 1950 para 17,2% em 2007 (tendo atingido um pico de 20,8% em 1999).

⁴⁶ As fontes oficiais colombianas disponibilizam séries para a composição da demanda final somente a partir de 1970. A série da base IMF/IFS, para valores nominais, embora cubra todo o período, parece afetada por algum tipo de descontinuidade, talvez refletindo as mudanças introduzidas nas contas nacionais do país e, por essa razão, foi empregada somente até 1970. A série em LCU (local currency units) real da base WB/WDI apresenta discrepâncias entre a soma das despesas e o PIB que, às vezes, chegam a 10% do PIB.

⁴⁷ Segundo Junguito e Rincón (2004, p. 123), na primeira metade do século XX, o gasto público em raras ocasiões foi superior a 5% do PIB.

No período, o Estado assumiu um tamanho mais condizente com o grau de desenvolvimento e as necessidades da economia colombiana, como percebidas pelas forças políticas dominantes. Ocampo (2009, p. 30) explica que o aumento do gasto

[...] se destinó, en particular, al gasto público social – especialmente educación, salud y seguridad social –,⁴⁸ al desarrollo de la infraestructura y, en épocas más recientes, a la ampliación del aparato de defensa. Durante el Frente Nacional se combinaron los dos primeros, incluida desde fines de los sesenta la seguridad social que, aunque se había iniciado en los años cuarenta, sólo tomó vida plena a partir de 1967. El aumento en la inversión en infraestructura fue el elemento dominante de la expansión de fines de los setenta y comienzos de los ochenta, en tanto que el gasto social, incluido el de la seguridad social, fue el protagonista principal de la expansión del sector público en los noventa, seguido del gasto en defensa.

[...] foi dedicado, em particular, para o gasto público social - em especial a educação, a saúde e a segurança social -, ao desenvolvimento de infraestrutura e, mais recentemente, à extensão do aparato de defesa. Durante o Frente Nacional, os dois primeiros se combinaram, incluída a partir do final dos anos sessenta a segurança social que, ainda que tenha começado nos anos quarenta, só se desenvolveu plenamente a partir de 1967. O aumento do investimento em infraestrutura foi o elemento dominante da expansão do final dos anos setenta e início dos anos oitenta, enquanto os gastos sociais, incluindo a segurança social, foi o principal protagonista da expansão do setor público nos anos noventa, seguido por gastos de defesa.. (Tradução nossa)

Uma interpretação convencional esperaria encontrar, como resultado de tamanho aumento no gasto público, um rosário de aflições variadas: aumento do déficit comercial, redução do investimento privado (*crowding-out*) e mesmo (no chamado longo prazo) do crescimento econômico.

Consideremos a hipótese dos “déficits gêmeos”. No Gráfico 11, a “fraternidade” entre déficits é muito mais clara quando se acompanham as idas e vindas do saldo em transações correntes e do saldo financeiro do setor *privado*. Os movimentos dos setores externo e privado se sobrepuseram em vários períodos críticos para as contas externas do país, como em 1956-1957, 1966-1967, 1971, 1991-1993. No início dos anos 1980, o déficit em conta corrente teve como contrapartida déficits

⁴⁸ Houve pelo menos duas inflexões na ênfase conferida às políticas sociais: a Frente Nacional implantou “programas massivos de política social” (OCAMPO, 2009, p. 65), inspirados pela Cepal e pela Aliança para o Progresso. A outra se deu com a “materialização das promessas sociais incorporadas na Constituição de 1991” (OCAMPO, 2009, p. 69).

importantes de ambos os setores internos. Entre 1993 e 1998, porém, a contrapartida do déficit externo deixou de ser o déficit privado para, aí sim, converter-se no déficit governamental. Só então, aliás, a dívida governamental passou a aumentar de forma mais substancial (Gráfico 17).

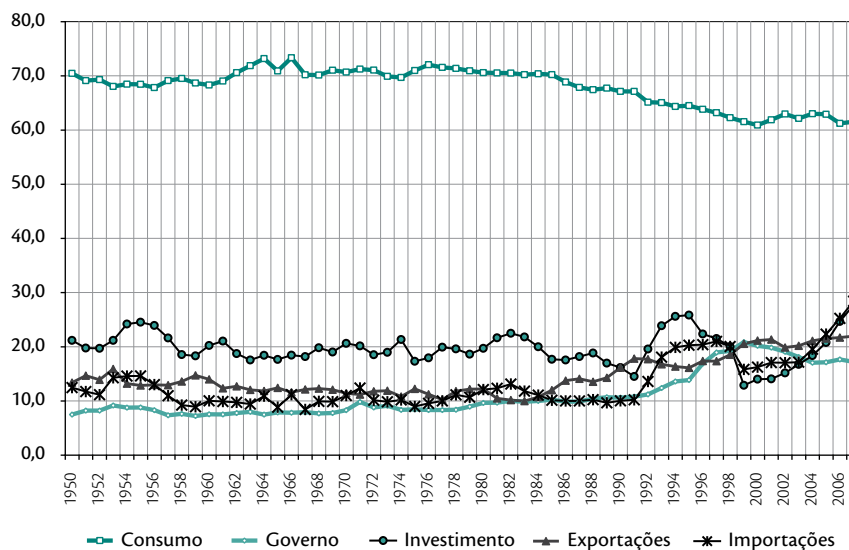


Gráfico 12. Consumo privado, consumo governamental e investimento como razão do PIB (preços constantes, 1950-2007)

Fonte: Penn World Tables 6.3, Heston, Summers e Aten (2009).

Evidentemente, a análise desses agregados – desacompanhada de uma discussão de outros fatores, como produtividade, taxa real de câmbio e política comercial – não é suficiente para esclarecer as conexões entre despesa pública e privada nas várias conjunturas. Mesmo assim, ela sugere que a hipótese dos déficits gêmeos (AVELLA, 2004) é ao menos questionável.⁴⁹

Tampouco há evidência clara de que o crescimento do governo tenha acarretado *crowding-out* do investimento privado. O Gráfico 12 mostra ainda que, na maior parte do tempo, a taxa de investimento (que agrega dispêndio privado e governamental) oscilou em torno da marca de 20%; no

⁴⁹ Avella (2005 e 2007a) trata do papel “amortecedor” (shock-absorber) da dívida pública colombiana. Na Colômbia, o comércio exterior sempre teve papel importante na geração de tributos; em meados dos anos 1950, por exemplo, as tarifas de importação representavam 25% da carga tributária. Fases em que se combinaram quedas nas importações, nos preços do café e no produto produziram fortes aumentos no déficit público. É interessante ressaltar, porém, que, segundo Echavarría et al. (2007, p. 210), os cafeicultores “lograram isolar seu setor das pressões fiscais, e o café jamais chegou a ser uma fonte importante de receitas de livre utilização para o governo”.

único período em que registrou valores significativamente maiores (entre 1993 e 1998), esse aumento foi acompanhado por outro, muito expressivo, do consumo governamental (nesses anos, por sinal, segundo o Gráfico 13, tanto o investimento privado quanto o público aumentavam em relação ao PIB).⁵⁰ Os períodos com quedas mais significativas do investimento privado, a partir de 1970, deram-se na esteira de crises externas (1984-1985 e 1997-1999) e durante a liberalização comercial acelerada – *cum* valorização cambial – no início da década de 1990.

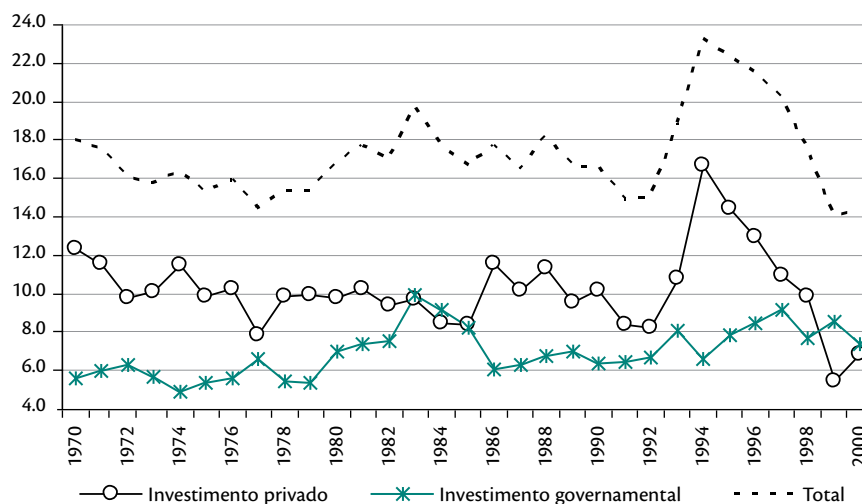


Gráfico 13. Investimento público e privado (% do PIB, 1970-2000)

Fonte: Everhart & Sumlinski (2001).

A contrapartida do aumento da participação do consumo governamental (e das exportações no PIB) foi a queda na participação do consumo privado, de 70,4% em 1950 para 61,5% em 2007. Seria absurdo, porém, supor que consumo governamental e exportações tenham “deslocado” o consumo privado; uma explicação mais razoável seria a piora da distribuição da renda observada pelo menos nas últimas três décadas, para as quais há dados disponíveis.⁵¹ A Colômbia tem em comum com outros países da América Latina índices elevados de pobreza e de concentração da renda. De fato,

⁵⁰ A estarem corretos, os dados de Everhart & Sumlinski (2001) mostram que, de 1970 em diante, a razão investimento público/privado seria, na maior parte dos anos, mais elevada na Colômbia do que no México e no Brasil.

⁵¹ A queda na participação do consumo no PIB é um dos fatos estilizados do processo de desenvolvimento (ver, por exemplo, Syrquin, 1987). Na Colômbia, porém, deu-se uma queda sustentada a partir de 1976. Durante o período, a participação dos salários na renda caiu (apesar de um aumento considerável até 1983) de 37,5% para 35% em 2005. O índice de Gini também oscilou significativamente – após cair de 59,1 em 1980 para 51,3 em 1991, tornou a subir para 58,8 e 56,2, respectivamente, em 2003 e 2004.

disputa com o Brasil a posição de país mais desigual do continente.⁵² O crescimento e as políticas sociais contribuíram para um processo de redução da pobreza ao longo do século que, no entanto, não implicou melhora na distribuição da renda (OCAMPO, 2009).

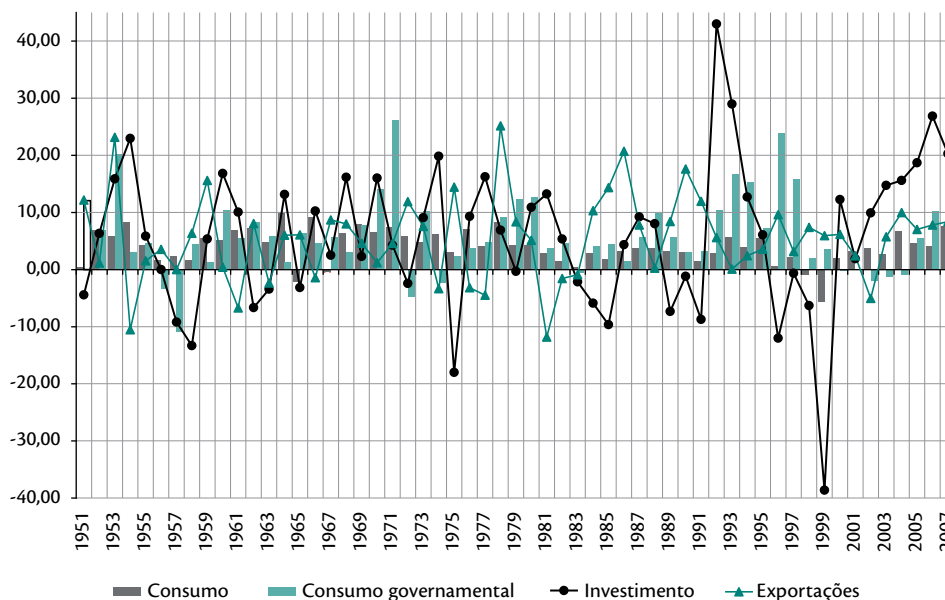


Gráfico 14. Taxas de crescimento real (itens da demanda final, 1951-2007)

Fonte: Penn World Tables 6.3, Heston, Summers e Aten (2009).

O comportamento do consumo privado no período estudado descarta, obviamente, a hipótese de um padrão de crescimento *wage-led*. O Gráfico 14 mostra que o consumo tem, na maior parte dos anos, as mais baixas taxas de crescimento dos itens de demanda final selecionados. O consumo governamental, por seu turno, partiu de valores muito baixos como proporção do PIB. Além disso, a diferença entre sua taxa de crescimento e a do PIB, em geral positiva após 1957, só se tornou mais significativa entre 1991 e 1999. Disso resulta o fato (mostrado no Gráfico 15) de que a contribuição do consumo governamental ao crescimento seja, em regra, inferior àquela do consumo privado.

A liderança do crescimento, sugeriria o Gráfico 14, foi dividida, na maior parte do período, pelo investimento e pelas exportações. Em boa parte dos anos, o investimento e as exportações alternam-se

⁵² Segundo a base WB/WDI, em 2006, os 10% mais pobres recebiam apenas 0,8% da renda nacional; os 10% (20%) mais ricos recebiam 45,8% (61,6%). Estavam abaixo da linha de pobreza (de US\$ 2 diários PPP) 23,2% da população em 1995 e 27,9% em 2006, contra 7,7% (em 1995) e 4,1% (em 2007) no Brasil.

como o item de demanda de maior taxa de crescimento.⁵³ Essa observação é ao menos compatível com a hipótese de uma trajetória de crescimento restringido pelo setor externo, em que se alternam conjunturas mais favoráveis às exportações (e ao investimento, fortemente dependente de importações de bens de capital) e períodos de desaceleração decorrentes da deterioração das contas externas e das decisões tomadas por uma gestão macroeconômica conservadora.⁵⁴

Segundo cálculos baseados nos dados das Contas Nacionais do DANE para o período 1994-2005, a soma de investimento governamental e investimento das empresas públicas não financeiras teria correspondido, em média, a 39,2% da formação bruta de capital da economia (16,1% para as empresas e 23,2% para o governo), tendo chegado, em 2000, a 52,9% do total. Os números, bastante expressivos, revelam uma outra dimensão da presença governamental na economia, na forma de investimentos voltados (como os do governo) para o mercado interno ou (como no caso da estatal Ecopetrol) para a produção de bens exportáveis.⁵⁵

A contribuição das exportações *líquidas* ao crescimento oscilou muito, tendo sido negativa em mais da metade (31 anos) do período. Fatores conjunturais (como as fortes mudanças nos termos de troca) e mudanças de política econômica explicam as oscilações nessas contribuições.

Em 1975, por exemplo, coincidiram a elevação dos preços do café e uma política econômica contracionista,⁵⁶ a forte contribuição do comércio exterior decorreu, portanto, do aumento das exportações e da contração das importações. As medidas de ajustamento frente à crise da dívida latino-americana, que incluíram a contenção do crescimento, a aceleração das desvalorizações cambiais, a promoção das exportações e um aumento das barreiras comerciais (reduzindo as importações), explicam (junto com uma curta *bonanza cafetera*) as elevadas contribuições entre 1984 e 1986. No início dos anos 1990, a contribuição negativa do comércio exterior decorreu do aumento vertiginoso das importações (Gráfico 18), bem como do comportamento pouco dinâmico das exportações, num contexto de taxa de crescimento elevada e rápida liberalização comercial.

⁵³ Investimento e consumo governamental obtiveram as mais altas taxas de crescimento em, respectivamente, 23 e 17 dos 57 anos disponíveis, contra 13 anos no caso do consumo governamental.

⁵⁴ Utilizando a metodologia de Chenery, Echavarría et al. (2007, p. 219-220) decompõem o crescimento da demanda segundo a contribuição de três componentes: demanda interna, substituição de importações e exportações. Segundo eles, de 1945 até 2001, a maior contribuição proveio da demanda interna. A substituição de importações foi a segunda fonte de demanda mais importante nos períodos 1945-1965 e 1981-1987 (no período subsequente, 1987-1998, houve uma importante de substituição de importações), sendo superada, a partir de então, pelo crescimento das exportações.

⁵⁵ Para esse cálculo, foram utilizados os números de formação bruta de capital e fixo e variação de estoques das contas dos setores institucionais. Há diferenças importantes entre esses números e aqueles oferecidos por Everhart & Sumlinski (2001).

⁵⁶ Preocupada em conter o déficit fiscal e a inflação, que crescia desde 1970 (GARAY, 1998, p. 22).

Finalmente, não há mistério na elevada contribuição positiva no ano de 1999: a explicação reside na contração do PIB (-4,2%) e na queda brutal das importações (-24,7%). Não há, portanto, evidência de que as muitas mudanças na política comercial colombiana (ver adiante) tenham logrado alterar de forma substancial o papel do comércio exterior no padrão de crescimento do país.

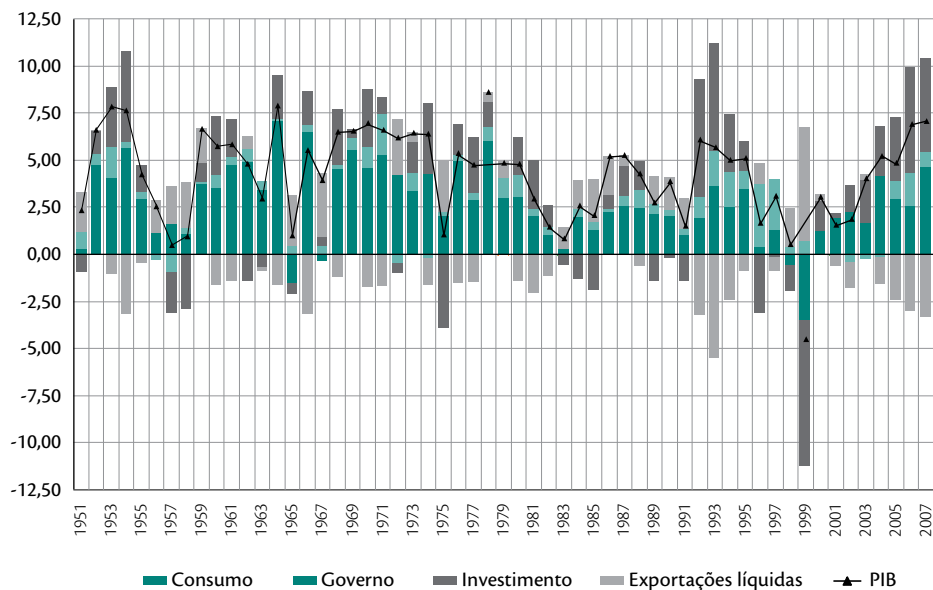


Gráfico 15. Contribuição ao crescimento do PIB real, 1951-1970 (% da variação total)

Fonte: Penn World Tables 6.3, Heston, Summers e Aten (2009).

Uma nota sobre a dotação de recursos

A Colômbia tem o quarto maior território (após Brasil, Argentina, México e Peru) e a terceira maior população (após Brasil e México) da América Latina. O relevo acidentado – atravessado por três cordilheiras – teve por efeito atrasar de forma significativa a integração dos vários mercados regionais (OCAMPO, 2009).

A importância das exportações de produtos primários em sua história econômica – até os dias de hoje – é testemunho de que o país experimentou os bônus e os ônus de uma dotação abundante de recursos naturais. Segundo o WB/WDI, 38% do território em 2005 constituíam terras agricultáveis (contra 31,2% no Brasil); a parcela arável da terra é de apenas 1,8% (contra 7% no Brasil).

A dotação de recursos explica também o perfil energético do país: a energia hidrelétrica respondia (segundo dados do WB/WDI), em 2006, por 78,7% da produção de eletricidade (o carvão por 7,5%, o gás natural por 12,4% e o petróleo por 0,2%). O país é exportador líquido de energia.

O investimento em educação subiu consistentemente de 1970 em diante. Nesse ano, representava 1,9% do PIB; em 2007, atingia 4,9%. A taxa de alfabetização da população adulta, em 2007, era de 92,7%, semelhante à do Brasil.

O investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) foi de 0,29% do PIB em 1996 e 0,16% em 2001 (WB/WDI); para os mesmos anos, os números foram de 0,7% e 1% no Brasil. Havia 84 pesquisadores em P&D por 1.000 pessoas em 1996 e 127 em 2004 (461 no Brasil neste último ano). Havia apenas 8 computadores para cada 100 habitantes em 2007, a metade do índice brasileiro.

O número de pedidos de registro de patentes parece ser muito baixo: zero entre 2004 e 2006 (WB/WDI) e 121 em 2007, comparado a uma média de 3.891 pedidos anuais no Brasil, para os mesmos anos. Segundo a NSF (2008), o dispêndio em P&D realizado na Colômbia por multinacionais norte-americanas era de reduzida importância.

4. Coordenação e política econômica

O Estado que, no dizer de Ocampo, *dirigiu a industrialização* entre 1945 e 1974 herdou da etapa primário-exportadora um conjunto de instrumentos e práticas de política econômica. Herdou também instituições, públicas e privadas, expressando uma economia política que, em medida importante, persistiria no período posterior – durante o qual a intervenção se tornaria mais consciente (OCAMPO et al., 2007a, p. 284) e profunda.

Entre as práticas já tradicionais de política econômica, destacam-se a presença (inclusive empresarial) do Estado na infraestrutura (particularmente nos setores de transporte e comunicações) e o protecionismo, tarifário e não tarifário (OCAMPO, 2009, p. 23). Mais do que uma expressão do desejo de fortalecer a produção nacional,⁵⁷ a proteção teria refletido (ao menos inicialmente) a escassez de alternativas para o financiamento do setor público (KALMANOVITZ & LÓPEZ, 2007, p.

⁵⁷ Entretanto, as tarifas comerciais sobre a importação de bens de consumo sempre foram muito mais altas do que as demais (três vezes, em média, no século XX, segundo Vilar & Esguerra, 2004, p. 34n), o que sugere a presença de uma motivação adicional. Thorp (1988, p. 147) mostra que, em 1960, as tarifas sobre bens de consumo eram também significativamente mais elevadas do que as demais em Argentina, Brasil, Chile e México.

134) e para o ajustamento das contas externas. Até os anos 1920, o financiamento do setor público dependia exclusivamente das tarifas sobre o comércio exterior (JUNGUITO & RINCÓN, 2004, p. 115).⁵⁸ Além disso, como sugerem Villar e Esguerra (2004), as condições estruturais da economia colombiana⁵⁹ tornavam indispensável o recurso intensivo às tarifas e a outros instrumentos de política comercial para evitar a eclosão de crises na balança de pagamentos.

O banco central colombiano – o Banco de la República, criado em 1923 – ganhou, com o abandono do padrão-ouro em 1931, autonomia para realizar empréstimos para diversos agentes, públicos e privados (SÁNCHEZ et al., 2007, p. 334). Entre os primeiros, além do próprio governo e de instituições bancárias como a Caja Agraria (de 1931) e o Banco Central Hipotecário (1932), o Instituto de Fomento Industrial (IFI, 1940). Entre os segundos, além dos bancos, empresas industriais e a poderosa Federación Nacional de Cafeteros (1927).⁶⁰

Segundo Ocampo (2009, p. 26), com a Grande Depressão, consolidaram-se algumas características peculiares da atuação estatal colombiana: “a conjunção de uma ativa intervenção no setor externo e no mercado creditício, com um relativo conservadorismo no manejo monetário e fiscal”. No período subsequente, essa herança político-institucional se consolidaria numa verdadeira “estratégia de desenvolvimento”, que exigiu do Estado colombiano um aperfeiçoamento dos instrumentos de intervenção.

A revogação de um tratado comercial com os Estados Unidos, em 1949, permitiu retomar a flexibilidade da política tarifária. A reforma de 1951 introduziu tarifas *ad valorem* (OCAMPO et al., 2007a, p. 285) e aumentou a proteção tanto tarifária quanto não tarifária. Essa reforma, dizem Junguito & Rincón (2004, p. 52), foi a base do “imenso esforço de substituição de importações” na indústria manufatureira desenvolvido na época.

O Banco de la República ampliou seus poderes sobre o sistema financeiro, ganhando autoridade para alterar os depósitos compulsórios e fixar taxas de juros. Mais do que isso, foi autorizado a

58 Segundo os mesmos autores, a partir dos anos 1930, os impostos internos passaram a superar os externos, assim como (com a criação do imposto de renda) os impostos diretos passaram a equivaler, *grosso modo*, aos indiretos, evidenciando a sofisticação crescente do aparato fiscal. Entretanto, as tarifas sobre a importação continuaram importantes: representavam ainda 28% da arrecadação entre meados dos anos 80 e 90 (AVELLA, 2007a, p. 3n).

59 A saber, a baixa elasticidade-preço do comércio exterior e a pequena abertura comercial (que comprometiam a eficiência das variações na taxa de câmbio) e a ausência de financiamento externo (que tornava imperativo um ajustamento rápido nas situações de déficit externo).

60 A criação do Fondo Nacional del Café (1940), administrado pela Federación, implicou “entregar a ela elementos de política macroeconômica” (OCAMPO: 2009, p. 9), assim como, diríamos, de política industrial. O fundo, cuja função era a administração de estoques, gerou excedentes que financiaram a criação de empresas e o progresso técnico do setor (id., p. 26).

operar como prestador em última instância, a instituir linhas diretas de financiamento para agricultura, indústria e comércio e a direcionar o crédito concedido pelos bancos comerciais (OCAMPO et al., 2007a, p. 286). Em 1963, o governo criou a Junta Monetária,⁶¹ composta por representantes de várias instâncias do executivo e responsável pelas políticas monetária, cambial e creditícia (GARAY, 1998, p. 321) e que aprofundou as políticas de direcionamento do crédito (SÁNCHEZ et al., 2007, p. 341). Além disso, foram instituídos no próprio banco vários fundos de fomento, especializados no financiamento da indústria, da agropecuária e das exportações (OCAMPO et al., 2007, p. 290).

Criaram-se, no pós-guerra, muitas empresas estatais, tanto financeiras quanto produtivas. As últimas se concentraram nas áreas de infraestrutura, particularmente em serviços públicos e transportes.⁶² Uma exceção notável foi o surgimento, em 1948, da Ecopetrol,⁶³ hoje a maior empresa do país.

Já no que se refere à criação e consolidação de empresas *privadas*, a literatura colombiana destaca o papel central que teria sido desempenhado pelo Instituto de Fomento Industrial (IFI). O instituto tinha por objetivo adquirir, em caráter temporário, participações no capital de empresas privadas de uma (extensa) lista de setores considerados prioritários. Vários autores atribuem ao instituto papel central no surgimento, nos anos 1950, de empresas pioneiras na produção de aço (a Acerías Paz del Río, emblemática da industrialização colombiana, recentemente adquirida pela Votorantim), pneumáticos, soda cáustica e cimento e, nos anos 1960, no apoio às indústrias automobilística e petroquímica (GARAY, 1998, p. 128).

O IFI, sendo a única agência oficial estritamente destinada a promover o desenvolvimento industrial (segundo Brando, 2009), é parte central do cenário descrito pela maioria dos intérpretes colombianos, no qual agricultura e indústria teriam sido favorecidos em proporções semelhantes:⁶⁴

Hubo una gran protección tanto para la industria como para la agricultura con medidas similares en materia arancelaria, de subsidios crediticios y de inversiones directas en la producción de insumos que fueran considerados básicos para el desarrollo de cada uno de estos sectores. (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2007, p. 137)

⁶¹ Que substituiu a antiga Junta Directiva del Banco de la República, na qual havia uma representação significativa do setor privado.

⁶² Segundo Ocampo (2009, p. 33), o investimento público na indústria manufatureira foi inferior àquele verificado na maior parte dos países médios e grandes do mundo em desenvolvimento.

⁶³ A empresa assumiu, a partir de 1951, os ativos de várias concessões de exploração, passou, em 1974, a monopolizar o refino de derivados de petróleo (GALINDO, 1999) e, em 1983, descobriu, em *joint-venture* com a multinacional Oxy, o campo Caño Limón, que permitiu ao país voltar a exportar petróleo.

⁶⁴ Ainda, baseado em evidências empíricas até aqui pouco exploradas, Brando (2009) conclui que, ao menos no período 1940-1964, a importância do instituto tem sido enormemente superestimada.

Houve uma grande proteção tanto para a indústria quanto para a agricultura, com medidas similares em matéria tarifária, de subsídios de créditos e de investimentos diretos na produção de insumos considerados básicos para o desenvolvimento de cada um destes setores. (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2007, p. 137, tradução nossa)

Convém destacar, porém, que, até hoje, persistem no país algumas políticas de direcionamento de crédito à agricultura e às exportações (mas não à indústria). Além disso, os incentivos à adaptação e geração de tecnologia se destinaram, segundo Ocampo (2009, p. 28), prioritariamente à agricultura.

Os gráficos 16-18 são um possível testemunho da proverbial prudência com que o aparato intervencionista acima descrito – muito semelhante àquele construído em outros países latino-americanos – interagiu com a política macroeconômica colombiana⁶⁵.

Ao contrário do que sucedeu a outros países latino-americanos, a Colômbia não experimentou, no período, nenhum episódio hiperinflacionário. A inflação, de fato, manteve-se, com a exceção de uns poucos picos, em patamares moderados (Gráfico 16).

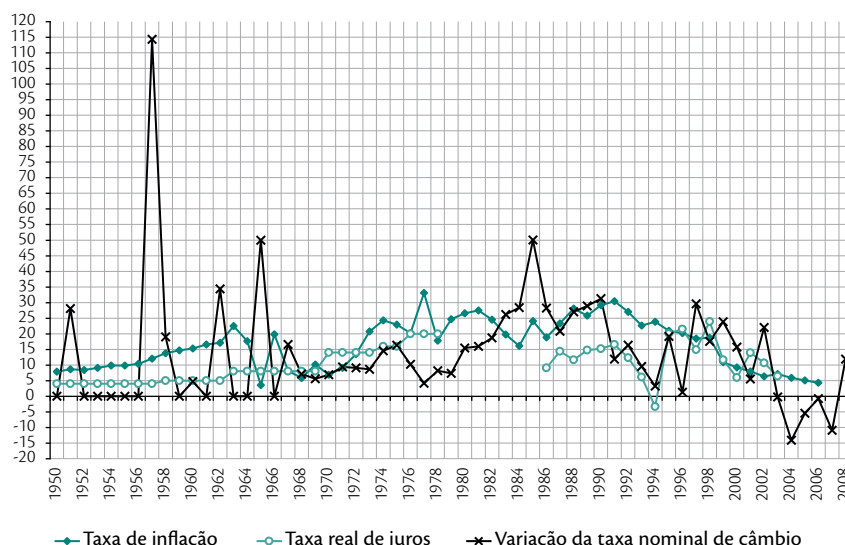


Gráfico 16. Taxa de inflação (IPC), taxa real de juros e variação anual da taxa nominal de câmbio

Fonte: WB/GFF WDI para a taxa de inflação e para a taxa real de juros, Banco de la República para a taxa de câmbio (dezembro contra dezembro do ano anterior), elaboração própria.

⁶⁵ Naturalmente, é pouco razoável avaliar a “qualidade” da política econômica com base em variáveis como inflação e dívida pública (e mesmo crescimento) sem levar em conta fatores como diferenças estruturais, natureza e intensidade dos choques, etc.

Peculiares, também, são os indicadores relativos às contas públicas (Gráfico 17). Segundo os números de Junguito & Rincón (2004), entre 1950 e 1995 (quando sofreria nova inflexão, referida adiante), o gasto primário do governo central passou de 5,3% do PIB para 12,3%.⁶⁶ A dívida interna, no mesmo período, aumentou muito menos: de 3,8% a 6,2% do PIB. Comparando-se esses mesmos dois anos, a variação da dívida externa do setor público não foi muito diferente. Tanto o déficit primário quanto os pagamentos de juros mantiveram-se em níveis reduzidos até meados dos anos 1990.

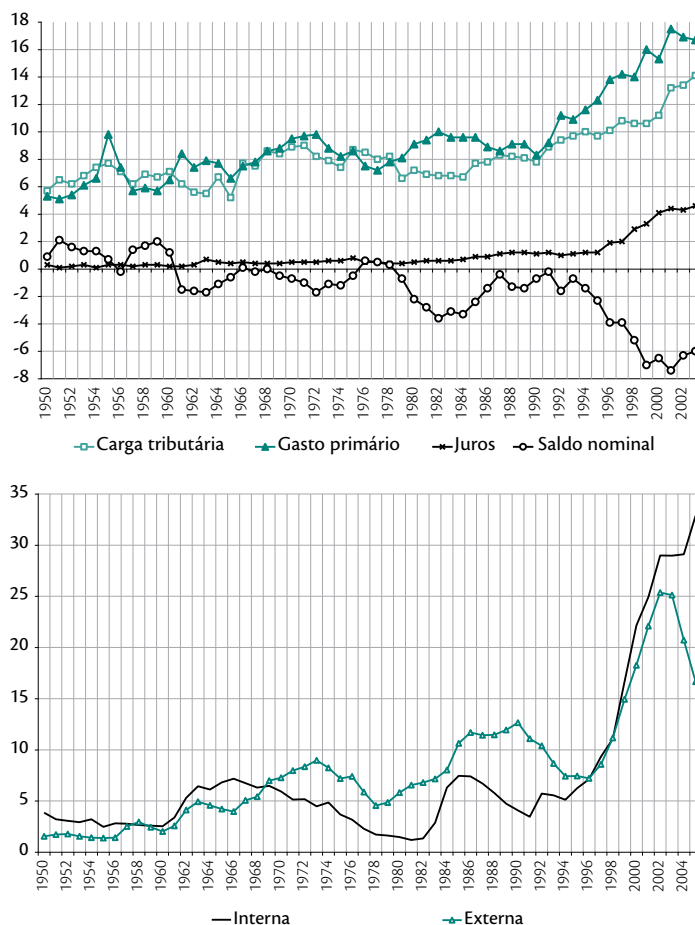


Gráfico 17. Gasto primário e com juros, carga tributária, dívida pública externa e interna (pesos correntes, % do PIB, 1950-2003)

Fonte: Junguito & Rincón (2004).

⁶⁶ Números de FitzGerald, publicados em Thorp (1998, 181), mostram que, entre 1950 e 1970, a razão despesa total do governo/PIB aumentou de forma expressiva (e em ordem decrescente) no Chile, no Brasil, no Peru e na Colômbia, em contraposição a aumentos muito pequenos na Argentina e no México. Segundo os dados do WB/WDI, a razão consumo governamental/PIB, no Brasil, no Chile e na Colômbia era, em 1960, respectivamente, 14,1%, 9,0% e 6,4%. Em 1995, os valores eram 21%, 10,4% e 15,2%, mostrando, portanto, para esse período, um crescimento muito mais acelerado na Colômbia do que nos outros dois países.

Mas o Gráfico 16 traz também evidências dos percalços enfrentados pela economia colombiana e das respostas adotadas no plano da política cambial. Na Colômbia, o câmbio fixo do pós-guerra foi combinado, como em outros países latino-americanos, com um regime de taxas múltiplas e com uma política comercial que recorria intensamente a barreiras não tarifárias, na forma de exigências de licença e depósitos prévios, restrições quantitativas e proibições. Em muitos períodos, essas barreiras parecem ter sido mais importantes do que as tarifas e a própria taxa de câmbio – cujo valor oficial, registrado na figura, sofreu sem dúvida algumas desvalorizações espetaculares entre 1950 e 1967.

Já o Gráfico 18 registra as variações, evidentemente mais moderadas – dado o efeito inflacionário das desvalorizações – na taxa real de câmbio.⁶⁷ Registra também oscilações bastante significativas na tarifa aduaneira média, medida pela razão entre a arrecadação e o valor das importações.⁶⁸

Villar e Esguerra (2005) exploram um fato estilizado (identificado por Ocampo) um tanto surpreendente: a existência de vários períodos em que coincidiram a valorização real do câmbio e o relaxamento do protecionismo. Para os autores, essa coincidência deriva da *endogeneidade* da política comercial (contraposta à ideia de um desígnio protecionista), mesmo antes da liberalização dos anos 1990. Já para Ocampo,⁶⁹ a análise mais detida do comportamento da estrutura das tarifas de importação e das barreiras não tarifárias sugere que, nos períodos de melhora nos termos de troca (como nas *bonanzas cafeteras*) ou de reconstituição do acesso ao financiamento externo, o afrouxamento das restrições tendia a ser muito seletivo; a exposição dos setores tradicionalmente mais protegidos (como os de bens de consumo) pouco aumentava (mesmo com a valorização real do câmbio, devido às barreiras quantitativas), enquanto o investimento industrial era estimulado pelo barateamento das importações de bens de capital (OCAMPO, 2009, p. 45).

Problemas recorrentes na balança de pagamentos determinaram também modificações sucessivas nas políticas cambial e comercial. A chamada crise da dívida comercial (1956-1957) levou o país a uma renegociação da dívida com os credores norte-americanos e a tomar um empréstimo *stand-by* do FMI (AVELLA, 2004). Como havia sido feito antes (e seria feito depois várias vezes; ver Garay, 1998, cap. 9), a crise determinou novo avanço das tarifas sobre produtos importados e uma pletora de restrições quantitativas. Mas acarretou também as primeiras iniciativas na direção de um modelo

⁶⁷ Villar e Esguerra (2005) chamam a atenção para a tendência à desvalorização real do câmbio colombiano durante o século XX.

⁶⁸ A série mais curta do câmbio real (1950-1967), construída com base nas taxas livres (aplicadas a exportações preferenciais), é um indicador parcial da intensidade das pressões sobre as contas externas durante os períodos em que o câmbio oficial caminhava no sentido da valorização real.

⁶⁹ Comunicação pessoal, 14/1/2010.

misto (o chamado Plan Vallejo), que buscou o fortalecimento e a diversificação da base exportadora do país (GARAY, 1998, p. 359 e OCAMPO, 2009, p. 47). A crise de 1966-1967, por seu turno, ensejou a substituição do regime de câmbio fixo (e das taxas múltiplas de câmbio) pelo de *crawling-peg*,⁷⁰ assim como outras medidas de apoio às exportações.

Outra importante iniciativa de política econômica tomada no período (também durante a presidência de Lleras Restrepo, 1966-1970) foi a assinatura do Acordo de Cartagena, criando o Pacto Andino, em 1969. De clara inspiração prebischiana, o acordo pretendia impulsionar “o desenvolvimento e a complementação industrial por intermédio da aplicação de programas setoriais de desenvolvimento industrial, sob uma estratégia de substituição de importações sub-regional que fortalecesse o poder de negociação frente a terceiros países” (GARAY, 1998, p. 420).⁷¹

A mudança do regime cambial, segundo vários intérpretes, contribuiu de forma substancial para a diversificação da pauta de exportações do país – mas não para um aumento sustentado da contribuição das exportações líquidas para o crescimento (Gráfico 15). Divergências entre os membros levaram ao abandono de parte importante das ambições iniciais do Pacto Andino, ainda que, sem dúvida, tenha ele favorecido um aumento da integração comercial dos países.

Como mencionado, o período 1967-1974 foi o de mais rápido crescimento no pós-guerra. Isso não foi, porém, capaz de evitar o progressivo fortalecimento da crítica liberal ao padrão de desenvolvimento. Segundo Ocampo, discutiam-se na Colômbia, já nos anos 1960, os impasses do processo de substituição de importações, associados à estreiteza do mercado interno e à incapacidade de lograr uma inserção externa compatível com um crescimento mais acelerado. A sucessão de crises externas e a persistência do *stop and go* – retomado no início dos anos 1970 – pareciam dar razão aos que pregavam a eliminação dos supostos vieses antiexportações e antiagricultura. Além disso, enquanto ícones da industrialização, como as Acerías Paz Del Río, enfrentavam dificuldades financeiras consideráveis, dava-se um progressivo aumento da inflação. Foi nesse quadro que os primeiros governos dos anos 1970 (Pastrana, 1970-1974, e López Michelsen, 1974-1978) defenderam a adoção de uma estratégia mais liberal, inspirada pelas recomendações do Banco Mundial (KALMANOVITZ & LÓPEZ, 2003).

⁷⁰ A mudança, decidida contra a opinião do FMI e consubstanciada no Decreto-lei 444, é fartamente discutida na literatura. Ver, por exemplo, García & Jayasuriya (1997), Garay (1998), Ocampo et al. (2007a).

⁷¹ O Pacto Andino incluía também várias disposições relativas ao investimento direto externo, por exemplo, proibindo-o em áreas como saneamento básico, serviços públicos, energia e comunicações (GARAY, 1998, p. 163). As restrições começaram a ser relaxadas em 1987.

Independentemente de suas causas,⁷² a aceleração da inflação parece ter desempenhado um papel crucial na forma como a Colômbia atravessou o período que, nos demais países latino-americanos, levou ao endividamento, à crise e à década que, para a maior parte deles – mas não para a Colômbia –, foi “perdida”.

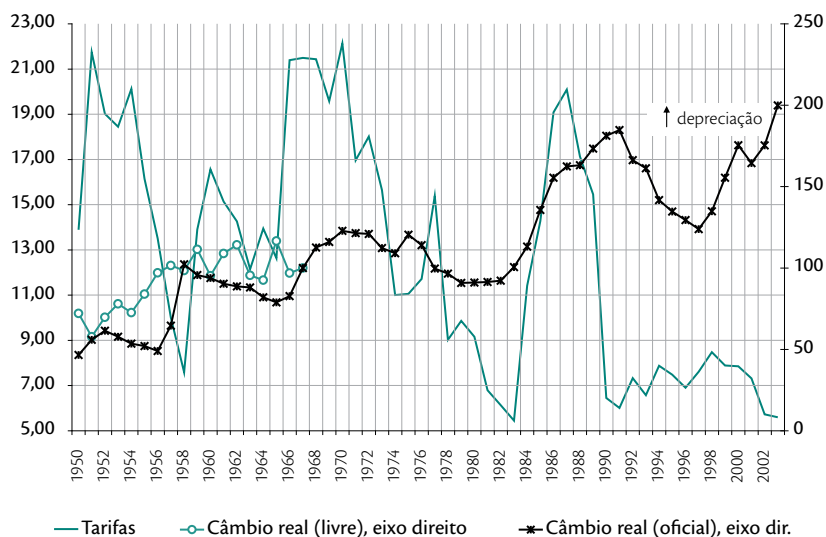


Gráfico 18. Tarifas aduaneiras médias (arrecadação sobre valor das importações) e taxas reais de câmbio (1950-2003)

Fonte: Vilar & Esguerra (2004), que chamam a atenção (pp. 31-32) para o fato de que a arrecadação reflete tanto o valor das tarifas quanto a composição das importações.

Quando se deu o primeiro choque do petróleo, a Colômbia se tornava importadora líquida de petróleo (GARCÍA & JAYASURIYA, 1997, p. 51). O aumento da inflação suscitou uma resposta forte do governo López Michelsen,⁷³ na forma de corte do gasto público, aumento da arrecadação e adoção de controles sobre a tomada de empréstimos externos por parte do setor privado (AVELLA, 2007b, p. 570).

Em 1976, um evento fortuito veio afastar ainda mais o país da tentação (e da necessidade) do endividamento externo: uma geada no Brasil deu início à maior *bonanza cafetera* do século. Temendo os impactos inflacionários da conversão em pesos das receitas de exportação, o governo intensificou

⁷² Ocampo (2009, p. 51-52) atribui sua origem ao processo inflacionário global e sua persistência à “generalização de mecanismos explícitos ou implícitos de indexação”. Menciona também (como Berry, 1983) os impactos inflacionários dos vários episódios de desvalorização cambial. García & Jayasuriya (1997) preferem responsabilizar as políticas monetária e fiscal.

⁷³ Que foi obrigado a abrir mão das promessas de campanha de transformar a Colômbia no “Japão da América Latina”.

as políticas contracionistas (SÁNCHEZ et al., 2007, p. 365). O saldo em conta corrente passou de -3,3 do PIB, em 1974, para 0,97% no ano seguinte, mantendo-se positivo até 1980 – apesar da desaceleração das desvalorizações nominais do câmbio e das medidas de liberalização das importações (promovidas pelo governo Turbay entre 1979 e 1981; ver Garay, 1998, p. 331). Com o fim da *bonanza*, entretanto, e com a resposta das importações à liberalização, voltaram a aumentar o déficit comercial e o déficit em transações correntes. Só então – e num momento em que “a *idade de ouro* da banca internacional já [...] começava a declinar” (AVELLA, 2007b, p. 571) – o país engajou-se de forma mais intensa (mas durante anos de baixo crescimento) no processo de endividamento (Gráfico 20).

A exportação de produtos ilegais

Segundo García & Jayasuriya (1997, p. 52-53), foi nos anos 1970 que a Colômbia tornou-se o principal exportador global de narcóticos. O crescimento das exportações (estimadas em US\$ 200 milhões anuais em meados dos anos 1970) parece ter se acentuado durante o período da *bonanza* cafeteira, contribuindo em alguma medida para o crescimento das reservas oficiais.

O Gráfico 19 reproduz três estimativas das receitas da indústria ilegal, comparando-as com o valor das exportações legais e do saldo da conta comercial do país. Estima-se, porém, que a maior parte dessas receitas tenha permanecido no exterior.

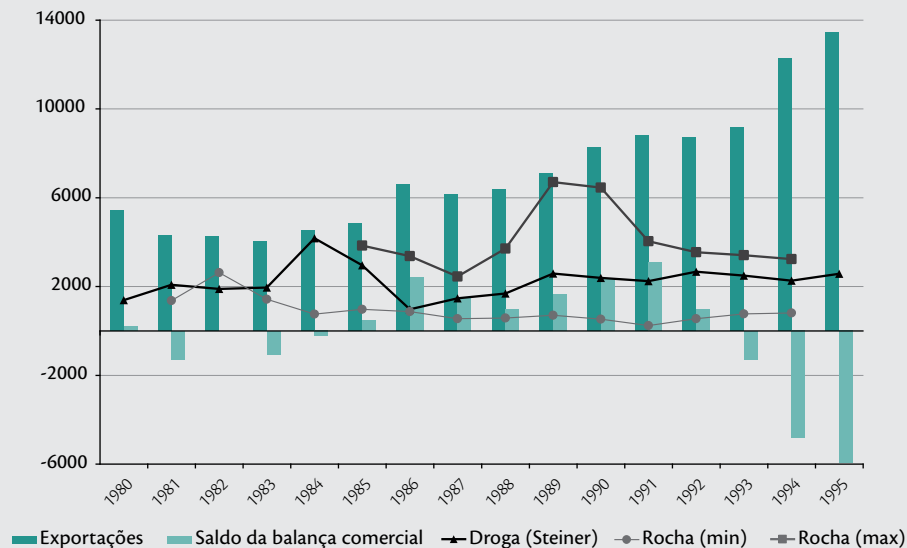


Gráfico 19. Estimativas do faturamento da indústria ilegal da droga (US\$ milhões correntes)

Fonte: Dados sobre a indústria ilegal da droga coligidos por Thoumi (2002). Dados de comércio exterior do WB/WDI. Elaboração própria.

A crise da dívida latino-americana, portanto, atingiu a Colômbia numa situação em que sua fragilidade externa (Gráfico 20) não era tão grave quanto a de outros países da região. Em que pese a forte crise financeira – que levou à nacionalização de muitas instituições financeiras (GARCÍA & JAYASURIYA, 1997, p. 58) –, a economia continuou a crescer, ainda que a taxas relativamente baixas (Gráfico 20). Com o baixo crescimento, somado à desvalorização cambial e à reversão da liberalização comercial (a partir de 1981, no governo Betancur, 1982-1986; ver Garay, 1998, p. 32-35), o saldo da balança comercial voltou a ser positivo a partir de 1986; o déficit em conta corrente (que atingira 7,4% do PIB em 1982) contraiu-se, facilitando a renegociação dos pagamentos (sob a assistência do FMI) com os bancos credores e dispensando o recurso à moratória (AVELLA, 2007b).

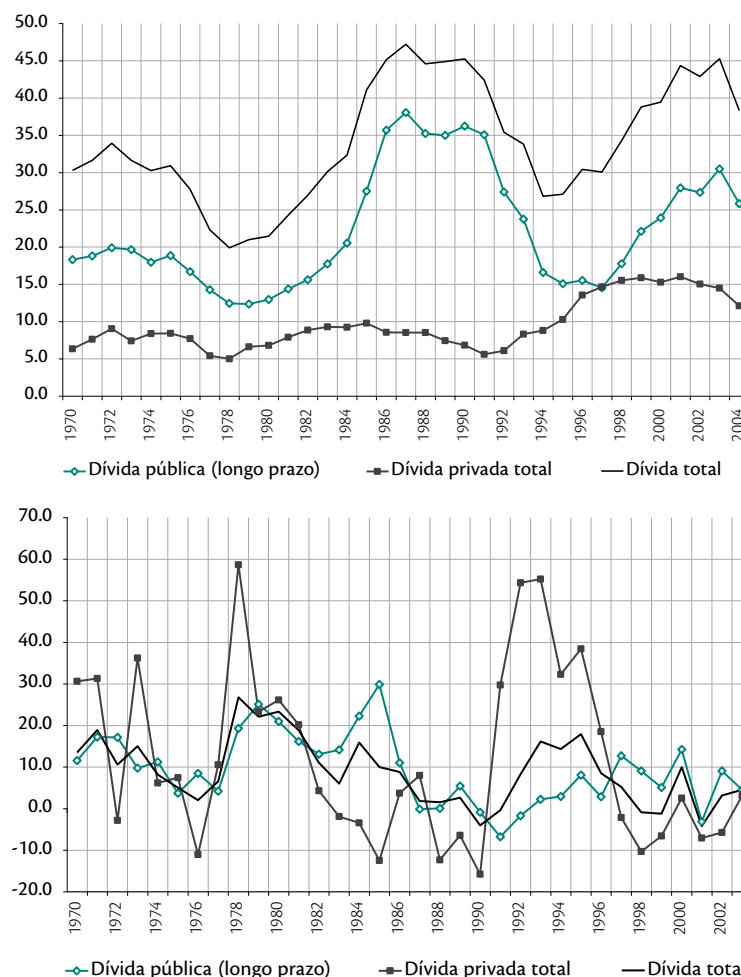


Gráfico 20. Dívida externa pública (longo prazo) e privada como razão do PIB (lado esquerdo) e taxas de crescimento (direito), 1970-2004

Fonte: Avella (2006), elaboração própria.

Uma vez contornado o problema das contas externas, o país retomou a trajetória liberalizante adotada já no início dos anos 1970. Vimos que, para Ocampo (2009), o ano de 1990 marca o início da etapa corrente – de “abertura econômica” – da economia colombiana. Nesse ano, já no final da presidência Barco (1986-1990), formulou-se um programa que, no intuito de aumentar a competitividade externa do país, previa a progressiva remoção das barreiras às importações. Em 1991, porém, durante a administração Gaviria (1990-1994), o processo foi brutalmente acelerado,⁷⁴ como parte do esforço (bem-sucedido, como se pode ver no Gráfico 16) de reduzir a inflação. Implantaram-se, a partir daí,⁷⁵ todas as reformas típicas do período neoliberal (ver Cano, 1999 e Ocampo et al., 2007). Eliminaram-se as restrições ainda existentes ao investimento direto externo, sem fazer exceção ao setor bancário; concedeu-se a independência ao Banco de la República (que deixou de centralizar as operações cambiais); desmantelou-se o aparato de direcionamento do crédito; liberalizaram-se as taxas de juros; privatizaram-se empresas produtivas e financeiras; abriu-se a conta financeira.⁷⁶

Outra das novidades do período foi a introdução do regime de bandas cambiais, cuja administração conduziu – dada a pressão dos influxos de capitais do período – a uma forte valorização real do peso. As contas comerciais passaram de 3,0% do PIB em 1992 para -4,3% em 1993, permanecendo próximas desse valor até 1999. O saldo em transações correntes passou de 1,8% em 1992 para -5,4% em 1997, levando a uma situação de fragilidade externa que o Banco de la República – menos prudente dessa vez – não soube evitar.

Entre 1993 e 1995, a taxa de crescimento do investimento despencou de 29% para 1% (para a partir daí permanecer em território negativo até o ano de 2000). Uma expansão acentuada do gasto – e do déficit – público sustentou, porém, o crescimento da economia até este último ano.⁷⁷ O golpe de misericórdia veio com as repercussões da crise asiática e, principalmente, da crise russa. Na interpretação de Sánchez et al. (2007, p. 367), o Banco de la República, preocupado com o *currency mismatch* dos agentes endividados em moeda estrangeira, empenhou-se na defesa da taxa de câmbio, ensejando, em contrapartida, a contração aguda do investimento e do consumo privados. Estes, em 1999, contraíram-se em 34,6% e 5,4%, respectivamente, levando a uma queda de 4,2% do PIB.⁷⁸

⁷⁴ Um “fato surpreendente em um país caracterizado pela continuidade nas políticas e pela falta de entusiasmo das autoridades pelos experimentos econômicos” (ECHAVARRÍA et al., 2007, p. 215).

⁷⁵ Vale dizer, durante as presidências Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002) e Uribe (2002-2006 e 2006-2010).

⁷⁶ Mas sem prejuízo do recurso, em certas conjunturas, a medidas de controle dos fluxos de capital, como a imposição de depósitos compulsórios (COELHO & GALLAGHER, 2010).

⁷⁷ A crise legou uma dívida pública de tamanho inusitado na história colombiana. Segundo Ocampo (2009, p. 31), a explicação desse crescimento – para ele relacionado não só ao comportamento do gasto e da receita públicos, como também à elevação inicial das taxas de juros – é ainda motivo de intensa discussão.

⁷⁸ Essa contração foi superada apenas, em toda a América Latina, pelas da Venezuela (-6,0%) e do Equador (-6,3%).

Entre 1997 e 2003, a taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 1,4% a.a. Taxas mais elevadas de crescimento (5,5% entre 2003 e 2008) só voltariam a ser obtidas no bojo de uma expansão global que foi generosa para exportadores de *commodities* e, particularmente, para exportadores de petróleo como a Colômbia.

Em 2006, após breves 22 meses de negociação, a Colômbia assinou, na primeira presidência Uribe, um tratado de livre-comércio com os Estados Unidos (ainda não aprovado pelo congresso norte-americano). No tratado – como em tantos outros firmados no quadro do chamado “novo regionalismo” –, os Estados Unidos oferecem, em essência, a manutenção de privilégios (anteriormente passíveis de revogação) em troca de reduções importantes na proteção comercial e de compromissos – em torno a temas como investimento direto e propriedade intelectual, entre outros – que vão muito além daqueles já acordados no âmbito das negociações multilaterais da OMC. O tratado reduz, portanto, o *policy space* colombiano, consumando o longo processo de ruptura com o desenvolvimentismo latino-americano.

Referências

- AKYÜZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos*, 72, julho. 2005.
- AVELLA GÓMEZ, M. Historical background of the public debt in Colombia. A general introduction to the management of public debt in Colombia during the postwar period, 1950-1970. *Borradores de Economía*, Banco de la Republica de Colombia, n. 317, 2004.
- _____. The shock-absorber role of the internal public debt in Colombia, 1923-2003. *Borradores de Economía*, Banco de la Republica de Colombia, n. 342, 2005.
- _____. Some stylized facts on public finance in Colombia since the first Kemmerer mission (1923). *Borradores de Economía*, Banco de la Republica de Colombia, n. 469, 2007a.
- _____. El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo XX. *Borradores de Economía*, Banco de la Republica de Colombia, n. 387, 2007b.
- BARBOSA-FILHO, N; RADA, C; TAYLOR, L; ZAMPARELLI, L. **Fiscal, foreign, and private net borrowing: Widely accepted theories don't closely fit the facts**. New York: New School University, 2006.
- BERRY, A. A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century. In: BERRY, A.. (org./ed). *Essays in industrialization in Colombia*. Tempe: Arizona State University / Center for Latin American Studies. 1983.
- BRANDO, C.A. **The political economy of industrial promotion: the Colombian Institute for Industrial Development, 1940-64**. 2009. Mimeo.
- BULMER-THOMAS, V. 1995/2003. **The economic history of Latin America since independence**. Cambridge: Cambridge University, 20 p. 2003.
- CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp. 1999.
- COELHO, B.; GALLAGHER, K.P. Capital controls and 21st century financial crises: evidence from Colombia and Thailand. *Peri Working Paper Series*, n. 213. 2010.
- DOS SANTOS, A.C.; MACEDO E SILVA, A.C. Revisiting New Cambridge: the three financial balances in a general stock-flow consistent applied modeling strategy. *IE/Unicamp Textos para Discussão*, n. 169. 2009.
- ECHAVARRÍA, J.J.; VILLAMIZAR, M. El proceso colombiano de desindustrialización. In: ROBINSON, J.; URRUTIA, M. (eds). *Ensayos de historia económica colombiana del siglo XX*. 2007.

- EVERHART, S.S.; SUMLINSKI, M.A. **Investment in developing countries: statistics for 1970-2000**. World Bank. 2001.
- GARAY, L.J. **Colombia: estructura industrial e internacionalización, 1967-1996**. SantaFé de Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 1998.
- GARCÍA, J.; JAYASURIYA, S. **Courting turmoil and deferring prosperity – Colombia between 1960 and 1990**. Washington: World Bank, 1997.
- GRECO. **Comercio exterior y actividad económica de Colombia en el Siglo XX: exportaciones totales y tradicionales**. 2000. Disponível em: www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra163.pdf
- _____. **El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales**. 2001. Disponível em: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/20.pdf>
- _____. **El desempeño macroeconómico colombiano. Series estadísticas (1905 - 1997)**. 1999. Disponível em: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra121.pdf>
- _____. **Un siglo de crecimiento económico. Nota Editorial**. 2004.
- HERRAN, L. **Citizenship under state of siege: the legacies of coalition rule in Colombia**. In: ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Palmer House Hotel, Chicago, IL. 2007. **Paper presented...** Chicago, IL. 2007.
- HESTON, A.; SUMMERS, R.; ATEN, B. **Penn World Table Version 6.3**. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Aug 2009.
- IMF. **Colômbia: selected issues. IMF Country Report, n. 06/401**. 2006.
- _____. **Directions of Trade**, vários números.
- JUNGUITO, R.; RINCÓN, H. **La política fiscal en el siglo XX en Colombia**. Borradores de Economía, Banco de la Republica de Colombia, n. 318. Republicado em Robinson & Urrutia (eds.). 2004.
- KALMANOVITZ, S. **Colombia en las dos fases de globalización**. *Revista de Economía Institucional*, v. 9, n.17, p. 43-74. 2007.
- _____. **Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia**. Disponível em: http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/kalmanovitz_inst.htm.
- KALMANOVITZ, S.; LÓPEZ, E. **Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX**. In: ROBINSON, J.; URRUTIA, M. (eds.). **Ensayos de historia económica colombiana del siglo XX**. 2007.
- _____. **La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000**. Borradores de Economía, Banco de la Republica de Colombia, n. 255. 2003.

- LEÓN P.P.C. La literatura sobre la industrialización colombiana: balance y perspectivas. *Innovar*, v.023, p.182-207.
- MACEDO E SILVA, A.C. Estrutura produtiva e especialização comercial: algumas observações. *Cadernos do Desenvolvimento*, p. 81-125. 2008.
- _____. A montanha em movimento: uma notícia sobre as transformações recentes da economia global. In: CARNEIRO, R. *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: UNESP. 2006.
- MEISEL, A. 2007. *Un balance de los estudios sobre historia económica de Colombia, 1942-2005*. In: ROBINSON, J.; URRUTIA, M. (eds.). *Ensayos de historia económica colombiana del siglo XX*. 2007.
- NACIONAL SCIENCE FOUNDATION. *Science and engineering indicators*. Arlington, VA: National Science Foundation. 2008.
- NEIT. Evolução do comércio exterior Brasileiro no período 2002-2006. *Boletim NEIT*, 8, abril. 2007. Disponível em: www.eco.unicamp.br/Neit/download/boletim.
- OCAMPO, J.A. (ed.). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiano. 2007.
- _____. La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX. *El Trimestre Económico*, v. 71, 4, n. 284, p. 725-786. 2004.
- _____. *Un siglo de desarrollo pausado e inequitativo: la economía colombiana, 1910-2010*. 2009. mimeo.
- OCAMPO, J.A.; BAQUERO, C.A.R.; Parra, M.A. La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2006). 2007a.
- OCAMPO, J.A.; GÓMEZ, M.A.; RAMÍREZ, J.B.; COX, M.E. *La industrialización y el intervencionismo (1945-1980)*. 2007b.
- OCAMPO, J.A.; TOVAR, C. Structural adjustment, macroeconomics and equity in Colombia. *CEPA Working Paper Series*, 14. 2000a.
- _____. Colombia in the classical era of 'inward-looking development', 1930-74. In: CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J.A.; THORP, R. *An economic history of twentieth-century Latin America*, v. 3. Houndmills: Palgrave. 2000b.
- PALMA, J.G. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In: CONFERÊNCIA DE INDUSTRIALIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. São Paulo: Centro Cultural da FIESP, 28 de Ago. 2005. *Trabalho apresentado...* São Paulo: FIESP e IEDI, 2005.

- ROBINSON, J.; URRUTIA (eds). **Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo**. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 2007.
- ROBINSON, J.A. A Normal Latin American country? a perspective on Colombian development. 2005. Disponível em: http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobins/researchpapers/unpublishedpapers/jr_normalcountry.pdf. Republicado em Robinson & Urrutia (eds.).
- SÁNCHEZ, F; FERNANDEZ, A.; ARMENTA, A. **Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: grandes tendencias y episodios relevantes**. 2007. In: ROBINSON, J.; URRUTIA, M. (eds.). **Ensayos de historia económica colombiana del siglo XX**. 2007.
- SYRQUIN, M. Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia: una comparación internacional. **Coyuntura Económica**, dez, p. 207-227. 1987.
- STEINER, R. Colombia's income from the drug trade. **World Development**, v. 26, n. 6, p. 1013-1031. 1998.
- THORP, R. **Progresso, pobreza e exclusão – uma história econômica da América Latina no século XX**. Washington: BID. 1998.
- THOUMI, F.E. **Illegal drugs, economy and society in the Andes**. Boulder: Lynne Rieder, 1985.
- _____. Illegal drugs in Colombia: from illegal economic boom to social crisis. **Working Paper**, n. 2. Florida International University. 2002. (LACC Working Paper Series.)
- TIMMER, M.P.; DE VRIES, G. A Cross-country database for sectoral employment and productivity In: **Asia and Latin America, 1950-2005**. Groningen growth and development centre research memorandum GD-98. Groningen: University of Groningen, August 2007. Disponível em: www.ggdc.net/databases/10_sector.htm.
- UNCTAD. **Trade and development report**. 2005.
- VILLAR, L.; ESGUERRA, P. El comercio exterior colombiano en el siglo XX. **Borradores de Economía**, Banco de la Republica de Colombia, n. 358. Republicado em Robinson & Urrutia (eds.). 2005.

Bases de dados

Banco de la República, <http://www.banrep.gov.co/index.html>

The Conference Board, **Total Economy Database, June 2009**, www.conference-board.org/economics.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), www.dane.gov.co/.

Groningen Growth and Development Centre Research, 10 sector database, www.ggdc.net.

Capítulo 7

Economia mexicana a partir da substituição de importações: o desenvolvimento e alguns dos seus limites

João Furtado¹

Este artigo discute a evolução da economia mexicana em perspectiva histórica. Utiliza, para isso, os elementos anunciados pelo quadro geral de referência proposto pelos organizadores deste volume e segue, com adaptações menores, a periodização ali indicada. O referencial, de longo prazo, contorna detalhes e forças secundárias, esperando reconstituir analiticamente os grandes movimentos por meio dos seus determinantes principais, sejam elas elementos de caráter institucional ou as dinâmicas engendradas em cada etapa.

Dois elementos centrais devem ser destacados desde o início, um sobre as *relações entre a longa prosperidade e a crise subsequente*, o outro sobre *a natureza das forças e das fragilidades da economia mexicana*. A longa prosperidade expansiva e a também longa crise que se lhe seguiu (como, aliás, em vários outros países da América Latina) não podem ser entendidas como momentos separados, mas nas suas relações. A crise pode, *grosso modo*, ser datada, de modo “aberto”, na entrada dos anos 1980 (mas é anterior) e foi, em boa medida, construída ao longo de uma fase expansiva: baseou-se num conjunto de forças sociais que se utilizaram e se valeram de conjunto específico de instrumentos, buscando objetivos de crescimento, mas nem sempre contaram com o apoio dos desenhos mais adequados, pelo menos numa perspectiva mais consistente e sustentável em prazo mais longo.

¹ Economista, doutor em Sciences Économiques (Universidade de Paris XIII, 1997), é professor na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Fundou e dirigiu por dez anos o Grupo de Estudos em Economia Industrial, na Universidade Estadual Paulista (Unesp). Fundou e dirige atualmente o Grupo de Estudos de Inovação e Desenvolvimento, na USP. É coordenador-adjunto da área de inovação tecnológica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e sócio-diretor da Elabora Consultoria.

O segundo elemento anunciado no parágrafo anterior – a potência e as fragilidades do modelo – consubstancia uma interpretação que se baseia, no relevante, em contribuições de diversos autores que relacionam a crise do crescimento e os limites do desenvolvimento à incapacidade de constituir um núcleo endógeno de desenvolvimento tecnológico. Entre esses autores, assume papel destacado o trabalho de Fernando Fajnzylber, com vários estudos empíricos e uma interpretação muito mais analítica, de conjunto, no seu estudo sobre a industrialização latino-americana, quando a definiu *trunca*. O *núcleo endógeno* formulado por Fajnzylber só pode constituir-se e desenvolver-se lastreado em forças competitivas propensas às trajetórias correspondentes. O problema do núcleo endógeno, portanto, diz respeito muito mais às forças sociais e aos mecanismos institucionais do que aos elementos tangíveis das estruturas econômicas, incluindo a composição da produção e o peso dos ramos industriais.

O trabalho está organizado como segue. Numa primeira seção, são apresentadas algumas características básicas da economia mexicana, envolvendo tanto a dotação de fatores quanto as estruturas da economia em termos setoriais. Agricultura, mineração, petróleo e indústria manufatureira são descritos de modo resumido, antes de tratar das maquilas e do comércio do México com os Estados Unidos. Cada um desses dois conjuntos de setores de atividade é revelador de um potencial positivo e estruturante, mas também de contradições e limites.

A agricultura e a estrutura agrária em que se baseou cumpriram importantes papéis positivos, desde os anos 1930, inclusive o de ampliarem a oferta de alimentos e favorecerem a preservação do poder de compra dos salários; mas essa função há muito se esgotou e nenhuma das reformas mais recentes foi capaz de dar encaminhamento adequado ao problema. O setor petróleo caracterizou, quase de modo caricatural, a economia mexicana e o próprio país, mas é alarmante que a alegada defesa da riqueza nacional conviva, de maneira tão paradoxal, com o decréscimo pronunciado das reservas e com uma enorme incapacidade de valorizar os recursos naturais, transformando produto primário em produto industrial, mesmo que para o mero abastecimento do mercado interno.

Com relação ao terceiro dos ângulos de exame dos setores produtivos – o desenvolvimento da indústria exportadora –, este tem marcado cada vez mais a indústria mexicana e de modo muito desfavorável. Se as estatísticas mostram o avanço das exportações, que podem ser lidas como *produtos*

*de alta tecnologia*², seria muito mais realista considerar que a importação de aparatos e componentes produtivos dedicados à etapa de montagem para reexportação também representou uma contribuição decisiva para a desintegração local e quiçá para a desestruturação das cadeias de produção mexicanas. A trajetória exportadora, a despeito das aparências, foi um vetor de desindustrialização.

Na segunda seção, são analisados e discutidos os grandes traços do desenvolvimento econômico mexicano desde meados dos anos 1930. A razão desse marco inicial é fácil de estabelecer: datam desse período o *lançamento* da trajetória de crescimento com ênfase industrial e o estabelecimento de diversos mecanismos institucionais que serão parte integrante da experiência mexicana de crescimento e industrialização. Sem pretender qualquer originalidade interpretativa ou factual, o fio condutor procura mostrar como a industrialização vai estruturando a expansão e o desenvolvimento, mas o faz de um modo particular, que estará presente nos desdobramentos posteriores. Esses desdobramentos são o mote da seção seguinte (terceira) do artigo, quando se discutem as relações entre a expansão acelerada e continuada (do longo período que vai de 1930 a 1970) e os anos subsequentes. Essas duas seções principais são complementadas por duas outras. Uma seção que apresenta a crise e inclui aspectos da macroeconomia mexicana, concluindo, na seção final, com uma discussão e várias indagações sobre o modelo de desenvolvimento mexicano e os seus limites.

1. Caracterização da estrutura econômica do México

O México, uma das primeiras nações independentes da América Latina, apresenta uma geografia diversificada e uma população numerosa. O território de quase 2 milhões de quilômetros quadrados (o décimo quinto país em dimensões e o quinto na América, logo depois da Argentina) abriga uma população de pouco mais de 110 milhões de habitantes. Em comparação com os EUA, o território é de apenas 1/5 e a população de pouco mais de 1/3. A densidade demográfica mexicana, de 55 habitantes por quilômetro quadrado, é, portanto, superior à dos EUA (onde é de 32).

² Produtos de alta tecnologia podem ser vistos como conceito ou medida. Em nenhuma das duas acepções, o termo é indiscutível. Para efeitos estatísticos, utiliza-se geralmente a medida do gasto em pesquisa e desenvolvimento realizado nos principais países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que congrega, desde a sua fundação, os países mais desenvolvidos e uns poucos aspirantes. Assim, são de alta tecnologia os produtos eletrônicos e os farmacêuticos, independentemente de que o país em questão tenha tão somente realizado a etapa de montagem, com componentes importados, de um produto concebido alhures.

A economia mexicana é a segunda da América Latina, logo depois da brasileira. Em comparação com os EUA, o PIB mexicano é de aproximadamente 1/10, quando medido em paridade de poder de compra³, ou de 1/12 (em termos nominais). Isso coloca a economia mexicana logo abaixo das dez principais economias do mundo (11ª em paridade e 13ª em moeda corrente convertida). O PIB do Canadá tem magnitude semelhante à do México, mas a população é de apenas 31 milhões.

A forte dependência da economia mexicana com relação aos Estados Unidos é uma de suas principais características. Ela se traduz no peso da economia estadunidense em termos de destino das exportações, de origem dos investimentos externos e, não menos importante, de remessas⁴. Aliás, as remessas dos mexicanos que vivem nos EUA para as suas famílias representam a segunda fonte de divisas, logo após o petróleo.

A principal riqueza mexicana (em exploração) é o petróleo. As suas reservas provadas totalizam 11 bilhões de barris. Ver-se-á, adiante, que essa riqueza já cumpriu diferentes papéis ao longo da história mexicana e, no período mais recente, parece estar em curso uma perda expressiva de sua importância, que só poderá ser revertida com investimentos em prospecção e exploração; mas, nestes anos, o que as informações mostram é um decréscimo importante dessas reservas.

3 A metodologia da paridade do poder de compra torna comparáveis, em termos de unidades monetárias idênticas, as grandezas de diferentes países. A metodologia destina-se a corrigir distorções causadas pelo câmbio.

4 "MEXICO CITY — Mexico's reeling economy received another jolt of bad news Monday with reports of the largest monthly decline yet in the amount of money Mexicans working abroad send home. Remittances for the month of April totaled about \$1.7 billion, 18.6% less than the \$2.1 billion recorded in April 2008, Mexico's central bank said. After oil, remittances are Mexico's largest source of income, and their decline is certain to further erode the country's economic growth. Experts cite several reasons for the drop in money sent home by the estimated 12 million Mexicans living in the U.S., including recession in the U.S. and widening unemployment among migrant workers. In addition, tighter security at the nations' shared border has deterred some Mexicans from heading north in search of increasingly scarce jobs.", "Remittances to Mexico down sharply", *Los Angeles Times*. "CIDADE DO MÉXICO - A economia em recuperação do México recebeu outro golpe de más notícias na segunda-feira com relatos da maior queda mensal histórica da quantidade de dinheiro que os mexicanos que trabalham no exterior enviaram para casa. As remessas do mês de Abril totalizaram em torno de US\$ 1.7 bilhões, 18.6% menos que os US\$ 2.1 bilhões registrados em Abril de 2008, disse o Banco Central Mexicano. Após o petróleo, as remessas são a maior fonte de renda do México, e sua queda irá certamente minar ainda mais o crescimento econômico do país. Especialistas citam diversas razões para a queda na quantidade de dinheiro enviada de volta pelos 12 milhões de mexicanos, que, estima-se, vivem nos Estados Unidos, incluindo a recessão americana e o aumento do desemprego entre trabalhadores migrantes. Além disso, o aumento da segurança na fronteira entre os países impediu alguns mexicanos de avançar em direção ao norte na busca de empregos cada vez mais escassos". "Remessas ao México caem significativamente", *Los Angeles Times*. (Tradução nossa)

1.1. Agricultura⁵

A agricultura mexicana apresentou, desde o início da reforma agrária, três trajetórias muito diferentes. Durante um período importante, no início da industrialização mexicana, o aumento progressivo e continuado da oferta de alimentos (associado à pequena propriedade) alimentou o crescimento da ocupação industrial e urbana e aliviou eventuais pressões inflacionárias, um processo associado ao “alargamento das fronteiras da agricultura”⁶. Isso pode ser visualizado de maneira sintética nos preços relativos: a relação de troca entre a agricultura e a indústria declinou 25% no período de 30 anos entre 1940 e 1970, o que dá uma noção do efeito de amortecimento inflacionário ocasionado pela ampliação da produção da agricultura. Esse processo foi perdendo fôlego desde o final dos anos 1960, e os anos 1970 já conheceram uma dinâmica menos saudável para a própria agricultura e para os seus efeitos na dinâmica da industrialização. Após um período de crise, nos anos 1990, a agricultura mexicana conheceu nova fase, associada à liberalização e às reformas inspiradas no alargamento dos papéis do mercado e das forças de oferta e demanda. As feições da agricultura mexicana mudaram fortemente nesse período, fazendo emergir uma agricultura de exportação (tendo como destino os EUA) e um forte déficit setorial.

Nas etapas iniciais da industrialização, a agricultura era responsável por uma parcela muito significativa das exportações e por uma fração reduzida das importações – respectivamente, mais de 1/2 e menos de 1/10. Ao longo de todo o período de industrialização, a agricultura recebeu apoios pontuais (a reforma agrária, na base; o subsídio aos fertilizantes, posteriormente); mas a macroeconomia da industrialização nunca lhe foi favorável. A manutenção de uma taxa fixa de câmbio por um período de quase 1/4 de século representou, em condições de inflação moderada mas positiva, uma apreciação da moeda local e um encarecimento relativo dos bens industriais para a agricultura.

Existiu na evolução da agricultura mexicana uma ambiguidade, por vezes uma contradição, entre as políticas para o setor e as políticas, mais gerais, que influenciam o setor. O subsídio aos fertilizantes estimulava o setor, pelo aumento da produtividade e pelo barateamento dos custos de produção, mas não compensava os efeitos da proteção (muito elevada) aos bens de capital ou aos demais insumos (químicos). Também como não compensava, longe disso, os efeitos desestimulantes criados

⁵ Minerva Paz García e Víctor H. Palacio Muñoz, POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO. REFORMAS Y RESULTADOS: 1988-2006, Revista académica de economía con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8352. Disponível em <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/gpm.htm>>.

⁶ Manuel R. Villa-Issa, Performance of Mexican Agriculture: The Effects of Economic and Agricultural Policies. American Journal of Agricultural Economics. August, 1990.

pela valorização cambial continuada que reduzia os preços, em moeda local, dos produtos exportados pela agricultura mexicana e dos produtos agrícolas importados pelo México.

Apesar do seu vasto território, quatro vezes maior do que a França e oito vezes maior do que a Alemanha pré-unificação, a disponibilidade de terras para a agricultura é relativamente limitada por dois fatores: a elevada proporção de terras áridas e o relevo inadequado de grandes parcelas do território.

Tabela 1. México – Disponibilidade de terras para a agricultura (1961 a 2005)

	1961	1970	1980	1990	2000	2005	Taxa de crescimento
Terras para a agricultura (milhões de hectares)	39	43	45	45	45	43	0,14 %
Disponibilidade per capita (hectares)	1,02	0,83	0,65	0,54	0,45	0,41	-2,02 %

Fonte: WDI (banco de dados do projeto).

A evolução da disponibilidade de terras, evidentemente, não é um dado exclusivamente natural. Embora os elementos solo, relevo e clima constituam um trinômio de grande importância, a intervenção humana e a tecnologia (em sentido amplo, incluindo as tecnologias sociais) podem modificar substancialmente as restrições naturais⁷. Os dados apresentados na Tabela 1 parecem indicar uma rigidez da disponibilidade de terras que se soma à prevalência de propriedades pequenas e com pouco acesso a tecnologias mais desenvolvidas para produzir, como resultado, uma evolução pouco dinâmica da produção agrícola.

As estimativas oficiais dão conta de que aproximadamente metade dos agricultores mexicanos vive em regime de subsistência, com vínculos frágeis com os mercados e, conseqüentemente, com uso escasso ou nulo de insumos e equipamentos modernos. As mesmas estimativas indicam que 60% dos agricultores produzem sobretudo milho e feijão, em propriedades com dimensões reduzidas (menos de 5 hectares). O número total de propriedades agrícolas reduziu-se, desde a entrada dos anos 1990, de 4,3 milhões para 3,4 milhões (com redução também do número de trabalhadores ocupados adicionalmente aos proprietários, de 5,5 milhões para 4,7 milhões).

⁷ Foi só nos anos 1970 que o esforço do Ministério da Agricultura do Brasil e do seu organismo de pesquisa (a Embrapa) iniciou os trabalhos que culminariam na abertura da maior fronteira agrícola brasileira – o Centro-Oeste.

Evidentemente, essa estrutura agrária caracterizada pela pequena propriedade e, em boa extensão, centrada na produção de cereais e grãos, estava longe de preparada para a competição direta com a agricultura dos EUA. Quando se examina o período recente, após a assinatura e a vigência do Alcan (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte), constata-se que ocorreu uma profunda mudança no setor agrícola e no padrão de comércio do México com os EUA.

Por um lado, em várias culturas em que a produtividade elevada dos EUA é tipicamente determinada por elevada intensidade mecânica e uso consistente de insumos químicos, as possibilidades de concorrência dos produtos oriundos das pequenas propriedades mexicanas são bastante reduzidas. Por essa razão, a integração com os EUA (e com o Canadá) ensejou uma importante realocação: algumas das culturas típicas da pequena propriedade mexicana entraram em crise, enquanto outras, intensivas em trabalho e com tratamentos culturais demandantes, viram abrir-se oportunidades no mercado dos EUA.

Quando é avaliado o grau de proteção nominal e de proteção efetiva, o resultado, em 1970, é uma proteção negativa de respectivamente 10,3% e 13,1%. Tais níveis de proteção contrastam muito fortemente com os dos produtos industriais: os bens de consumo duráveis contavam, no mesmo ano, com uma proteção de 12,7%; e os bens de capital, 34,6%. Insumos agrícolas relevantes, os fertilizantes e os inseticidas tinham níveis de proteção de, respectivamente, 15,5% e 197,1%. Esse foi mais um fator que contribuiu para o progressivo desestímulo ao aumento da produção e da oferta. A renda do setor agrícola cresceu 3,1% anualmente no quinquênio 1955-60, 5,8% no seguinte e apenas 1,0% no período 1965-72. Com isso, a importação de alimentos aumentou, sobretudo, a de cereais, que se tornou massiva.

Em 2008, as exportações de produtos agrícolas do México para os Estados Unidos alcançaram US\$ 11,6 bilhões, ocasionando um déficit de US\$ 5 bilhões sobre as compras de US\$ 16,6 bilhões. Desde a implantação do Alcan (1994), a corrente de comércio tem evoluído a uma taxa de 9% ao ano, em ambos os sentidos, de modo que o déficit inicial (contra o México, de menos de US\$ 1 bilhão) tem se ampliado de maneira substancial. Os Estados Unidos representam quase 4/5 das exportações mexicanas de produtos agrícolas, mas, nos 15 anos de vigência do acordo, o México teve déficit de produtos agrícolas com os EUA em 14 anos.

1.2. Mineração

O território mexicano tem, identificado, um bom número de riquezas minerais. Os principais minérios explorados até aqui são apresentados na Tabela 2, ao lado dos dados de sua produção e o lugar que a produção mexicana ocupa, em termos de ordenação, na produção mundial.

O principal produto mineral do México é, desde sempre, a prata. A exportação argentária mexicana perfaz 70% das exportações minerais totais, e ela basta, sozinha, para pagar com sobras as importações minerais totais.

Tabela 2. Produção mineral do México – 2006

Minerais metálicos	(quilogramas)	Lugar mundial
Ouro	38.961 (milhares de toneladas)	9°
Bismuto	1.186	2°
Arsênico	1.595	5°
Chumbo	135	5°
Cádmio	1.399	6°
Antimônio	778	6°
Zinco	479	6°
Molibdênio	2.519	8°
Manganês	124	8°
Cobre	334	12°
Ferro	7	13°
Minerais não metálicos	(milhares de toneladas)	Lugar mundial
Fluorita	936	2°
Barita	200	6°
Grafito	12	6°
Gesso	5.951	7°
Feldspato	459	9°
Enxofre	1.074	13°

Fonte: INEGI. La minería en México.

Tabela 3. Importação mineral do México – 2006

Produto	Milhares de pesos	País de origem
Minerais metálicos		
Cobre	8.758.324	Chile
Alumínio	2.708.048	Venezuela
Ferro	1.942.664	Brasil
Níquel	410.284	Canadá
Estanho	293.450	EUA
Minerais não metálicos		
Fosforita	1.107.482	Brasil
Carvão mineral	734.573	Canadá
Coque	459.787	EUA
Argilas	330.934	EUA

Fonte: INEGI. La minería en México.

Tabela 4. Exportação mineral do México – 2006

Produto	Milhares de pesos	Principais países de destino
Minerais metálicos		
Metais preciosos		
Prata	22.005.671	EUA
Metais industriais		
Zinco	4.952.204	EUA
Cobre	2.026.565	EUA
Ferro	201.359	Venezuela
Chumbo	152.939	EUA
Manganês	14.622	EUA
Minerais não metálicos		
Sal	544.887	Japão
Enxofre	225.444	EUA
Fluorita	165.827	EUA
Gesso	121.170	EUA
Barita	2.228	EUA

Fonte: INEGI. La minería en México.

1.3. Um caso muito especial: a Pemex e o monopólio do petróleo

O petróleo tem uma presença antiga na economia mexicana. No começo do século XX, o México dividia com a Rússia a segunda posição em termos de produção, logo depois dos EUA, que desde o início da atividade (1859, na Pensilvânia) teve liderança destacada. Essa posição foi perdida para a Venezuela, nos anos 1920; e a partir da nacionalização, em 1938, com a política da recém-formada Pemex (Petróleo de México), o país passou a produzir principalmente com vistas ao abastecimento do mercado interno. Essa orientação perdurou e pode-se dizer que o conceito de defesa e proteção dos recursos mexicanos e sua preservação para as próximas gerações tornaram-se peça indiscutível na política e na cultura nacional mexicanas. Os antecedentes dessa nacionalização e da orientação que marcou os destinos da Pemex e do setor de petróleo mexicano escreveram um dos capítulos mais exaltados da história do colonialismo estadunidense ao sul do Rio Grande e mereceriam um olhar de curiosidade de todos aqueles que se interessam pela história desses dois países da América do Norte. Aqui, porém, basta-nos registrar que o presidente Cárdenas foi levado à nacionalização das empresas e dos recursos petrolíferos muito mais em razão da atitude das empresas estrangeiras do que da sua inclinação inicial⁸.

O petróleo tornou-se realmente central na economia mexicana apenas após o primeiro choque (1973), quando ocorreu a descoberta do campo gigante de Cantarell (1976), que até hoje – mesmo em declínio – continua sendo o maior campo de petróleo mexicano. Anteriormente a 1965, o México tinha excedentes petrolíferos, que se exauriram e mantiveram o balanço produção e consumo equilibrado até 1970, quando as importações fizeram sua aparição e se tornaram progressivamente maiores.

Foi a partir da descoberta gigante de 1976 que a indústria do petróleo mexicana passou a nuclear a economia (e a política) do México. As exportações de petróleo para os EUA, que eram modestas até então, cresceram para níveis de algumas centenas de milhares de barris diários.

Foi aí que a política econômica se libertou do programa de austeridade negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1973; foi a partir de então que o petróleo e a Pemex passaram a ter peso efetivo em termos do conjunto da economia (por exemplo, a Pemex respondia por 10% das importações de bens de capital); e foi com base na megadescoberta e na oferta abundante que

⁸ Um episódio marcante de Cárdenas foi ter tido, por ocasião de um deslocamento, a sua trajetória impedida por uma barreira imposta por uma companhia petrolífera.

os derivados (sobretudo a gasolina) passaram a ter seus preços fixados de modo a subsidiar o consumo (compensando em parte os efeitos da perda de capacidade da agricultura de fazer isso por intermédio do preço dos alimentos).

Evidentemente, os efeitos também se fizeram sentir do outro lado da balança. Para começar, o gigantesco subsídio ao consumo de derivados ajudou a criar uma estrutura de demanda fortemente enraizada no consumo e no consumo exagerado. Apesar de medidas tóxicas (como a proibição de fabricação de motores com oito cilindros, em 1982, que as empresas automobilísticas contornaram produzindo motores com cilindros maiores), o padrão de consumo mexicano contribuiu para criar níveis de poluição extremamente elevados, que em determinados momentos levaram até mesmo a medidas extremas, como a redução dos horários escolares ou a suspensão das atividades educacionais⁹. Ademais, a emergência da Pemex e a sua destacada importância na vida mexicana ajudaram a criar estruturas sindicais extremamente poderosas e rígidas com relação aos contratos de trabalho e à própria orientação produtiva da empresa¹⁰.

Quadro 1. Eventos relevantes da indústria de petróleo mexicana na fase nacional

Data	Evento relevante da indústria de petróleo mexicana
1934	Cárdenas presidente
1938	Nacionalização da Petróleo de México e formação da Pemex
1970-76	Presidente Luis Echevarría – setor petrolífero ganha prioridade
1976-82	Presidente J.L. Portillo – descoberta de reservas <i>off-shore</i> (Cantarell)
1979	Vazamento gigante na plataforma de Ixtoc I (quase 500 toneladas)
1996	Começa a cair a produção no campo de Cantarell
1996...	Reservas de petróleo mexicanas tornam-se cadentes

Fonte: Seleção de informações em diversos documentos e fontes

O caso do petróleo serve como mais uma ilustração de como os países podem mal administrar a sua dotação de fatores. Entre o início dos anos 1980 e o ano 2008, um período de quase três décadas, a produção total de petróleo cru aumentou apenas 20% (uma taxa anual de apenas 0,8%). O consumo cresceu a 1,5% e as exportações totais reduziram-se em quase 10%. A participação dos Estados Unidos

⁹ G.W. Pasdirtz, Causes and Consequences of Peak Oil in Mexico. Disponível em <https://myweb.space.wisc.edu/pasdirtz/web/topics/MEX_oil.pdf>

¹⁰ Depoimentos de empresários brasileiros afeitos ao ambiente petrolífero e petroquímico mexicano aproximam a situação do anedotário trágico.

nas exportações de petróleo do México, que era de menos da metade, elevou-se para mais de 100% (o que significa que o México se tornou deficitário com os demais países). Não bastassem o crescimento pífio da produção e a queda significativa das reservas, o México também foi capaz de dissipar a riqueza herdada e torná-la fonte de problemas. A capacidade de produção da cadeia petroquímica é insuficiente para atender as necessidades do consumo interno. Ademais, o petróleo e os seus derivados foram utilizados para subsidiar o consumo e com isso o México criou padrões de produção e de consumo que estão com sinal invertido com relação às tendências contemporâneas. Mais que isso, as cidades mexicanas, e a capital em particular, apresentam níveis de poluição extremamente elevados em decorrência do consumo exagerado e dos padrões de uso herdados da abundância.

O declínio mexicano no campo do petróleo fica ainda mais nítido quando se examina a sua balança comercial dos principais produtos petroquímicos: as resinas termoplásticas. Entre o início dos anos 1990, que coincide com o pico de reservas provadas (de 56 bilhões de barris), e o final do período (2008), o déficit comercial das duas principais resinas (polietileno e polipropileno, amplamente utilizadas pela indústria de transformação plástica em muitas aplicações) passou de pouco menos de 200 milhões de dólares para mais de 2,4 bilhões.

Quadro 2. México – Produção, consumo, exportações líquidas, capacidade de refino e reservas provadas de petróleo – 1981-2008

Milhões de barris/dia	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Produção total	2.554	3.027	2.992	3.075	3.460	3.784	3.710	3.500	3.186
Produção de petróleo cru	2.313	2.745	2.553	2.618	3.012	3.334	3.256	3.076	2.792
Consumo	1.399	1.476	1.754	1.819	2.036	2.068	2.078	2.139	2.128
Exportações-Importações	1.155	1.551	1.238	1.257	1.424	1.716	1.632	1.361	1.057
Exportações para os EUA	522	816	755	1.068	1.373	1.662	1.705	1.532	
Capacidade de refino	1.394	1.269	1.514	1.524	1.525	1.684	1.684	1.540	1.540
Reservas provadas (em bilhões de barris)	44	48	56	50	28	14	12	12	11

Fonte: Energy Information Agency (EIA).

Mas os principais efeitos – nocivos – da grande disponibilidade de petróleo e da disponibilidade de divisas que as exportações de petróleo ocasionam estão ligados à macroeconomia do câmbio valorizado e das receitas fiscais associadas. Quando a demanda mundial de petróleo sustenta preços

elevados do barril, as exportações crescem e com elas a entrada de divisas, o que motiva pressões no mercado de divisas e valorização do peso (contra o dólar). A valorização da moeda nacional eleva o preço relativo das exportações e reduz o das importações, deprimindo a competitividade do sistema produtivo mexicano e deslocando recursos para as áreas protegidas da concorrência com os importados. Com isso, estreita-se o leque das possibilidades competitivas. A doença holandesa, cunhada para o gás dos anos 1970 naquele país europeu, é um velho e recorrente problema das economias da América Latina e ocupou os seus economistas do desenvolvimento muito antes de receber atenção nos meios públicos e acadêmicos dos países mais ricos.

Um efeito importante ocorre também na dimensão fiscal. Os períodos de bonança são tradicionalmente também de bonança nas receitas estatais, e o Estado assume compromissos que depois, na tradição mexicana, se tornam elementos de rigidez para o sistema. Com isso, os ganhos fiscais tornam-se, rapidamente, fonte de problemas fiscais e econômicos.

1.4. Indústria

A indústria de transformação mexicana representa aproximadamente 1/5 do PIB. No ano de 2003, para o qual foram feitos os cálculos da Tabela 5, a indústria de transformação (manufatureira) representava 25,9% da ocupação mexicana e 18% do produto interno.

A contribuição mais importante ao produto industrial origina-se de setores tradicionais (como alimentos e bebidas; e também produtos de minerais não metálicos) e de setores mais característicos do padrão de industrialização que dominou o século XX (material de transporte e química). Esses cinco ramos respondem por mais de 3/5 do valor da transformação industrial (63%). A distribuição do emprego industrial guarda apenas parcialmente correspondência com a participação no valor da transformação. Além dos alimentos e do material de transporte, são os produtos têxteis de vestuário e calçados, a metalurgia e os materiais elétricos e eletrônicos que respondem pelas principais contribuições ao emprego total.

A produtividade é elevada nos setores de fumo, refino de petróleo, química e petroquímica, bebidas e siderurgia, caracterizados por elevadas escalas de produção (que se traduzem, aliás, no peso muito elevado dos estabelecimentos grandes no total). Aliás, são poucos os ramos em que a participação

dos grandes estabelecimentos no valor total da transformação industrial está abaixo de 90%: têxtil, vestuário e calçados (universalmente caracterizado como setor de pequenas e médias empresas), madeira e móveis (dois ramos em que convivem tradicionalmente grandes empresas com outras menores) e metalurgia. No conjunto da indústria de transformação mexicana, a participação dos grandes estabelecimentos alcança praticamente 95% do valor da transformação industrial total. Em ramos como têxtil, vestuário e calçados, madeira, móveis e metalurgia, a produtividade média é bastante inferior ao valor do conjunto da indústria de transformação; o mesmo ocorre em setores como a mecânica e, de maneira mais surpreendente, em equipamentos elétricos e eletrônicos¹¹.

Tabela 5. Estrutura Mexicana

Estrutura da indústria mexicana – 2003 – Número de estabelecimentos (Nest), Pessoas ocupadas (PO), Valor da produção (VP), Valor dos ativos fixos (VAF), Valor da transformação industrial (VTI), Produtividade do trabalho (Prod) e Participação dos estabelecimentos grandes no total (G/T). Cada variável é apresentada no seu valor porcentual e na sua posição na ordenação dos ramos (P). A produtividade desdobra-se em valores (milhares de pesos) para o total dos estabelecimentos e para os estabelecimentos grandes, sendo seus valores transformados em índice (total da indústria = 100).

	NEST	PO		VP		VAF		VTI		PROD						G/T	
		%	P	%	P	%	P	%	P	T	P	G	P	T	G	%	P
Alimentos	35,4	16,6	2	16,3	2	11,4	3	17,2	1	281	8	516	8	104	96	89,4	12
Bebidas	2,1	3,4	12	6,1	5	5,6	9	9,6	4	755	4	977	4	279	181	97,6	7
Fumo	0,0	0,1	17	0,7	16	0,2	17	1,2	14	2405	1	2836	1	888	526	99,9	1
Têxtil, vestuário e calçados	14,4	17,5	1	4,3	9	6,0	7	4,5	8	69	17	151	16	25	28	85,6	13
Madeira	5,4	1,7	14	0,5	17	0,5	16	0,5	17	82	15	155	15	30	29	62,7	17
Celulose, papel e artefatos	5,2	4,7	8	4,3	10	5,6	8	4,9	7	283	7	432	9	104	80	90,3	11
Refino	0,1	1,1	16	8,4	4	10,2	4	5,6	6	1410	2	2102	2	521	390	99,8	2
Química e petroquímica	0,9	4,8	7	16,1	3	11,9	2	16,2	2	906	3	1057	3	334	196	99,0	4
Produtos plásticos	1,3	5,0	6	3,6	11	3,5	11	3,9	11	207	11	302	12	76	56	91,1	10
Produtos de minerais não metálicos	7,6	4,5	9	4,9	7	8,3	6	7,9	5	481	6	833	6	178	154	94,5	8
Siderurgia	0,4	1,6	15	4,8	8	10,0	5	4,1	10	697	5	836	5	257	155	99,2	3

¹¹ Essa informação é de fato surpreendente, pois espera-se que as etapas de montagem, numa indústria como a eletrônica, estejam fortemente baseadas em escalas de produção elevadas e elevado grau de mecanização e automação. É possível fazer pelo menos uma conjectura relacionada ao fato de grande número dessas empresas ser filiais de multinacionais com sede em outros países, fabricando produtos para o mercado dos Estados Unidos: o valor adicionado da atividade da maquila pode ser contabilmente reduzido ao mínimo necessário para pagamento dos salários e das despesas locais, sendo o excedente bruto contabilizado alhures (na matriz ou numa eventual filial estadunidense).

Metalurgia	15,1	6,7	5	3,4	12	3,5	12	3,6	12	144	12	296	13	53	55	78,7	15
Mecânica	0,8	2,5	13	2,0	13	1,7	13	2,0	13	221	10	331	11	82	61	94,1	9
Material elétrico e eletrônico	0,5	9,9	4	5,8	6	3,7	10	4,4	9	121	13	390	10	45	72	98,7	6
Material de transporte	0,6	12,2	3	16,9	1	16,1	1	12,2	3	270	9	700	7	100	130	99,0	5
Móveis	6,6	3,5	11	1,1	14	0,6	15	1,2	15	91	14	148	17	34	27	68,1	16
Outras	3,6	4,1	10	0,9	15	1,1	14	1,1	16	74	16	197	14	27	37	82,1	14
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	271	100	540	100	100	100	94,5	100

Fonte: INEGI.

1.5. As maquiladoras mexicanas

As maquiladoras representam um fenômeno relativamente recente na economia mexicana, mas têm antecedentes bastante antigos. Desde o início do século passado, a economia dos EUA beneficiou-se, localizada e pontualmente, do trabalho realizado por mexicanos.

Inicialmente, foram as atividades agrícolas que importaram temporariamente trabalhadores para os períodos de pico das safras agrícolas. No período da Segunda Guerra Mundial, a demanda de trabalhadores foi impulsionada pelo esforço da produção bélica, que mobilizou trabalhadores de todos os tipos e origens para substituir os trabalhadores deslocados para a guerra. O Programa Braceros foi instituído para facilitar a importação de trabalhadores (em caráter temporário, parcialmente formalizado)¹². Eles foram utilizados em várias atividades, mas, sobretudo, na construção de ferrovias e em outras atividades intensivas em trabalho sem requisitos formais mais demandantes de educação e experiência prolongadas. Sucessivamente renovado entre 1942 e 1964, ele conviveu com a importação e a imigração ilegal até essa data. A supressão do Programa Braceros em 1964 ocasionou a busca de outros mecanismos para empregar os trabalhadores que repentinamente perderam as perspectivas de ocupação remunerada nos EUA e outros trabalhadores.

¹² O Programa Braceros consistiu numa série de leis e acordos diplomáticos para a importação temporária de trabalhadores mexicanos para os EUA. Iniciou-se em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, com quotas de 75 mil trabalhadores na agricultura e 50 mil na construção de ferrovias, e vigorou nesta fase inicial até 1947, quando foi renovado em caráter restrito à agricultura, com vigências sucessivas até ser encerrado em 1964. Apenas para efeito de comparação, em 1954, a operação de repatriamento de imigrantes mexicanos ilegais (operação Wetback) deportou nada menos que 1 milhão e 75 mil pessoas.

Foi logo depois do encerramento do Braceros que nasceu o programa das maquiladoras¹³. Ele foi concebido como uma maneira de trazer ao México oportunidades de emprego, uma vez que os mexicanos estavam agora ainda mais restringidos em suas oportunidades de trabalho em território estadunidense.

Grosso modo, o quase meio século de vigência do programa da maquiladora pode ser subdividido em quatro fases principais.

Quadro 3. Fases e características da indústria maquiladora – de 1965 aos anos 2000

Fases	Aspectos institucionais	Características
1965-1982	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciou-se com montagem de eletrônicos e artigos de vestuário - Movimentos erráticos no início, sobretudo, em meados dos anos 1970, com a crise das empresas matrizes nos EUA - De 147 plantas e 17.000 trabalhadores em 1969 para 585 plantas e 127.048 trabalhadores em 1982 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de “tecnologias rudimentares” e elevada intensidade de trabalho - Uso amplo de materiais, insumos e componentes importados
1983-1994	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação - Maquiladoras tornam-se objetivo central de política econômica, junto com a crise econômica e a adesão ao modelo exportador - Adoção do programa de importação temporária para a produção de artigos para exportação - Em 1994, 2.085 plantas, com 583.044 trabalhadores ocupados 	<ul style="list-style-type: none"> - Indústrias de maior complexidade (tecnologia e processo de trabalho) - Plantas eletrônicas de empresas asiáticas e automobilísticas - Flexibilidade e eficiência produtiva
1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> - Reconfiguração e crescimento acelerado - Entrada em vigor do Alcan (1995) - Crise econômica e desvalorização estimulam ainda mais as maquiladoras - Integração transfronteiriça atrai empresas também para o lado dos EUA: formação de clusters e cadeias (San Diego – Califórnia e El Paso – Texas) - Em 2000, 3.590 plantas, empregando 1.143.240 trabalhadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Atração de novas etapas de algumas cadeias - Sinais pontuais de upgrading tecnológico e industrial (Delphi, Ciudad Juárez)
2000...	<ul style="list-style-type: none"> - Fase de crise (“profunda”) - Projeto Maquiladora revela as suas fragilidades estruturais - Entrada em vigor de cláusulas específicas do Alcan reduziu preferências mexicanas - Migração de plantas para América Central, China e Índia - Até 2004, 523 plantas tinham sido fechadas e 261.217 empregos tinham sido suprimidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Os sinais pontuais de upgrading mostraram-se muito limitados e efêmeros - Em 2002, 96,7% das matérias-primas, insumos e componentes eram importados

Fonte: Construído a partir de Cirila Quintero (2007).

13 “La palabra ‘maquila’ se originó en el medioevo español para describir un sistema de moler el trigo en molino ajeno, pagando al molinero con parte de la harina obtenida. Tal fue también la forma tradicional de producción de azúcar en los ingenios de las Antillas, que en el siglo XIX obtenían su caña de cultivadores llamados colonos; éstos cobraban en azúcar el valor de la caña entregada, de acuerdo con las normas establecidas por los mismos ingenios.” Disponível em: <<http://www.ecoport.net/content/view/full/21337>>. “A palavra ‘maquila’ teve origem na Idade Média espanhola para descrever um sistema de moagem de trigo em moinho alheio, pagando o moendeiro com parte da farinha. Essa também foi a maneira tradicional de produzir de açúcar nos engenhos das Antilhas, que no século XIX obtinham a cana de cultivadores chamados de colonos; estes cobravam em açúcar o valor da cana entregue, de acordo com normas estabelecidas pelos mesmos engenhos” Disponível em: <<http://www.ecoport.net/content/view/full/21337>>. (Tradução nossa)

A estruturação espacial da indústria maquiladora em termos quantitativos está descrita no Quadro 4. É conveniente recordar que as mudanças recentes no tratamento fiscal às unidades maquiladoras permitiram a sua expansão para outras áreas e o benefício de vantagens de caráter mais permanente.

Quadro 4. México – Indústrias maquiladoras de exportação (2004)

Entidade federativa	Número de estabelecimentos	Participação (%)
Baja California	882	31,38
Chihuahua	402	14,30
Tamaulipas	363	12,92
Coahuila de Zaragoza	213	7,57
Sonora	198	7,04
Nuevo León	188	6,68
Jalisco	103	3,67
Yucatán	88	3,13
Puebla	77	2,73
Durango	50	1,77
Guanajuato	41	1,45
Aguascalientes	36	1,28
México	35	1,25
San Luis Potosí	24	0,85
Distrito Federal	18	0,66
Zacatecas	13	0,46
Sinaloa	8	0,29
Otras entidades*	72	2,57
Total	2 811	100,00

* Baja California Sur, Querétaro, Michoacán de Ocampo, Guerrero, Morelos, Colima, Nayarit, Campeche, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz de Ignacio de la Llave. Os nomes das unidades federativas foram mantidos em Espanhol.

Fonte: Inegi.

A racionalidade básica do fenômeno das maquiladoras decorre de uma rigidez típica dos mercados: os produtos e mais ainda os capitais contam com liberdades das quais o trabalho não desfruta. Por isso, em virtude das diferentes trajetórias dos países ao longo de suas histórias, as diferenças de produtividade dos dois sistemas (estadunidense e mexicano, em favor do primeiro) e as diferenças relativas entre oferta e demanda de trabalho em ambos os mercados, a ausência de mobilidade do

trabalho cria oportunidades para que as empresas obtenham reduções de seus custos de produção, deslocando uma parcela dos seus processos produtivos (aquela intensiva em trabalho) para o território onde prevalecem salários inferiores.

Esse não é um processo novo ou original, mesmo no plano internacional. A indústria eletrônica migrou, na sua etapa de montagem final, para o sudeste da Ásia, em busca de mão de obra dotada de acuidade visual, dedos finos e... salários reduzidos.

Ao final do governo de López Portillo (1976-82), havia pouco mais de ½ milhar de empresas industriais classificáveis como maquiladoras. Logo após assumir o seu mandato presidencial (1982-1988), Miguel de la Madrid lançou legislação para formalizar e orientar as atividades das empresas maquiladoras no México. Entre os objetivos principais dessa legislação, destacam-se a criação de empregos, a capacitação dos trabalhadores, o desenvolvimento tecnológico da indústria mexicana e a captação de divisas. Uma proporção superior a ¾ das indústrias maquiladoras encontra-se nos estados ao longo da fronteira com os Estados Unidos (Baixa Califórnia, Chihuahua, Nova Leão, Sonora e Tamaulipas).

Os setores em que tipicamente predominam maquiladoras são aqueles cujos processos produtivos são passíveis de decomposição em etapas e em que pelo menos uma delas é intensiva em trabalho. Tanto melhor se os insumos e os produtos finais puderem ser transportados a distâncias relativamente longas com baixos custos de transporte. Melhor ainda se puderem, para isso, contar com infraestruturas de transporte eficientes e de baixos custos. Tipicamente, esses elementos permitem que as etapas produtivas de montagem da indústria eletrônica se localizem em qualquer lugar e que as mesmas etapas, no caso da indústria metalomecânica, tenham que localizar-se em áreas mais favorecidas em termos de custos de transporte e proximidade com os mercados.

É bastante curioso que o mesmo modelo típico das maquiladoras tenha originado resultados tão distintos em dois grupos de realidades nacionais – México, de um lado, países do sudeste asiático, de outro. No México, a indústria maquiladora implantou-se, mas não deitou raízes na forma de um sistema articulado dinamicamente entre as suas partes constituintes. Diferentemente disso, a migração da indústria eletroeletrônica para o sudeste asiático, a despeito de ter sido inicialmente motivada pelo trabalho dócil e barato, ensejou uma progressiva articulação com o tecido local em constituição e desenvolvimento e entre as partes transplantadas. Da montagem se passou aos componentes, ao desenvolvimento de novos componentes, aos projetos de produtos e de seus componentes.

O *cluster* eletrônico do sudeste asiático tornou-se o pilar central dessa indústria – em termos de capacidades de produção e também com relação ao desenvolvimento de vários dos principais elementos intangíveis (incluindo o *software* e a concepção e o projeto)¹⁴. É claro que nem todos os países asiáticos participam do *cluster* na mesma posição hierárquica e com idênticos benefícios econômicos e sociais, mas o grau de integração desse sistema verdadeiramente asiático impulsionou a diversificação de boa parte das atividades originalmente de montagem em todos os países, e eles passaram a ter, em algum grau, atividades de fabricação.

O problema pode ser colocado, de maneira breve, como segue: se a indústria se deslocou apenas ou principalmente em razão da mão de obra, e se ela não foi capaz de desenvolver, ao longo do tempo, outros atributos de competitividade, então parece evidente que ela poderá realocar-se em qualquer outro país que lhe ofereça condições salariais com custos inferiores. Se ademais esse país oferecer perspectivas de um desenvolvimento mais integrado, da formação progressiva de novas competências, do desenvolvimento, pontual ou articulado, de novos fatores competitivos, então, nesse caso, o mais provável é que a atratividade propiciada pelos salários, mesmo que esteja associada à proximidade com o mercado, acabe sendo erodida.

1.6. Comércio México-EUA

Os Estados Unidos são indiscutivelmente o maior parceiro comercial do México: cinco em cada seis dólares exportados pelo México vêm dos EUA (e um de cada dois dólares importados). O fluxo de comércio entre os dois países ultrapassa três centenas de bilhões de dólares. Desde a implementação do Alcan, as exportações mexicanas para os EUA foram multiplicadas por cinco e as suas importações, por mais de três vezes. A dependência mexicana com relação ao mercado dos EUA pode ser colocada na seguinte perspectiva: os fluxos de comércio do México com os EUA em um mês são maiores do que os do México com todos os 27 países da União Europeia em um ano.

¹⁴ Dieter Ernst, From Partial to Systemic Globalization, Berkeley Roundtable on Industrial Economics, 1997. O autor mostra nesse trabalho como a indústria transplantada pelas razões “espúrias” do aproveitamento da mão de obra dócil e barata se consolidou com fundamentos mais estruturantes e dinâmicos. O autor mostrou, em trabalhos posteriores, a atração também de uma parcela substancial e relevante das funções intangíveis, com desenvolvimento das competências tecnológicas e de conhecimento. Posteriormente, Ernst analisou a migração das atividades de design para a Ásia: “Why is Chip Design Moving to Asia? Drivers and Policy Implications”.

Esse comércio há muito tempo está pautado pela lógica das maquiladoras. Produtos cujo destino final é o mercado dos EUA passaram a ter pelo menos uma etapa realizada em território norte-americano. Se essa é uma etapa intensiva em trabalho, então ela pode, com forte razão, ser realizada naquela fração do território norte-americano que apresenta salários tipicamente de economia periférica, de economia latino-americana: o México.

Idealmente, ou de maneira idealizada, a implantação de uma etapa de montagem industrial em território mexicano deveria ensejar, posteriormente, algum grau de enraizamento e o florescimento de outras atividades. Os incentivos iniciais deveriam perder o caráter imprescindível, uma vez desenvolvidas outras razões de atração. Por isso, os fluxos de exportação para os Estados Unidos deveriam crescer, mas seria esperado (e certamente desejável) que fluxos com outras destinações emergissem de maneira complementar.

Por outro lado, do lado das importações de materiais, insumos e componentes, seria também esperável (e certamente também muito desejável) que ao longo do tempo ocorresse um enraizamento local de atividades industriais a montante da etapa tipicamente maquiladora. Com isso, com o aumento do conteúdo local, haveria uma diminuição da dependência da indústria maquiladora com relação a importações (de todas as procedências). A persistência da condição inicial da maquiladora e a forte dependência do mercado estadunidense são aspectos inter-relacionados.

2. A industrialização mexicana entre os anos 1940 e 1970

Os anos gloriosos da economia mexicana começaram antes daqueles que cunharam, nos países desenvolvidos, a expressão *trinta gloriosos* para designar o período de crescimento acelerado e elevação dos padrões de consumo entre (*grosso modo*) 1945 e 1975. Os anos *gloriosos* da economia do México começaram antes e foram, também, um período mais longo, de quase meio século. Sinais de esgotamento e algumas disfunções começaram a fazer-se notar no início dos anos 1970. Inegáveis são, no entanto, o vigor do crescimento e a amplitude das mudanças registradas.

O crescimento mexicano e a expansão do seu setor industrial remontam ao período imediatamente anterior: entre 1932 e 1940, o crescimento mexicano apresentou uma taxa anualizada de 5,6%, que resulta num acumulado de 55%, mais do que recuperando (18% acima) as perdas do período da

depressão, quando o PIB caíra quase $\frac{1}{4}$. Entre 1940 e 1980, a economia mexicana cresceu aceleradamente (multiplicando o seu tamanho por um fator dez) e apresentou um conjunto de transformações estruturais importantes. O crescimento, que no período 1940-45 alcançou taxa de 6,0% ao ano, manteve-se nesse patamar no decênio seguinte (1946-1955) e ganhou ulterior aceleração para o nível de 6,7% ao ano no período de 1956 a 1970, permanecendo nesse patamar no período 1970-1980.

Mesmo que as taxas anuais possam afigurar-se *apenas* expressivas (sobretudo à luz dos regimes de crescimento contemporâneos simbolizados pela China), a persistência desse ritmo de crescimento por tão longo período representa, sim, um fenômeno importante e de grandes consequências. Mas começemos pelo início, o marco inicial do novo crescimento, comandado pela indústria.

Fixado na guerra, esse marco justifica-se por mais de uma razão. Primeiro, o conflito foi, para a economia mexicana, uma oportunidade de crescimento importante, e a economia expandiu-se a uma taxa anual média de 6% (ou 3,2% em termos *per capita*). Essa taxa de crescimento média foi, no entanto, muito superior na indústria: 10,2% ao ano, três vezes maior do que a da agricultura (3,3% ao ano).

O *choque adverso* da guerra serviu de centelha tanto para o crescimento quanto, e este constitui um segundo fator, de importância destacada, para o *início da montagem do aparato institucional que apoiaria a indústria ao longo dos decênios seguintes*. Durante esse período, a economia mexicana apresentou diferenças importantes com relação ao seu padrão histórico e a outras economias latino-americanas. Em primeiríssimo lugar, destaque-se o impulso dado pelas exportações, que respondem por quase $\frac{4}{5}$ da demanda que sustentou o crescimento industrial do quinquênio. É bem verdade que os anos seguintes mostrariam o caráter efêmero dessa fonte de crescimento, pois, no quinquênio 1945-50, a contribuição das exportações ao crescimento industrial seria de -54%; mas esse estímulo de demanda, nas condições excepcionais do conflito, elevou a rentabilidade das empresas e permitiu-lhes um reforço apreciável, que alimentou a acumulação industrial no período seguinte. Destaque-se ainda, neste particular, que a guerra foi um período de forte elevação de preços, pelo menos para os padrões mexicanos (de inflação relativamente baixa até os anos 1970): a inflação de 14,3% ao ano ajudou a apreciar a moeda mexicana, sem que isso tenha determinado um afluxo de produtos importados, por razões evidentes. Nos períodos subsequentes, e até os anos 1970, a taxa de inflação da economia mexicana permaneceria em níveis bastante modestos – abaixo de 10% no decênio 1946-55 e em torno de 3% no período 1956-70.

Existem na literatura econômica sobre a experiência mexicana diversas interpretações sobre esse fenômeno *sui generis*, de um crescimento acelerado com redução significativa dos níveis inflacionários, em que pese o caráter decidido e certa dose de voluntarismo do apoio à expansão e à industrialização acelerada. Entre os fatores reconhecidos pelos especialistas, mencionam-se o desempenho extraordinário do setor agrícola (um desempenho que demanda, a partir daí, ele mesmo uma explicação¹⁵), a fragilidade dos mecanismos de indexação salarial (com reajustes diferidos para períodos bienais) e as características do investimento público, que removeu as mais importantes restrições de oferta que pudessem ocasionar desequilíbrios entre oferta e demanda (MORENO-BRID & ROS, 2009)¹⁶. Essa explicação vê-se reforçada pelas características da política financeira, que facilitou o financiamento do déficit público por meio de instrumentos de gestão das reservas bancárias (Idem, p. 108). A ausência de choques externos, como os havidos no período da Segunda Guerra Mundial ou por ocasião da Guerra da Coreia, também contribui para explicar esse bom desempenho dos preços¹⁷.

O crescimento econômico e industrial do período 1940-45 não foi produto apenas no conflito, se bem que ele tenha oferecido oportunidades muito relevantes. A posse do presidente Manuel Ávila Camacho, que governou no período de dezembro de 1940 a novembro de 1946, selou também o início de um processo *deliberado* de afirmação do setor industrial e da industrialização como alavancas do crescimento mexicano. Largamente apoiado na *proteção do mercado doméstico* contra as importações (em que pese a assinatura, em 1943, de um acordo comercial bilateral com os Estados Unidos, que deveria congelar as tarifas mexicanas), esse processo de afirmação das políticas industrialistas ampliaria e aprofundaria a opção em prol da proteção do mercado mexicano – primeiro, pelo controle direto das importações; depois, pela substituição do sistema de tarifas específicas (corroídas pela inflação) por tarifas *ad valorem*, mais aptas a cumprirem o papel de proteção efetiva do mercado doméstico contra importações. Em meados dos anos 1960, as licenças de importação

¹⁵ A reforma agrária e a ampla distribuição de terras às famílias camponesas ajudam a explicar o aumento expressivo da oferta agrícola durante um longo período, mas o processo perdeu fôlego e tornou-se cada vez menos positivo já em meados dos anos 1960: nas novas terras alocadas à reforma, menos férteis, os rendimentos agrícolas eram inferiores aos das terras das gerações anteriores. Na ausência de uma renovação dos recursos produtivos dedicados à agricultura, o setor entrou, poder-se-ia dizer, em rendimentos decrescentes. Um registro é necessário para desfazer sem rodeios quaisquer tipos de mal-entendidos ou equívocos: os rendimentos decrescentes da agricultura vigoram na ausência de esforços de criação de novas competências e de trajetórias tecnológicas que permitam suplantar as limitações de uma dada dotação de fatores. A tecnologia e a mudança técnica, como a inovação, modificam as dotações de fatores.

¹⁶ Aliás, um dos vetores de expansão da oferta de insumos básicos em que a atuação estatal se destacou pela sua enorme importância foi, durante muito tempo, no binômio petroquímica e fertilizantes. Nele, o aumento da oferta de produtos associados à cadeia dos hidrocarbonetos permitiu fornecer à agricultura um duplo incentivo – de produtividade (física, pelo aumento dos rendimentos) e de preços (pela redução dos custos dos fertilizantes). Sobre este ponto, ver G.W. Pasdirtz, “Causes and Consequences of Peak Oil in Mexico”, *ibid*, p. 7.

¹⁷ Moreno-Brid e Ros (2009) citam Reynoso (1989), que sustenta o argumento de que apenas 10-15% do bom desempenho macroeconômico (crescimento e inflação) foram devidos à boa gestão da política econômica e 85-90% são devidos à ausência de choques exógenos.

se tornariam o instrumento por excelência da proteção, auxiliando na implantação, sobretudo, dos setores de insumos *pesados*¹⁸, de bens duráveis e de bens de capital. No caso da indústria automobilística, seguindo trajetórias que anteriormente haviam adotado a Argentina¹⁹ e o Brasil²⁰, a proteção também envolveu exigências de conteúdo local.

A adoção de conteúdos nacionais mínimos (elevados) na indústria automobilística de vários países latino-americanos foi documentada por diferentes autores. Destinados a favorecer o desenvolvimento da indústria nacional, esses requisitos ocasionaram também uma entrada mais volumosa de filiais de empresas estrangeiras. Privadas de um período necessário de capacitação e aprendizagem, as empresas locais dificilmente podiam atender a demanda das montadoras, constrangidas a uma nacionalização acelerada; e por isso essas empresas multinacionais atraíram as suas fornecedoras originais para as acompanharem nos novos mercados, ou internalizaram (verticalmente, a montante) mais atividades do que fariam, por moto próprio, em outras condições. Essa diretriz imediatista de política econômica será repetida em diversas ocasiões, sempre com efeitos negativos, embora diferidos.

Convém ter em mente apenas uns poucos elementos de ilustração desse crescimento com mudança estrutural. No período entre 1940 e 1970, o crescimento do PIB teve uma forte inflexão positiva com relação ao período anterior. Tinha sido de apenas 1,3% ao ano durante 30 anos e passou a 6,2% nos 30 anos entre 1940 e 1970. Em termos *per capita*, o nível médio de 0,3% ano foi multiplicado por dez vezes, a despeito de a população ter crescido a taxas muito superiores no segundo período. A comparação feita a partir dos dados compilados e calculados por Angus Maddison permite uma visão dessa evolução em perspectiva. O México tinha um nível de renda *per capita* que era 3/5 do nível dos EUA na primeira metade do século XIX, e esse nível caiu para 1/4 na segunda metade desse século. No século XX, a situação mais favorável foi conseguida ao final do longo período de expansão (nível de 35,6%, em 1981; mas se o cálculo fosse em paridade de poder de compra, a diferença seria menor). No ponto inicial do crescimento acelerado (1940), o nível apenas ligeiramente superior a 1/4 do nível dos EUA não destoava muito do nível que seria atingido no início dos anos 2000 (de 1/4, igualmente). Com relação ao restante da América Latina, o final do período expansivo (em torno de 1981)

18 São denominados – impropriamente – insumos pesados aqueles produtos intermediários que demandam investimentos – estes, sim – pesados, com volumes mínimos de capital grandes, elevadas relações capital-produto ou capital-produção, longos prazos de maturação e vidas úteis longas. Todos esses fatores tornam esses investimentos muito mais desafiadores nas economias com muitos espaços de crescimento alternativos ainda disponíveis e deficiências de financiamento. O ótimo privado e o ótimo social divergem de modo importante nessa dimensão.

19 SOURROUILLE, Juan V. El complejo automotor en la argentina: transnacionales en América Latina. México: Editorial Nueva Imagen, 1980.

20 LESSA, C., Quinze anos de política econômica. São Paulo: Brasiliense, 1981; BAER, W., A indústria e o desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

indica também o excelente desempenho da economia mexicana em termos de evolução do PIB: em 1940, o seu PIB *per capita* era inferior ao da média da região (4,2% abaixo) e, em 1981, era 25% acima.

Do ponto de vista da mudança estrutural, um dos pontos decisivos de qualquer avaliação é a mudança na composição da população, deslocada do meio rural para o urbano. No caso mexicano, como, aliás, de várias outras economias da região e dos países em desenvolvimento de uma maneira geral, é necessário não confundir esses fluxos com aqueles que, um século antes, alimentaram a urbanização e a industrialização acelerada em vários países centrais. Na realidade dos países latino-americanos, essa mudança estrutural também é de suma importância, mas guarda traços distintivos. A urbanização ocorre por *efeito expulsão* do campo (e fuga da pobreza associada à baixa produtividade do minifúndio ou à exploração vigente nas relações sociais do seu antípoda); ou por *efeito atração* das comodidades da vida, que, mesmo quando associadas à pobreza urbana, permitem acesso – parcial, que seja – a diversos serviços (educação, saúde). Esses fluxos migratórios alimentam o urbano de mão de obra (excedente, barata e com baixo nível de qualificação) e terminam por inchar muito além do razoável os serviços (se assim se pode chamá-los) urbanos de baixíssima produtividade, que desde então coexistem nas cidades com os serviços propriamente ditos, sejam de utilidade pública (energia, saneamento, transportes), sociais (educação e saúde) ou mercantis (comércio, finanças). Por essa razão, urbanização e terceirização não podem ser automaticamente associadas ao padrão de desenvolvimento que caracterizou outras experiências.

A população economicamente ativa mexicana esteve, até o início do período em exame (1940), distribuída na proporção 2/3 – 1/3 entre os setores primário, de um lado, e secundário e terciário, de outro. Em 1940, 13% da população ativa estavam ocupados no setor secundário e 20% estavam no setor terciário. Trinta anos depois, em 1970, eram 24,4% no secundário e 33,8% no terciário, números que se elevaram para 29,2% e 34,3% dez anos depois. (O fenômeno terá prosseguimento depois, com cores muito mais dramáticas: a população ocupada no primário reduz-se a menos de um em cada sete mexicanos, a população envolvida em atividades secundárias cai a um em cada quatro e a do terciário eleva-se para três em cada cinco.) A natureza desse fenômeno não permite margem para dúvidas – o aumento da fatia da população ocupada em serviços não tem correspondência em igual fatia de contribuição dessa aglomeração heterogênea de atividades ao produto. O terciário, *inchado e heterogêneo*, é refúgio de ocupados precários, com baixa produtividade e rendimentos dependentes, sobretudo, do contingente que disputa a renda dos mercados que o compõem.

Em 1940, a população mexicana beirava apenas os 20 milhões, um contingente que mais do que duplicou 30 anos depois (48,2 milhões em 1970) e voltou a duplicar nos 30 anos seguintes (97,5 milhões em 2000). A redução da população rural faz-se acompanhar de incrementos significativos em diversos indicadores. A esperança de vida ao nascer passou de menos de 40 anos para 59-63 em 1970 e 68-74 em 1980. O prosseguimento dessa elevação nos decênios seguintes, de crise econômica ou estagnação do crescimento, só atesta o fato de ser esse um processo com determinantes muito mais complexos, para além do desempenho econômico agregado que o produto sintetiza. No mesmo sentido, a redução dramática da mortalidade infantil (de 139 por 1.000 em 1940 para 77 em 1970, 53 em 1980, 36 em 1990 e 25 em 2000) também está associada às facilidades e comodidades da vida urbana, incluindo nelas os serviços públicos fundamentais (destacadamente, o binômio educação-vacinação). São eles também que ajudam a explicar o aumento do grau de alfabetização (que reduz em 5/6 a proporção de analfabetos, embora com saldo de um em cada dez) e aumenta os anos de escolaridade de 2,6 em 1940 para 3,4 trinta anos depois e para 7,3 na virada do século. Por mais que esses números sejam uma evolução, a comparação com os países que tornaram a educação um objetivo verdadeiro é desesperadoramente negativa: em trinta anos, a escolaridade média aumentou menos de um ano, apesar da demografia largamente favorável.

Esses números são precários e insuficientes: precários, quando comparados à evolução que apresentaram outros países, antes e depois do México; e insuficientes, sobretudo, quando se tem em mente o conjunto de demandas e oportunidades colocadas pela vida urbana, pelo trabalho industrial e dos serviços associados e pela transição que se fará presente no cenário industrial desde meados dos anos 1980, do *fordismo* (sinteticamente) de padrão de produção estável, para outros padrões industriais, mais dinâmicos, em termos dos processos de trabalho e da renovação acelerada de competências e qualificações. O sucesso de uma fase e a compatibilidade dos parâmetros mais gerais não asseguram o sucesso em outras fases, sempre que os condicionantes e os determinantes do ambiente econômico se modificam.

O marco inicial do período que aqui se analisa coincide com o primeiro ano (completo) da Segunda Guerra Mundial (1939-45), mas não é por coincidência fortuita: o México, de fato, se beneficiou da eclosão do conflito bélico e conseguiu capturar boas oportunidades para elevar as suas exportações, estimular o aproveitamento do mercado doméstico e acelerar o crescimento industrial dos anos 1930. Com isso, o impulso inicial do crescimento e a expansão industrial da economia mexicana

anteciparam em um decênio o fenômeno que o pós-guerra deflagraria mundo afora, sobretudo nos países industrializados *grasso modo* aglutinados em torno da OCDE²¹.

O México antecipou em um decênio a vigorosa expansão das economias capitalistas centrais do período após a Segunda Guerra Mundial, e o seu momento de perda de vigor se deu também após a reversão que ocorreu, inicialmente, nas economias centrais e sucessivamente em vários países das periferias, com destaque para a América Latina. Em que pesem vários sinais de disfuncionalidades, presentes desde a entrada dos anos 1970, o crescimento mexicano resistiu aos sobressaltos dos anos 1970.

O meio século de glorioso crescimento da economia mexicana vinculou-se, como mostrou Fernando Fajnzylber na obra seminal que coroou a sua carreira de pesquisador das realidades da América Latina²², à difusão do padrão industrial que se consolidou nos países centrais no período do imediato pós-guerra, depois de sua constituição, e antes da guerra, nos EUA. O automóvel e os bens duráveis de consumo residenciais, partindo da cozinha (fogão e refrigerador), passando pela lavanderia (lavadora, secadora), culminando na sala (rádio e televisor), tornaram-se o pivô central do padrão de consumo das famílias com certo nível de renda. Para acelerar a difusão desse padrão, o financiamento colocou em condições de acesso a artigos famílias que de outro modo estariam alheias a esses elementos que vão sendo difundidos até praticamente a sua generalização; uma generalização que, nas condições periféricas, pode assumir a forma de reciclagem nos mercados de bens usados²³.

Foi a montagem desses setores que permitiu o crescimento tão acelerado de várias economias, incluindo, evidentemente, a mexicana. O primado do consumo sobre o investimento, do consumo de alguns sobre o consumo das massas, do emprego de alta produtividade (e remuneração) sobre os empregos e as ocupações das massas serão traços permanentes desse padrão; um padrão que explica tanto o crescimento acelerado, que alguns dirão milagroso, quanto as dificuldades posteriores, a crise e o declínio...

A expansão industrial deu-se, no México e em várias outras economias latino-americanas, pela via da aceleração dos investimentos que somaram três componentes muito importantes: a) a forte

21 A OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, foi fundada inicialmente (em 1960) com apenas 20 países-membros e absorveu paulatinamente novos países. Conta atualmente com 30 países e procurou, nas novas adesões, afastar a pecha de "clube dos (países) ricos".

22 AJNZYLBER, Fernando. *La Industrialización Trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

23 Quando nos anos 2000 os circuitos de crédito são restabelecidos, no Brasil, e os prazos de financiamento do consumo de bens duráveis são alongados, o preço dos automóveis usados cai de maneira substancial.

intervenção estatal; b) o subsídio à formação bruta de capital fixo privada; e c) os investimentos estrangeiros transplantados. A divisão de tarefas entre esses capitais significou, também, a liderança dos núcleos dinâmicos fundamentais do padrão fordista – metalomecânico e químico – pelas empresas de capital estrangeiro²⁴. Esses não são apenas núcleos dinâmicos do crescimento; são também os *loci* decisivos da capacitação industrial e das oportunidades de diferenciação, de desenvolvimento tecnológico e de inovação; e serão eles que definirão as possibilidades mais dinâmicas de inserção no padrão industrial que vai emergir, após a crise e a transição dos anos 1970 e 1980, nos países centrais e nas periferias que conseguiram inserir-se de maneira mais consistente, como padrão de competitividade e internacionalização acelerada.

Os modelos relacionados à economia política da América Latina e da Ásia não existem nos seus ingredientes separados; eles são conjuntos articulados. A taxa elevada de poupança e de investimento asiática vincula-se ao arrocho salarial e ao controle do consumo e do excedente por regimes extremamente autoritários e capazes de impor visões estratégicas (o futuro prima sobre o presente, o longo prazo sobre o curto prazo) à sociedade. Na América Latina, os regimes autoritários legitimaram-se com instrumentos como o crescimento acelerado e a gradual difusão dos padrões de consumo “modernos”, que incluem artigos de valor unitário elevado, acessíveis a segmentos restritos²⁵.

E se o México vai apresentar, na sequência, um surto de dinamismo associado à sua geografia e às oportunidades que ela lhe ofereceu, será esse mesmo surto que ajudará, posteriormente, a determinar as suas limitações em termos de integração produtiva das suas cadeias, incluindo aquelas que, em breves momentos, parecerão ser fonte de dinamismo e prosperidade.

Mais do que qualquer outra economia da América Latina, o México vai aprofundar o modelo de industrialização com forte participação do capital estrangeiro nos setores mais dinâmicos – repetindo: em termos de mercado e também de possibilidades de desenvolvimento tecnológico – e vai com isso tornar o seu parque industrial inteiramente conectado – e dependente – à dinâmica da globalização.

²⁴ F.Fajnzylber e M.C.Tavares dedicaram esforços importantes de pesquisa a caracterizar a estrutura industrial em termos de sua concentração e da importância relativa do capital estrangeiro e das empresas estatais em cada tipo de mercado. Sobretudo nos períodos de crescimento acelerado, a fatia do capital estrangeiro nos setores industriais mais dinâmicos, seja em termos de demanda, seja em termos de mudança técnica, cresceu de forma significativa.

²⁵ A ditadura coreana teve um grau tão elevado de controle sobre a sociedade e sobre o capital que dificilmente se pode considerar que aquele fosse uma economia de mercado, baseada na propriedade privada e no controle privado dos meios de produção e do excedente. O monopólio estatal sobre o crédito e o financiamento bancários e o elevadíssimo grau de endividamento dos grupos coreanos (*chaebols*) deram ao Estado coreano um poder desmesurado, incomparavelmente superior ao das ditaduras da América Latina. Sobre esse argumento, ver Alice Amsden, *Asia's Next Giant*, 1989. Por razões evidentes, o modelo coreano é coreano, asiático e “não exportável”.

Ela consistiu em alocar ao México atividades pontuais de cadeias produtivas cada vez mais desintegradas no plano internacional. Na eletrônica, por excelência o setor industrial em que prevalece a desintegração das cadeias industriais, mas também na metalomecânica, que tende em outras experiências a enraizar-se localmente, o México tornou-se a economia da *etapa intensiva em trabalho*. Atraiu as empresas estadunidenses em busca de redução de custos de produção, ou viabilizou um canal de nacionalização no âmbito do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (alcanização) da produção para as empresas de outras procedências. Assim, o México tornou-se um grande produtor e exportador de automóveis, mas também um grande importador de peças, partes, componentes e sistemas²⁶.

O fenômeno da exportação para os Estados Unidos de produtos acabados, associada à importação, em grandes volumes, de peças, partes e componentes, vale, com mais forte razão, para os produtos eletrônicos. E à medida que o processo foi avançando, mais e mais setores foram assimilando o padrão maquiladora e tornando-se especializados em etapas específicas de processos industriais mais longos e muito mais complexos. Dito de outra maneira, a economia mexicana ampliou de maneira muito substancial o padrão das maquiladoras, tornando-o cada vez mais o padrão de muitos dos seus setores industriais.

O crescimento mexicano nos anos gloriosos foi, como indicado, intenso e esteve associado a mudanças estruturais importantes. Além das descritas acima, cumpre analisar (mesmo que de forma breve) aquelas que ocorreram no tecido industrial. Elas envolvem pelo menos duas dimensões extremamente importantes. A primeira refere-se ao peso relativo dos grandes blocos setoriais, que pode ser apreciada tanto pelo lado das categorias de uso (bens de consumo não duráveis e duráveis,

²⁶ Aliás, um dos elementos marcantes dessa evolução econômica mexicana é o fato de haver uma produção de veículos automotores exportados para os Estados Unidos que é da mesma ordem de grandeza da importação, para o México, de automóveis usados, um fato marcante que motivou medida de política comercial por parte do governo mexicano: "The Mexican government announced a change in the used car imports procedure to Mexico starting in February 2008. The new decree states that used cars may not be over 10 years old. This is because a tremendous amount of older than 10 years units were imported in 2005-2006, causing an important increase in pollution and traffic problems in major cities. From August 2005 to January 2008, 1,776,284 autos between 11 and 15 years old, and 1,073,654 ten-year-old vehicles were imported in Mexico." "O governo mexicano anunciou uma mudança no procedimento de importação de carros usados para o México a partir de Fevereiro de 2008. O novo decreto afirma que carros usados não podem ter mais de dez anos. Isso ocorre porque uma grande quantidade de unidades acima de dez anos de idade foi importadas em 2005-2006, causando um relevante aumento em problemas de tráfego e poluição das grandes cidades. De Agosto de 2005 a Janeiro de 2008, 1.776.284 carros, entre 11 e 15 anos de idade, e 1.073.654 veículos, com dez anos, foram importados para o México". (Tradução nossa). Durante 30 meses, nada menos de 95 mil veículos usados foram importados mensalmente para o México, depois de usados por muito tempo (a maioria, por mais de dez anos) nos EUA. Quase 3/5 dos automóveis vendidos no México são importados, sendo 3/4 dos EUA. A produção total de veículos, em 2008 (ano de crise, é verdade), alcançou 2,1 milhões de unidades. A produção para o mercado interno foi de 438 mil unidades, pouco menos do que 40% da média mensal de importação de automóveis usados. A fonte das informações sobre produção e vendas domésticas é a AMIA – Associação Mexicana da Indústria Automotriz. As demais informações estão disponíveis na página do serviço comercial dos EUA: http://www.buyusa.gov/mexico/en/automotive_manufacturing.html#_section8.

insumos básicos, bens de investimento) quanto pelas macro indústrias que compõem a produção industrial. A segunda diz respeito ao comando dessas atividades pelos tipos dos capitais envolvidos – nacional privado, nacional público e estrangeiro.

Desde os anos 1960, mas sobretudo nos anos 1970, foram os setores produtores de insumos intermediários, bens duráveis e bens de capital que comandaram a expansão industrial e, de fato, a trajetória de industrialização que culminou com um parque industrial típico de economia de grandes dimensões, quer dizer, com elevados graus de diversificação e integração. Na metalomecânica e em aparelhos elétricos, bens duráveis e bens de capital se articulam à produção siderúrgica e metalúrgica. A química, igualmente, articula-se a esse padrão industrial que caracterizou, é verdade que com defasagens, grande parte das trajetórias industriais do século XX.

Essa evolução articulou as várias frações de capital – privado nacional, público e privado estrangeiro. Todavia, foi a este último bloco que estiveram confiados os segmentos mais dinâmicos do padrão: automóveis, equipamentos e aparelhos elétricos²⁷. O dinamismo desses três grupos setoriais e das empresas que o lideram será ainda reforçado pela emergência daquele que virá a ser, em comparação com os demais países da América Latina, o fenômeno mexicano por excelência – as maquiladoras.

3. A crise econômica mexicana

3.1. Elementos da macroeconomia mexicana nos anos de crescimento acelerado

O argumento central deste trabalho está vinculado à ideia de que a macroeconomia mexicana e as políticas macroeconômicas adotadas ao longo da segunda metade do século XX não podem ser analisados de maneira adequada como apenas dois períodos consecutivos e separados pela fratura da crise do início dos anos 1980. Essa versão é supressora tanto da complexidade do período quanto das limitações conceituais e operacionais associadas ao leque – muito mais variado e complexo – de possíveis escolhas que cada momento histórico foi oferecendo, às vezes, induzindo ou mesmo determinando, outras vezes.

²⁷ Fajnzylber, F. Oligopólio, empresas transnacionais e estilos de desenvolvimento. Estudos Cebrap, 1975. Neste artigo, Fajnzylber argumenta que a presença de filiais de empresas multinacionais em posições dominantes nos mercados mais dinâmicos tem consequências de importância crucial e modifica de forma definitiva os padrões de competição e o dinamismo da indústria. Ver, sobretudo, as páginas 16-20 (“Reconsideração das estruturas de mercado”).

O período não foi, todo ele, de políticas deliberadamente desenvolvimentistas, nem as medidas que promoveram o desenvolvimento podem ser tão facilmente classificadas como rigorosamente desenvolvimentistas. O desenvolvimentismo foi uma formulação gradual e progressiva, apoiada na experiência, nos debates teóricos e políticos, e em leques de alianças que foram se formando ao longo do período²⁸. De fato, como ocorreu também em outros países periféricos e na América Latina de modo muito especial, o período subsequente à crise de 1929 foi de respostas – nem sempre mais que tentativas – à própria crise ou aos seus efeitos; mas essas respostas ensejaram, de modo por vezes tateante e um tanto experimental, um conjunto de novos instrumentos e ações que vão, paulatinamente, estruturando um aparato institucional e uma visão sobre os processos e sobre as possibilidades de interferir em seu curso.

Se seguirmos a periodização estabelecida por Carlos Tello²⁹, veremos que o período que vai de 1927 a 1952 coincide com um intenso debate entre correntes que poderiam ser designadas, numa linguagem *a posteriori*, monetarista e desenvolvimentista que, de fato, à época, ignoravam essas designações. O Banco do México, criado anteriormente, estaria quase sempre alinhado com as posições de cunho mais marcadamente monetarista. A despeito dessa posição,

[...] o aumento na intervenção do Estado na economia, lento, gradual, mas irreversível, enfrentou sérias oposições e motivou não poucas polêmicas entre os principais protagonistas da política econômica da época [...] mas foi definitivamente resolvida a favor de uma ampliação da participação estatal durante o governo de Abelardo L. Rodríguez, com a criação de empresas estatais e bancos de desenvolvimento.

O governo de Cárdenas, nesse sentido, pode ser visto como um ponto máximo da revolução: a reforma agrária avançou em abrangência, o petróleo foi assumido como riqueza nacional e, sobretudo, verificou-se a guinada em favor das medidas mais heterodoxas, destinadas a promover o combate à crise e o crescimento. Se Cárdenas foi um expoente do nacionalismo mexicano e das políticas que serão depois englobadas sob o rótulo desenvolvimentista, nem por isso ele deixou de prezar aspectos mais, digamos, afeitos aos cânones considerados ortodoxos, como a preocupação em manter em limites manejáveis o déficit fiscal.

28 BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, ANO DE PUBLICAÇÃO ?, pp. 247-282.

29 Estado y desarrollo económico: México 1920-2006.

Posteriormente a Cárdenas, a construção institucional prosseguiu, amparando-se o crescimento também na nova conjuntura, marcada pelas circunstâncias favoráveis que a guerra criou para a produção doméstica, estimulando-a pelos preços para as exportações e pela indisponibilidade das fontes mais tradicionais de oferta. As políticas “desenvolvimentistas”, no período que culminou com a desvalorização cambial em 1954, estiveram marcadas por sua convivência com instabilidade dos preços e do câmbio. Apesar desses elementos desestabilizadores e das pressões da vertente mais ortodoxa aglutinada em torno do Banco do México, as políticas foram assumindo feições mais estruturadas e mais consistentemente promotoras do desenvolvimento.

A desvalorização de 1954 interrompeu o período de crescentes instabilidades, que fragilizavam a opção “desenvolvimentista”, e inaugurou o que seria chamado, na história econômica mexicana, de “desenvolvimento estabilizador”. O amparo de um macro preço tão determinante como o câmbio contribuiu para que a economia pudesse evoluir num quadro de estabilidade macroeconômica pelo menos no tocante aos preços gerais, ao controle da inflação e do custo de vida imediato.

Essa estabilidade não se fez, no entanto, sem custos, e os dois principais foram o abandono da temática da reforma tributária e o gradual declínio do setor agropecuário. E não serão estes, precisamente, alguns dos elementos das fragilidades que posteriormente aparecerão, de modo amplificado, no esgotamento do processo a que virá juntar-se a eclosão da crise externa? Aliás, aqui, a expressão crise externa deve ser encarada com muitas qualificações: não é uma crise externa ao modelo; é uma crise dos vínculos externos do modelo; e esses vínculos não são determinados de fora (do externo) para dentro (o interno), porque eles foram construídos, ao longo de decênios, de modo interativo, entre a economia mexicana e o ambiente internacional (sobretudo os Estados Unidos), entre o interno e o externo. Nesse sentido, a crise externa é mais do que a crise do setor externo: é a crise do âmago do modelo, pois o desenvolvimento interno dependeu, sempre e fortemente, do desenvolvimento de certos tipos de vínculos; e neles o elemento externo suplementava fragilidades do setor interno. Superavam-se essas fragilidades de um modo que se permitia avançar no desenvolvimento, mas sem enfrentar problemas mais difíceis.

Essa é uma leitura que se apoia em diferentes autores. E também eles permitem dar suporte à ideia de que a crise econômica mexicana, que eclodiu com estardalhaço nos anos 1980, começou muito antes, já no final dos anos 1960 e início dos anos 1970. *Em México hacia El siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*, Arturo Guillén mostra que **o final dos anos 1960 representou o fim de uma**

era, que o milagre econômico mexicano chegava ao fim, dando lugar à inflação, aos desequilíbrios das contas públicas e do setor externo.

As respostas que as políticas mexicanas darão a essa crise, seja no aspecto puramente macroeconômico, seja no aspecto dos eixos desenvolvimentistas, serão incapazes de equacionar os problemas principais e contribuirão enormemente para o agravamento de vários dos sintomas mais graves, como o desgoverno em termos fiscais, a instabilidade dos preços e a instabilidade crescente no ambiente econômico. Isso permitirá que um intérprete afirme, com apoio em análise de protagonistas da política macroeconômica:

La leyenda negra [a expressão que se utiliza no México para designar a leitura ortodoxa das políticas desenvolvimentistas] del Estado interventor atribuye a las extravagancias, al voluntarismo y sobre todo al populismo de los presidentes Echeverría [1970-1976] y López Portillo [1976-1982] el final del desarrollo estabilizador y las decisiones equivocadas que llevaron al país a la crisis de la deuda y al estancamiento de los años ochenta. Sin embargo, pocos se hacen cargo de los evidentes signos de agotamiento de la estrategia de desarrollo anterior al inicio del gobierno de Luis Echeverría, de los problemas de distribución del ingreso que ni el desarrollo estabilizador ni los años de crecimiento inflacionario previo habían logrado superar y de las presiones sociales y demográficas que enfrentaba el país al inicio de los años setenta, sumados a la inestabilidad económica internacional que terminó con los años dorados de la segunda posguerra. (grifos acrescentados)

A lenda negra [a expressão que se utiliza no México para designar a leitura ortodoxa das políticas desenvolvimentistas] do Estado interventor atribui às extravagâncias, ao voluntarismo e especialmente ao populismo dos presidentes Echeverría [1970-1976] e López Portillo [1976-1982] o fim do desenvolvimento estabilizador e das decisões equivocadas que levaram o país à crise da dívida e a estagnação dos anos oitenta. No entanto, **poucos se responsabilizam pelos sinais óbvios de esgotamento da estratégia de desenvolvimento anterior ao início do governo de Luis Echeverría**, dos problemas de distribuição de renda que nem o desenvolvimento estabilizador nem os anos crescimento da inflação anteriores tinham conseguido superar e das pressões sociais e demográficas enfrentadas pelo país no início dos anos setenta, juntamente com a instabilidade econômica internacional que acabou com os anos dourados da segunda pós-guerra. (Grifos acrescentados, tradução nossa)

Em outros países da América Latina, é possível encontrar apoio (mesmo que seja, a nosso juízo, circunstancial) para a ideia de que foi a crise externa do início dos anos 1980 que determinou a crise interna e a fragilização de um modelo que seria, de outro modo, sob outras circunstâncias externas, consistentemente dinâmico. Essa ideia é bastante discutível, entre outras razões pelo fato de que a sobre acumulação de capital já estava patente, em outros países, na fase final do ciclo expansivo, muito antes que os elementos externos (sejam eles a crise do petróleo, numa versão; ou a crise financeira que se seguiu às novas políticas monetárias e financeiras, na Inglaterra e nos Estados Unidos, depois de 1979) se tornassem tão evidentemente restritivos e selassem a impossibilidade de prosseguimento das trajetórias anteriores³⁰.

O “caso mexicano”, entretanto, induz uma reflexão adicional sobre as características do modelo e sobre as suas fragilidades. Tais fragilidades, numa interpretação baseada em autores de corte cepalino e desenvolvimentista, estariam ligadas principalmente à dificuldade de constituir um núcleo endógeno de competitividade autêntica, baseada em progresso técnico e num setor de bens de capital alicerçado nas empresas locais ou nas empresas que se enraizaram localmente a partir de investimentos originalmente por empresas de capital estrangeiro. Ocorre que essas fragilidades também foram compensadas, ou talvez mesmo escamoteadas, pelo uso além dos limites de políticas voltadas para a promoção do crescimento.

Pode ser tentador recorrer à imprevisibilidade do choque externo promovido pela reversão da política financeira estadunidense em 1979 (Paul Volcker) para explicar a reversão do ciclo expansivo de tantas economias e o mergulho das economias da América Latina na crise em que se manteriam por tanto tempo. É insensato negar a influência desse fator histórico tão crucial nos eventos subsequentes. É também estéril. O ponto em debate não é a importância da reversão produzida pela política financeira dos Estados Unidos; é a imprudência de manter um regime econômico e um modelo de desenvolvimento tão dependentes de uma política que ora se faz circunstancialmente benigna, ora se mostra maligna. E se queremos jogar sobre essa política toda a responsabilidade da crise, poderíamos reservar-nos os créditos da prosperidade e os sucessos do modelo quando eles existiram?

³⁰ Ver, por exemplo, M.C. Tavares, em suas teses de livre-docência e de professora titular; ou o ensaio de Mello & Belluzzo, “Reflexões sobre a crise atual” (1976). No primeiro caso, o ciclo kaleckiano tem a sua reversão determinada, também, pela sobreacumulação, que a política econômica estimulou.

3.2. A crise da economia mexicana

Os anos gloriosos do crescimento mexicano acelerado encerraram-se na entrada da década de 1980, mais precisamente em 1982, com a eclosão da crise externa, com uma sua virulência inescapável e uma enorme amplitude. Nos quatro anos anteriores, o crescimento do PIB esteve sempre no patamar de 8% ou acima, acumulando um crescimento de quase 40%. Em 1982, o PIB teve pequena redução e no ano seguinte teve uma redução de 5,3%. Os salários reais caíram quase 30% em 1983 em comparação com 1981, e a fatia dos salários na renda reduziu-se de 40% em 1976 (último ano antes da aceleração inflacionária em escalada) para 29% em 1983.

Depois de um longo período de comportamento extremamente saudável e harmonioso, os preços agregados passaram a dar sinais de tendência altista em 1974 e desataram uma escalada irrefreável em 1980. Em 1982, a inflação subiu 30 pontos e, em 1983, 43 pontos, instalando-se no patamar dos 100% ao ano. A taxa de câmbio, que fora mantida fixa durante nada menos de 22 anos (a 12,5 pesos por dólar estadunidense) e contribuíra para aliviar tensões inflacionárias e desarmar eventuais mecanismos de indexação³¹, passou a acompanhar de mais perto a evolução dos preços, perdendo, portanto, o papel anterior e contribuindo para o processo de aceleração da escalada dos preços.

O marco indiscutível da *crise aberta* nos anos 1980 não impede, contudo, que vários dos elementos associados como causas relevantes da crise possam ser identificados muito antes. O primeiro deles já foi mencionado anteriormente e responde pela gradual exaustão das condições “naturais” para a expansão da oferta agrícola, já no final dos anos 1960. A reforma agrária mexicana, um dos pilares da estrutura social mexicana, foi também um fator explicativo da singularidade macroeconômica mexicana em termos de conciliação de crescimento continuado e acelerado com estabilidade dos preços. Quando o caráter virtuoso do processo começou a perder vigor, já nos anos 1960, um dos seus efeitos (algo defasado) foi a perda de vigor da expansão da oferta agrícola e, com isso, do alívio sobre os preços dos bens de consumo.

Mas esse fator propriamente macroeconômico, em que pese ser sintoma de outros problemas e anunciador da erosão da funcionalidade em vigor por um longo período, pode no máximo explicar uma pequena fração do problema. A perda de vigor da expansão baseada na industrialização dita *por substituição de importações* está antes de tudo ligada ao esgotamento de um certo padrão de

³¹ Ver-se-á, adiante, que o câmbio nominal fixo teve efeitos ambíguos: o efeito de alívio às pressões inflacionárias também modifica os preços relativos de produtos exportados e importados e desestimula as exportações.

expansão. O crescimento industrial, de uma maneira geral, e a industrialização, na trajetória de substituição de importações, representaram um momento de reprodução mimética das estruturas que se originaram alhures e se difundiram paulatinamente em grande parte do mundo OCDE, ao longo do século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial.

É possível classificar a adesão das periferias a esse padrão industrial em (pelo menos) **dois padrões** muito distintos. O **primeiro** desses padrões consiste na busca – incessante, recorrente, sistemática – pela internalização das estruturas materiais típicas do padrão metalomecânico e químico que caracterizaram a indústria dos principais países e os segmentos mais dinâmicos do consumo e do comércio mundial. As motivações são várias. Os consumidores com poder aquisitivo aspiram aos padrões de consumo vigentes alhures, a balança comercial revela os seus limites, a ampliação da renda e do consumo só pode concretizar-se com aumento da produção interna, se for assumida certa inelasticidade das exportações. O **segundo** padrão pode ser mais bem descrito pela constituição ou internalização progressiva das competências que permitem a formação das capacidades de produção de maneira relativamente autônoma em termos de estruturação e possibilidades de expansão. É possível sustentar que os países da América Latina em geral, e certamente o México, optaram principalmente pelo primeiro desses caminhos, muito raramente pelo segundo³². As aspirações de consumo, a pressa em atender as demandas associadas à importação de modelos, a expulsão das populações rurais, tudo isso conspira em favor de um aumento rápido das capacidades de produção. Inversamente, vários países que costumam ser englobados no padrão asiático optaram pelo segundo modelo³³.

Os chamados bens duráveis de consumo, secundados pelos equipamentos industriais que viabilizam a sua produção, representaram o grande desafio explícito da industrialização dos maiores países

32 A mais notável exceção a esse padrão dominante é o da Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica), que se desenvolveu materialmente como empresa a partir dos anos 1970 e teve sucesso industrial e comercial depois da sua privatização, nos anos 1990. A sua origem, contudo, pode ser datada de eventos marcantes em 1928 e 1934, quando foram desenvolvidas as teses (nos preparativos do I Congresso Brasileiro de Aeronáutica e posteriormente no evento propriamente dito) que culminariam com a formação de um Instituto de Tecnologia Aeronáutica. Nesse caso, ao menos nele, os elementos intangíveis precederam a materialidade. A comparação do programa nuclear argentino com o seu congênere brasileiro também frisa a diferença, mas, nesse caso, os elementos materiais estiveram em favor do país do Plata.

33 O caso mais marcante dessa opção em favor do desenvolvimento de capacidade de produção baseada em elevado grau de capacitação e competências internas ou assimiladas de maneira robusta é o da indústria automobilística da Coreia do Sul, que recusou os investimentos das empresas multinacionais de vários países até que uma dessas empresas aceitou transferir tecnologia de maneira efetiva e tendo uma participação apenas minoritária na empresa que ficou sob controle efetivo da associada coreana. Dieter Ernst & David O' Connor, *Technology and Global Competition: The Challenge for Newly Industrialising Economies*, OECD, Development Centre Studies, 1989. O fato de a Coreia ser hoje grande produtora e exportadora de veículos de suas empresas representa uma confirmação implícita do acerto de sua trajetória, mas o modelo tem certamente outros componentes que lhe conferem coerência.

da América Latina. E a ressalva restritiva está relacionada com um fato muito importante: a impossibilidade técnica e econômica de muitos outros países se qualificarem para a produção em larga escala nos setores típicos do padrão. Nas realidades europeias, mesmo as economias de dimensões reduzidas (como as nórdicas, por exemplo; ou países de dimensões territoriais e demográficas reduzidas como Bélgica, Holanda ou Suíça³⁴) puderam superar essa restrição pela ação de dois mecanismos com efeitos combinados. O primeiro desses mecanismos consistiu na difusão dos produtos típicos para amplos segmentos da população. Evidentemente, esse processo foi facilitado pela prevalência de padrões distributivos relativamente homogêneos.

O segundo mecanismo de superação do acanhamento dos mercados domésticos foi a integração econômica entre os países (formal ou não), que ofereceu oportunidades de escala econômica que de outro modo simplesmente excluiria os países menores dos setores mais exigentes nesse quesito de tamanho. Apesar disso, é útil notar que um grande número de países europeus não tem, por exemplo, empresas automobilísticas, e uma parte deles sequer conta com plantas de produção de filiais de empresas dos países maiores. Vários dos países europeus que não têm indústria automobilística foram, apesar disso, capazes de enfrentar alguns dos mais importantes desafios da indústria típica do padrão vigente na maior parte do século XX em segmentos especializados ou mesmo muitíssimo especializados – é o caso dos bens de capital, sejam eles seriados ou sob encomenda. E um importante testemunho em favor dos efeitos benéficos da industrialização e da integração internacional das economias de menores dimensões é dado pelo fato de que uma das maiores, se não a maior empresa de bens de capital do mundo, ser resultado da fusão, relativamente recente, de duas empresas originárias de dois pequenos países europeus (Suécia e Suíça)³⁵. Vários países europeus que não têm muitos segmentos industriais ou mesmo alguns ramos de atividade econômica têm participações relevantes em segmentos específicos com elevadíssimos patamares de exigência em termos de qualificações e competências, além de serem intrinsecamente internacionalizados, em elevado grau. A indústria química de países como a Bélgica e a Holanda ou a indústria farmacêutica de países como a Bélgica, a Suécia e a Suíça constituem um importante exemplo, que não é único. Evidentemente, a dinâmica de expansão internacional demanda competências e desenvolvimento de novas competências, num processo muito mais

34 A Bélgica possui um território de 30,5 mil km² e uma população de 10,4 milhões; a Holanda, 41,5 mil km² e 16,6 milhões de habitantes; e a Suíça, 41,3 mil km² e 7,5 milhões de habitantes. Todos esses países possuem empresas relevantes mundialmente em mais de um setor industrial.

35 ABB ou ASEA Brown Boveri é uma empresa que se originou da fusão de duas grandes empresas de bens de capital, nascidas ambas no final do século XIX: a ASEA, sueca, e a Brown Boveri, suíça. Seu faturamento é de 35 bilhões de dólares e lidera mundialmente vários segmentos das áreas em que atua.

dinâmico e competitivamente acirrado do que só acontecer em espaços mais delimitados e entre concorrentes mais frágeis.

A distância e as diferenças entre este processo e aquele que conheceram os países latino-americanos dificilmente poderão ser exageradas. A internalização de muitos setores industriais nas economias da América Latina, em países grandes (como Argentina, Brasil e México) ou menores (como Chile, Colômbia e Venezuela) foi um objetivo colocado, como se diria em linguajar contemporâneo, *estratégico*, quer dizer, de maneira relativamente desapegada ou não condicionada por considerações de economicidade, eficiência, competitividade³⁶. Por assim dizer, a internalização de novas capacidades de produção permitia aparentemente remover a restrição externa ao crescimento³⁷, pois reduziria as importações. É bem verdade que essa consideração de caráter *estratégico* era típica de economistas formados (e calejados) nas restrições tão severas dos momentos de crise e de economias dependentes de exportações primárias pouco elásticas no longo prazo, mas ela perdurava no mundo das ideias, dos consensos quase intuitivos e das políticas regulares. Por isso mesmo, a internalização de atividades produtivas era uma consideração de primeira ordem, secundada muito depois, a grande distância, por outras considerações. Na interpretação apresentada por P. Aspe Armella, o processo de internalização de atividades relacionadas com produtos antes importados iniciou-se pelos bens finais (foi essa a ênfase nos anos 1950) e depois se ampliou para os bens intermediários (a partir, sobretudo, dos anos 1960)³⁸.

Essa internalização progressiva de todas as atividades com demanda potencial que justificasse investimentos (mesmo que a demanda corrente fosse, previamente, reduzida) viabilizou sucessivos deslocamentos de capitais para as novas áreas. Assim, em vez de uma especialização criadora de competências adicionais nas áreas ocupadas, o processo de diversificação das empresas e dos grupos industriais favoreceu um acúmulo de novas competências em novas áreas. Esses dois movimentos são muito diferentes em termos dos seus efeitos. Enquanto nos processos de especialização as empresas são levadas necessariamente a disputarem os espaços novos, que têm que

36 Em que pese tantas indicações, presentes nos textos dos principais teóricos da industrialização por substituição de importações, desde o texto original de Raúl Prebisch (O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas, de 1949; e do primeiro Estudo Econômico para a América Latina, 1950), de que a industrialização só poderia ganhar efetividade e produzir os seus efeitos se pudesse realizar-se em concomitância com a integração regional; um processo que lhe daria escala e – em conceitos de hoje – uma curva de aprendizado.

37 Mesmo que essa remoção fosse constitutivamente temporária. A industrialização por substituição de importações consistia num processo pelo qual a superação da restrição externa ensejava uma expansão que repunha a restrição em outro patamar. Sobre a dinâmica clássica da substituição de importações em sua acepção mais rigorosa, ver M.C. Tavares, em seu ensaio clássico de 1966.

38 Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de La transformación económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Ver, sobretudo, p. 132 e seguintes.

ser criados, nos processos de diversificação associados à substituição de importações os espaços preexistem e as competências têm que ser replicadas na ocupação desses novos espaços.

Ambos os processos podem ter, na sua partida, uma internalização de capacidades industriais (e tecnológicas) importadas, mas é claro que o segundo passo, subsequente aos investimentos originais e à implantação das plantas pioneiras, em direção a uma maior especialização, só pode ser dado com esforços de aprendizado e capacitação progressiva. A operação das plantas envolve algum grau de aprendizado em praticamente todas as situações reais; mas o esforço de conquistar novos mercados a partir dessas plantas envolve esforços de uma natureza substancialmente diferente. No primeiro caso, os mercados estão imediatamente oferecidos por uma proteção que se abre a investimentos novos, em novos setores; e no segundo caso, os investimentos têm que perseguir a conquista ou a criação de novos mercados.

A dinâmica da industrialização por substituição de importações favoreceu um processo de expansão horizontal e contou, para isso, com um aparato institucional favorável. E a observação central aqui está menos presa ao protecionismo ou ao seu caráter (*frívolo*, como o denominou F. Fajnzylber³⁹), mas à persistência por um longo período de oportunidades de ocupação de novos espaços, sistematicamente renovados pelo caráter *recursivo* da substituição de importações: o crescimento da renda e, com ele, do consumo, sem aumento correspondente das exportações, enseja necessariamente o aumento das importações, criando um desequilíbrio (efetivo ou potencial) que só pode ser resolvido com um novo passo de substituição de importações⁴⁰. O protecionismo, por si só, não produz dinâmicas de mercado indutoras de padrões industriais pouco propensos à competição ou ao aprendizado de natureza industrial e tecnológica. Com protecionismo, mas mercados ocupados, a dinâmica competitiva pode instaurar progressivamente novos padrões competitivos. Apenas para ilustrar a reflexão: o mercado de automóveis do Japão foi sempre hiperprotegido e nem por isso as empresas deixaram de desenvolver uma competição ferrenha pela ocupação dos espaços existentes e pela criação de novos mercados, tanto internamente quanto – depois, muito depois – no exterior⁴¹.

³⁹ F. Fajnzylber, *La Industrialización Trunca de América Latina*, Mexico, Editorial Nueva Imagen, 1981.

⁴⁰ Na definição de M.C.Tavares (1966), a substituição de importações consiste em reduzir quantitativamente a dependência externa, mudando qualitativamente a natureza dessa dependência.

⁴¹ Recorde-se que a primeira série de tentativas da indústria automobilística japonesa de penetrar no mercado dos Estados Unidos consistiu num retumbante fracasso imediato.

Ao protecionismo (que perdurou por um longo período, abarcou muitas atividades econômicas e teve níveis muito elevados) se somaram vários outros elementos do aparato institucional favorável à substituição de importações, concorrendo para a consolidação do padrão industrial. Eles estão presentes em pelo menos duas esferas distintas – **cambial** e **financeira**.

Com relação ao **elemento cambial**, houve inúmeros papéis desempenhados pelo seu preço e pelos mecanismos extra preço associados. Em primeiro lugar, embora o crescimento acelerado em condições de exportações pouco dinâmicas esteja associado a uma restrição externa e enseje um nível relativamente desvalorizado da moeda nacional, a acumulação de capital e a internalização de atividades como prioridade demandam exatamente o oposto, criando uma situação ambígua. Por isso, a pressão do crescimento acelerado sobre as importações, sem estímulo consistente às exportações, teve que conviver com outros mecanismos de compatibilização entre demanda e oferta de divisas: os mecanismos de controle cambial. No México, a manutenção por um período muito longo (22 anos) de uma taxa nominal fixa do peso com relação ao dólar representou um barateamento das importações, uma perda de competitividade das exportações e, consequentemente, dois efeitos se somaram para demandar outros mecanismos (extra preço) de ajuste de saldo comercial. Ao final do período, a taxa cambial sofrera apreciação de 22%⁴².

Na **dimensão financeira**, o papel supletivo do crédito público com relação às disponibilidades do crédito privado ajudou a criar um mecanismo de retardo no desenvolvimento de instituições, instrumentos e mecanismos de financiamento de longo prazo, incluindo, é claro, o retardo no desenvolvimento dos mercados de capitais. O recurso sistemático ao financiamento externo também contribuiu para alargar a disponibilidade de recursos de longo prazo para investimentos com prazos de maturação e períodos de retorno longos, ajudando, ademais, a elevar a disponibilidade imediata de divisas (minorando a restrição externa discutida no parágrafo anterior).

É claro que a funcionalidade desse arranjo não pode ser mais do que temporária e provisória. O alívio da pressão cambial e o amortecimento das pressões por desvalorização cobram o seu preço. Por um lado, é necessário reconhecer que a manutenção (mesmo que parcial) do valor da moeda nacional livre das pressões baixistas da demanda é um estímulo permanente às importações, refreadas por outros mecanismos, e um desestímulo crônico às exportações; e se as compras externas podem ser contidas por outros meios, o mesmo não se pode dizer quanto à promoção das vendas.

⁴² Segundo Manuel R. Villa-Issa (1990), p. 746.

No caso das exportações de produtos primários, é possível sustentar que os efeitos da moeda sobrevalorizada sobre as exportações não sejam muito substanciais, uma vez que a demanda internacional é relativamente inelástica com relação aos preços. Ademais, supondo que a demanda internacional dos produtos primários de exportação é fundamentalmente determinada pela renda (e não pelos preços, com relação aos quais ela é inelástica), é possível que eventuais desvalorizações localizadas produzam como efeito (mesmo que diferido) uma redução dos preços, em moeda internacional, pela via de uma competição crescente. Mas todos os demais produtos, com níveis de produtividade possivelmente inferiores aos dos produtores situados na fronteira internacional, dependeriam de pelo menos duas compensações – custos inferiores dos fatores e taxa de câmbio favorável. A persistência de taxas cambiais desfavoráveis representou um viés permanente contra as exportações, um viés que dificilmente pode ser compensado permanentemente pelos custos dos fatores. Nessas condições, somou-se à dinâmica constitutiva da substituição de importações um fator adicional de desestímulo às exportações.

É possível persistir numa leitura da crise econômica dos anos 1980 que remete o peso maior dos seus determinantes para as circunstâncias internacionais? Talvez seja, mas isso deixaria por responder uma série de questões. É claro que a crise foi deflagrada por mudanças importantes no cenário internacional. É claro também que a política monetária e financeira dos Estados Unidos jogou, na oportunidade, o papel de centelha⁴³. Mas o modelo do crescimento baseado na substituição de importações contava com fragilidades em bom número e várias delas eram de intensidade suficiente para tornarem as estruturas e as dinâmicas do crescimento incapazes de terem sustentação. A substituição de importações tinha, num sentido bem preciso que será discutido logo abaixo, rendimentos decrescentes e fragilidades em sua articulação Inter setorial, inclusive pelo fato de perseguir a internalização de todas as atividades, colocando em plano secundário a qualificação industrial e o aprendizado tecnológico.

As expressões *rendimentos decrescentes e fragilidades em sua articulação Inter setorial* demandam alguns esclarecimentos adicionais. O transplante de unidades de produção, sobretudo quando feito por empresas estrangeiras especializadas, produz imediatamente uma elevação do patamar médio de produtividade. Quanto mais a unidade de produção independer de outras unidades e do sistema econômico no seu conjunto maior será a sua capacidade de elevar “de uma vez só” (*once for all*) a

⁴³ É útil recordar, a bem da fidelidade histórica, que as políticas monetárias restritivas que são normalmente associadas aos nomes de R. Reagan e M. Thatcher foram iniciadas pelos respectivos banqueiros centrais dos EUA e do Reino Unido nos mandatos imediatamente anteriores à posse de ambos.

produtividade. Entretanto, a produtividade de um sistema industrial formado por unidades transplantadas dependerá, posteriormente, de dois fatores. Primeiro, da capacidade de cada unidade de elevar a sua produtividade, seja pelo seu desenvolvimento autônomo, seja pela manutenção do afluxo de melhorias advindas da “fonte” original. Segundo, da possibilidade de incorporar ganhos advindos de outras unidades, ou seja, elementos de aprimoramento de caráter sistêmico. Na fase mais intensa da substituição de importações, houve um grande afluxo de investimentos de tipo novo (*greenfield*) para a implantação de novas unidades que praticamente fundavam setores. O desenvolvimento subsequente dessas unidades não assegurava automaticamente os mesmos ganhos que foram alcançados na implantação original⁴⁴.

Uma vez implantados os principais setores da estrutura industrial, e aqueles em que as escalas produtivas apresentam compatibilidade com as escalas de mercado existentes ou passíveis de constituição em rápido período, os novos projetos de substituição encontram mais dificuldade para se formarem e alcançarem viabilidade econômica. Ademais, uma vez ocupados os espaços mais “fáceis”, os demais demandam requisitos de capacitação e competência superiores; e por isso a sua implantação estará marcada pela necessidade de mobilização de recursos superior. Na ausência da formação dessas competências ou da mobilização de maiores recursos, os déficits de produtividade com relação aos horizontes internacionais serão superiores e crescentes, na medida em que o processo avance. A isso podemos designar *rendimentos decrescentes* do processo de substituição de importações. O avanço da estrutura industrial, sem uma dinâmica fundada no desenvolvimento de competências, caminhava para a implantação progressiva de setores em defasagem crescente com a fronteira internacional.

⁴⁴ O problema também pode ser visto pelo lado do indicador de produtividade e de suas propriedades estatísticas. Produtividade significa produção líquida por unidade de trabalho. Habitualmente, o indicador utilizado é o quociente entre a diferença valor da produção e custos e o número de trabalhadores ocupados. Evidentemente, o numerador está fortemente influenciado pelos preços e estes podem explicar uma parte importante do fenômeno da produtividade, apesar do próprio termo produtividade ter “ares” de fenômeno físico. No regime que combinava níveis de proteção elevada e amplos espaços para a diversificação das empresas, os setores mais intensivos em capital, que foram implantados numa etapa mais avançada do processo, contribuíam para níveis de produtividade (estatística) mais elevados. Ademais, como os preços podiam ser relativamente elevados, o fenômeno pelo lado monetário ajudava a elevar a medida da produtividade. Quando os espaços da substituição de importação se esgotam ou se tornam muito limitados, a possibilidade de elevar produtividade por simples transplantes também são eliminados ou fortemente reduzidos. Com isso, os aumentos de produtividade passam a depender muito mais dos esforços que as empresas fazem, internamente, e das conexões que têm que ser construídas entre as partes do sistema econômico. Mesmo que elas façam enormes esforços, que aumentam a produtividade, é possível que eles não se traduzam no indicador estatístico correspondente. Tome-se o caso dos esforços de incremento da qualidade dos produtos: eles não são “recompensados” por aumentos de preços que apareceriam no indicador de produtividade, mas por reforço da capacidade competitiva frente aos produtos importados. A produtividade elevou-se, mas não foi captada pela medida. O fenômeno dos preços vai na mesma direção, possivelmente com maior intensidade ainda: a nova pressão competitiva externa reduz as margens (e os preços) e com isso reduz o “valor adicionado”, reduzindo a produtividade. Comparações de níveis de produtividade entre períodos com forte mudança estrutural, podem, por isso, ser extremamente enganosos.

A fragilidade das articulações inter setoriais tem como origem o próprio processo de substituição de importações. Tendo importado plantas prontas ou bens de capital de diferentes procedências, a constituição de relações entre as diferentes matrizes industriais e destas com o sistema produtor de máquinas e equipamentos será necessariamente um processo mais difícil do que naqueles casos em que o desenvolvimento se deu de maneira articulada desde o início. Por isso mesmo, só gradualmente o sistema industrial poderá desenvolver, ao lado das relações tangíveis de compra e venda, aquele complexo de relações intangíveis que são baseadas, sobretudo, em fluxos de informações, conhecimentos e difusão de competências. Também aqui é possível que o indicador de produtividade com crescimento intenso no período clássico de expansão e mais modesto no período de crise seja uma medida pobre e deficiente para a complexidade do fenômeno.

Dado o papel desempenhado pelo consumo na sociedade mexicana, a ênfase na publicidade e propaganda como instrumentos de ampliação de mercado esteve sempre num patamar de importância superior ao desenvolvimento de soluções originais ou ao aprimoramento tecnológico. Para isso contribuiu, também, a entrega dos núcleos mais dinâmicos da estrutura setorial a empresas de capital estrangeiro, que integravam a sua própria cadeia de fornecimento sem necessariamente tornarem mais relevante, e muito menos prioritário, o esforço tecnológico local (ver, de novo, F. Fajnzylber, 1975). A proteção ampla e elevada, que ademais perdurava, ratificava esses comportamentos – comportamentos que as empresas mexicanas de nenhuma forma subvertiam. De um ponto de vista sistêmico, estando os vetores principais do dinamismo tecnológico do padrão fordista empobrecidos e desarticulados, muito mais difícil seria alcançar uma dinâmica industrial, coletiva, constituída a partir de elementos de desenvolvimento de novas competências e qualificações.

A oposição que aqui se estabelece entre consumo e investimento não tem nenhuma semelhança ou afinidade com as matrizes de pensamento macroeconômico que ignoram, ou melhor, negam a contribuição da macroeconomia keynesiana. Na perspectiva aqui adotada, com inspiração keynesiana (e kaleckiana), o consumo não se opõe ao investimento; ao contrário, alimenta-o, pelo estímulo às expectativas, pela construção de cenários futuros de demanda mais promissores, ampliando e acelerando com isso as decisões de investimento. É evidente que num sistema “fechado” a solidariedade entre o consumo e o investimento depende, no curto prazo, da existência de algum grau de capacidade ociosa. Mas se o coeficiente de importações é muito elevado, então a dificuldade que eventualmente pode antepor-se ao crescimento solidário consumo-investimento é a da balança comercial (sempre que o crescimento acelerado não estimular entradas de capitais capazes de

compensar o déficit comercial). É claro que num sistema com elevado coeficiente de importações de bens de capital a aceleração do investimento pode esbarrar nessa dificuldade, mas uma vez que a industrialização se fez, em boa medida, com ingresso de empresas multinacionais, o seu aporte de investimentos (e divisas) serviu para compensar as importações de bens de capital associadas.

Onde se colocam, então, os efeitos perniciosos da primazia do consumo sobre o investimento? Não é, como indicado, na dimensão macroeconômica. Trata-se, sobretudo, de uma oposição entre os objetivos consumistas de caráter imediatista e a possibilidade de constituir um sistema produtivo estruturado sobre forças principalmente internas, associadas ao desdobramento das competências existentes e à formação de novas, criando uma dinâmica estruturante e não meramente reprodutora ou, mais grave ainda, transplantadora.

Poder-se-á alegar que esta é uma leitura *a posteriori* e que esses problemas só poderiam ser identificados uma vez transcorrido o tempo que revelou os problemas do modelo adotado. É claro que *a posteriori* pode ser mais fácil reler e ver claramente pontos falhos. É claro, também, que o sucesso de modelos alternativos ajudou a mostrar, com mais intensidade, as possibilidades que foram desaproveitadas e as alternativas que deixaram de ser exploradas. Mas os contemporâneos foram perspicazes o suficiente para anteverem os problemas colocados pelo consumismo e pela sua primazia. E mesmo que em certas passagens seja possível identificar aquilo que hoje se chamaria uma interpretação pré-keynesiana⁴⁵, em várias outras passagens, muito ricas, o que se lê é, precisamente, a advertência dos efeitos nocivos do consumo “conspícuo” sobre as possibilidades de estruturar de maneira mais consistente e efetiva o sistema produtivo. Não se pode de nenhum modo afirmar que os ensinamentos com relação aos problemas só tenham sido colocados *a posteriori*, pelas fragilidades do modelo ou pelo vigor do modelo alternativo.

As fragilidades do sistema industrial são relevantes, mas não são únicas. O padrão de financiamento dependeu muito, excessivamente, de mecanismos externos ao próprio sistema; e isso aumentou de maneira dramática as suas fragilidades, as fragilidades macroeconômicas e, mais que tudo, as fragilidades do sistema econômico no seu conjunto. Por mais que a política monetária e financeira dos países que são os centros mundiais da finança e do capitalismo de mercado tenha cumprido papel pernicioso, é útil ter em mente que foram essas mesmas políticas que alimentaram, anteriormente, a expansão

⁴⁵ Em certos textos, o caráter de oposição entre consumo e investimento, entre consumo e poupança aparece de modo muito claro.

industrial, os investimentos, a difusão do padrão de consumo, a despeito da insuficiência dos mecanismos internos, que foram suplementados com os recursos da integração financeira internacional.

Em ambos os casos, tanto na montagem do sistema industrial quanto nas arquiteturas institucionais financeiras, a primazia *das visões e dos interesses* de mais curto prazo cobrará preços muito elevados e terá custos irreparáveis.

4. Elementos para uma reflexão sobre o sucesso e os limites

A economia mexicana conheceu três períodos muito diferentes na sua trajetória econômica discutida neste artigo. Um período de forte expansão, que se iniciou nos anos de 1930 e se estendeu até o final dos anos 1970; um período de crise severa e com picos de gravidade, *grosso modo* nos anos 1980 e até meados dos anos 1990; e o período subsequente, em que foram feitas reformas importantes, incluindo a adesão do México a vários conceitos e princípios que durante várias décadas haviam sido rejeitados, em diferentes graus. Este último período, iniciado com a superação das crises agudas e com as reformas, ainda não está completamente redesenhado e nem as reformas produziram, em toda a sua plenitude, os seus efeitos.

A evolução dos anos 1980 e posteriores pode ser separada da evolução anterior? Dito de outra maneira: a trajetória expansiva e a crise subsequente podem ser interpretadas como momentos independentes, como trajetórias descontínuas? Ou será mais plausível conceber que a crise, a despeito do inegável peso das circunstâncias internacionais, teve vários determinantes construídos internamente, no bojo da própria expansão, das forças que a impulsionaram, incluindo nelas os êxitos – inegáveis, mas também os desacertos – da política econômica e da promoção do crescimento, da industrialização e dos parâmetros estruturais da economia e da sociedade mexicanas? Se assim for, talvez seja mais promissor, como hipótese investigativa, buscar as raízes da crise mexicana e da perda de vigor revelados em todo o período posterior naquele que o antecedeu.

Ou será que a montagem da estrutura industrial e dos correspondentes padrões distributivo e de consumo não é um produto que a evolução anterior e a sua política econômica produziu? E que a estrutura de financiamento, incluindo nela a forte dependência de recursos externos não são também um elemento constitutivo do modelo... E que a proteção à indústria, tão vital para o processo de industrialização, para a substituição de importações e para a diversificação do parque industrial, não gerou também outros efeitos, intrínsecos ou não, que perduraram para além do período em que a proteção se fez mais necessária... E que o capital estrangeiro, as empresas multinacionais, que ocuparam posições-chave no núcleo mais dinâmico da estrutura industrial, foram extremamente funcionais para o padrão industrial e solidárias com ele, enquanto o crescimento se fez presente, mas retiraram-se de cena com o arrefecimento do crescimento e a redução das oportunidades oferecidas...

Por outro lado, e de maneira simétrica, não será mais promissor pensar a mudança estrutural dos anos gloriosos como um processo de incorporação – acelerada e relativamente passiva e fácil – de estruturas materiais vindas de fora, sem que essa incorporação exija maiores esforços de capacitação e enraizamento? E que no período posterior, ao contrário, os avanços, estatisticamente pouco expressivos, não foram, apesar disso, esforços mais genuínos de capacitação, desenvolvimento de competências adicionais e novas?

A problemática apontada nos parágrafos precedentes não questiona a ruptura notável entre o período dos trinta anos gloriosos com relação à evolução subsequente. Mas o reconhecimento dessa ruptura, tão necessário, não deveria impedir-nos de constatar a obviedade que é haver inúmeras continuidades entre ambos os períodos, mesmo que essas continuidades apareçam, aos olhos do observador, como faces opostas. Elas o são, sem dúvida, mas definem a mesma moeda.

Quadro 5. Mandatos presidenciais no México

Presidente	Início	Final	Partido
Lázaro Cárdenas	1/12/1934	30/11/1940	Partido da Revolução Mexicana
Manuel Ávila Camacho	1/12/1940	30/11/1946	Partido Revolucionário Institucional
Miguel Alemán Valdés	1/12/1946	30/11/1952	PRI
Adolfo Ruiz Cortines	1/12/1952	30/11/1958	PRI
Adolfo López Mateos	1/12/1958	30/11/1964	PRI
Gustavo Díaz Ordaz	1/12/1964	30/11/1970	PRI
Luis Echeverría	1/12/1970	30/11/1976	PRI
José López Portillo	1/12/1976	30/11/1982	PRI
Miguel de la Madrid	1/12/1982	30/11/1988	PRI
Carlos Salinas de Gortari	1/12/1988	30/11/1994	PRI
Ernesto Zedillo Ponce de León	1/12/1994	30/11/2000	PRI
Vicente Fox Quesada	1/12/2000	30/11/2006	Partido de Acción Nacional
Felipe Calderón	1/12/2006	30/11/2012	Partido de Acción Nacional

Fonte: coleta em páginas sobre o México.

Referências

- AMSDEN, A. *Asia's next giant*, Oxford: UP, 1989.
- ARMELLA, P.A. *El camino mexicano de La transformación econômica*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BAER, W. *A indústria e o desenvolvimento econômico no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- ERNST, D. *From partial to systemic globalization: international production networks in the electronics industry*. Berkeley: Roundtable on Industrial Economics, 1997.
- _____. *Why is chip design moving to Asia? Drivers and policy implications*, 2004.
- ERNST, D.; O'CONNOR, D. *Technology and global competition: the challenge for newly industrialising economies*, OECD, Development Centre Studies, 1989.
- EVERHART, S.; HERNANDEZ, R.D. *Management of oil windfalls in Mexico: historical experience and policy options for the future*. World Bank, Mexico Country Management Unit and International Finance Corporation, Economics Department, 2001.
- FAJNZYLBER, F. *La Industrialización Trunca de América Latina, México*, Editorial Nueva Imagen, 1981.
- _____. *Oligopólio, empresas transnacionais e estilos de desenvolvimento*. *Estudos Cebrap*, 1975.
- GARCIA, M.P.; MUÑOZ, V.H.P. Política agrícola em México. Reformas y resultados: 1988-2006. *Revista Académica de Economía* 1696-8352. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/gpm.htm>>
- GIVEN, M. *The Mexican oil boom: 1977-1985*. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.30.9523&rep=rep1&type=pdf>>.
- HUIZAR, R. The Politics of Mexico's oil monopoly. Disponível em: <<http://www.escholarship.org/uc/item/7797b4bq>>.
- KROHN, J.I. *Challenges in the Mexican petroleum sector - The Mexican struggle for foreign direct investments*. 2006. Tese (MBA) Norwegian School of Economics and Business Administration, 2006.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*, São Paulo: Brasiliense, 1981.

- MORENO-BRID, J.C.; ROS, J. **Development and growth in the Mexican economy: A historical perspective**. New York: Oxford University Press, 2009.
- PASDIRTZ, G.W. **Causes and consequences of peak oil in Mexico**. Disponível em: https://mywebspace.wisc.edu/pasdirtz/web/topics/MEX_oil.pdf
- PREBISCH, R. Estudo econômico da América Latina – 1949, In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1, p. 166-167
- _____. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1, p. 78.
- QUINTERO RAMÍREZ, C. **Maquiladoras y condiciones laborales**. Entre la precariedad y el trabajo digno. El caso de México, 2007.
- RODRIGUES, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- RUBIO, M. **Oil and economy in Mexico, 1900-1930s**. Disponível em: <http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/690.pdf>.
- SOURROUILLE, J.V. **El complejo automotor en la argentina: transnacionales en América Latina**, México: Editorial Nueva Imagen, 1980.
- TAVARES, M.C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Tese (Livre-docência), 1974. mimeo,
- _____. **Auge e o declínio do processo de substituição de importações**, 1966.
- _____. **Ciclo e Crise: o movimento recente da economia brasileira**. Tese professora titular, 1978.
- VILLA-ISSA, M.R. Performance of Mexican agriculture: the effects of economic and agricultural policies. **American Journal of Agricultural Economics**, Aug. 1990.

Capítulo 8

Venezuela: petróleo abundante, desenvolvimento difícil

Carlos Eduardo Carvalho¹

Na Venezuela, mais que em qualquer outra parte, carecem de significado muitas das ideias convencionais sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico. Trata-se de uma realidade histórica sui generis que, como tal, deve ser compreendida e analisada. (FURTADO, 2008 [1974], p. 119)

As etapas de rápido crescimento com base em estímulos externos, quando não produzem mudanças estruturais do sistema econômico, tendem necessariamente a um ponto de estagnação. [...] Esta é tanto mais difícil de vencer quanto se constituem poderosos mecanismos de defesa de uma ordem de privilégios que se vê ameaçada pelas mudanças estruturais que uma nova fase de desenvolvimento exigiria. (FURTADO, 2008 [1957], p. 37)

Introdução

A questão central da economia e da política econômica na Venezuela, desde o segundo quartel do século XX, é a coexistência de elevadas receitas externas, geradas pelo petróleo, e dificuldades permanentes para conseguir desenvolvimento econômico sustentado com base nessa dotação excepcional de recursos naturais.

A Venezuela apresenta a trajetória paradoxal de regressão econômica de longo prazo a partir do final dos anos 1970, com declínio da renda *per capita* e forte instabilidade econômica, política e social,

¹ Agradeço as críticas, os comentários e as sugestões de Ricardo Bielschowsky e dos colegas participantes do seminário realizado no CGEE, em Brasília, em setembro de 2010, e também o apoio inestimável de Pedro Silva Barros, do escritório do IPEA em Caracas, na obtenção de dados e nas sugestões de bibliografia. Conteí também com o apoio sempre atencioso de Ângela Cristina Tepassê.

como a Argentina, mas com desenvolvimento industrial anterior bem mais modesto e ausência da restrição externa crônica típica dos países da América Latina.

Até o início do século XX, a Venezuela era exportadora de produtos agrícolas, em especial café e cacau. Esse quadro foi revertido pelo salto abrupto da produção de petróleo, em meados dos anos 1920. A apropriação de parcelas crescentes das rendas do petróleo consolidou a posição do Estado nacional e deu base para políticas estatais de fomento à industrialização. Nas décadas seguintes, o país registrou um longo período de crescimento econômico acelerado, mas instável. No contexto peculiar da Grande Depressão, formou-se outra tendência de longo prazo no país, a forte elevação real do câmbio. Na desvalorização do dólar em 1933, o bolívar manteve a paridade com o ouro, com forte valorização nominal frente ao dólar. Essa escolha de política econômica, contestada na época, refletiu o jogo de interesses em torno da renda do petróleo e condicionou fortemente o desenvolvimento econômico da Venezuela até a atualidade.

De início, a apreciação cambial permanente não impediu o avanço da industrialização, inclusive por favorecer a importação de bens de capital e de bens intermediários, mas debilitou os setores exportadores agropecuários e estimulou a concentração do investimento privado em atividades imunes à concorrência externa, caso da construção civil e da infraestrutura, estimuladas pelos programas do Estado para distribuir a renda do petróleo e reduzir a desigualdade social. O objetivo de intensificar e diversificar a industrialização atraiu o capital estrangeiro para a produção de bens de consumo duráveis nos anos 1960, ao mesmo tempo em que a expectativa de nacionalização do petróleo provocou a retração do investimento externo no setor.

O primeiro choque do petróleo, em 1973, estimulou o Estado a aprofundar a industrialização, com forte programa de investimentos no petróleo e em segmentos de bens intermediários e de infraestrutura. A posição fiscal superavitária, resultado da elevação dos preços do petróleo, foi reforçada pela forte alta da receita, gerada pela estatização do setor, com a entrada em operação da gigantesca empresa estatal Petróleos de Venezuela – PDVSA, em janeiro de 1976. Com base nessa abundância de recursos, o Estado desenvolveu um amplo processo de investimento no petróleo e em segmentos de bens intermediários e de infraestrutura.

Depois de alguns anos de intenso crescimento, a economia desacelerou fortemente em 1978, processo que foi acentuado pelo programa de ajuste macroeconômico. A tendência recessiva se manteve apesar do grande aumento das receitas de exportações gerado pelo segundo choque do petróleo,

em 1979. Com a alta dos juros nos EUA, iniciada naquele ano, e a reversão da liquidez internacional que se seguiu, a Venezuela enfrentou forte crise cambial e chegou à moratória da dívida externa e à desvalorização do câmbio em 1982-83.

A reversão abrupta do forte crescimento em 1978-79, em meio ao quadro fiscal e cambial favorável, reforçou as interpretações que destacam a incapacidade da economia venezuelana de absorver os recursos abundantes gerados pelo petróleo, revelada pelo baixíssimo crescimento da produtividade da economia. Caracteriza-se assim um quadro de modernização incompleta, ou deformada: o deslocamento da população economicamente ativa da agricultura para os serviços e a indústria não foi acompanhado pela elevação da produtividade nos dois setores.

A queda do crescimento em meio à ampla disponibilidade de recursos fiscais foi vista como a evidência da incapacidade do Estado de coordenar o desenvolvimento econômico. Cresceram os questionamentos sobre a natureza e as implicações da liderança estatal nos investimentos nas décadas anteriores, apontada como incapaz de ir além da uma liderança apenas quantitativa, em especial nos momentos de alta dos preços do petróleo.

As dificuldades para exercer essa coordenação apareceram em duas dimensões essenciais. A primeira foi a incapacidade de desenvolver políticas capazes de promover a elevação da produtividade de outros setores econômicos que não o petróleo. A segunda foi a persistência de problemas de condução da política econômica, em meio às pressões pela manutenção do câmbio valorizado e às disputas pela renda gerada pelo petróleo.

Os problemas de gestão e controle da PDVSA estão ligados à disputa recorrente entre governo, de um lado, e burocracia e técnicos da empresa, de outro. A polêmica sobre a natureza e as implicações desse conflito, presente desde a criação da empresa e estimulada pelo seu peso excepcional no país, destaca a conveniência e as implicações de sua autonomia relativa, bem como as estratégias de expansão no exterior e de alianças com empresas privadas durante o que se chamou de período neoliberal, nos anos 1980 e 1990. A polêmica, contudo, dá menos atenção à fragilidade das estratégias de política industrial e de desenvolvimento tecnológico.

Outros problemas relevantes foram atribuídos à utilização intensa da posição fiscal favorável, nos momentos de bonança do petróleo, em políticas sociais e de distribuição de renda e também em incentivos a setores produtivos. Nos dois casos, apontam-se problemas de crescimento real dos

salários incompatível com a produtividade e com o câmbio real, ao lado da expansão de segmentos pouco eficientes e incapazes de elevar as exportações não petroleiras.

Este trabalho analisa as questões de longo prazo ligadas ao desenvolvimento econômico e às transformações estruturais da Venezuela a partir da década de 1920. Dada a amplitude do escopo de problemas econômicos envolvidos, as questões de natureza política foram tratadas em seus aspectos mais gerais, obviamente indispensáveis para a análise dos problemas econômicos, mas sem destacar temas mais conjunturais, como os diferentes governos e suas iniciativas. Espera-se que essa opção não prejudique a compreensão das análises apresentadas, inclusive porque o leitor interessado encontrará análises cuidadosas em textos aqui utilizados como referências.

Optou-se também por não aprofundar a análise sobre o já longo período de Hugo Chávez à frente do país. As fortes polêmicas que cercam esse período e o caráter fortemente ideologizado de boa parte das análises a respeito exigiriam um tratamento mais extenso e cuidadoso, o que reduziria a atenção nas questões de longo prazo. Além disso, a originalidade do processo político em curso desde a chegada de Hugo Chávez ao governo, inclusive nos elementos que cercaram sua primeira eleição, em 1999, coexiste com fortes elementos de continuidade nas políticas econômicas. Basta citar a utilização intensa da renda do petróleo para gastos sociais e para induzir a industrialização do país, ao lado da insistência no câmbio fixo com valorização real. A ênfase nas questões do desenvolvimento econômico da Venezuela em uma perspectiva de longo prazo pode contribuir para a análise do período recente, das dificuldades, dos desafios e das escolhas em curso.

O trabalho está organizado em quatro seções, além da introdução e das notas finais. A seção 1 apresenta as duas interpretações básicas sobre os problemas do desenvolvimento econômico da Venezuela: a tese de subdesenvolvimento com abundância de divisas, fruto das análises de Celso Furtado nos anos 1950, e a tese de capitalismo rentista, desenvolvida a partir dos trabalhos de Mommer e Baptista. A seção 2 discute a trajetória do setor petrolífero, crucial para a economia do país, até os conflitos recentes em torno do controle da empresa estatal PDVSA. A seção 3 apresenta os indicadores básicos de crescimento, transformação estrutural e coordenação dos investimentos, além de um resumo das principais tendências do quadro macroeconômico. A seção 4 apresenta um quadro da evolução econômica do país a partir de meados do século XX, com destaque para a forte inflexão do final dos anos 1970, e uma pequena seção sobre o período Chávez.



1. Interpretações básicas sobre o desenvolvimento da Venezuela

As singularidades do caso venezuelano deram lugar ao conceito de subdesenvolvimento com abundância de divisas, com base na análise pioneira de Furtado (2008[1957]), na segunda metade dos anos 1950, e também à qualificação de capitalismo rentista, a partir dos trabalhos de Baptista (1997) e Mommer (1996), conceito muito utilizado no debate venezuelano atual.

As duas interpretações destacam a presença de obstáculos estruturais à absorção da renda do petróleo pelo setor não petrolífero, o que teria impedido o desenvolvimento de atividades capazes de reproduzir-se de forma consistente pela dificuldade de compatibilizar aumento da produtividade com valorização real do câmbio e salários reais elevados. Formaram-se assim atividades industriais incapazes de competir com a concorrência externa e cristalizou-se a preferência por investimentos em não comercializáveis – serviços, construção, infraestrutura. Acrescente-se que essa preferência ajuda a explicar a fragilidade crônica dos setores produtores de bens comercializáveis que não o petróleo.

Vale observar que as duas interpretações foram desenvolvidas dentro de um quadro de apreciação cambial crônica, tomada como um traço “permanente” da economia venezuelana, traço mais a ser explicado do que a servir como base para explicações a desenvolver. Nesse sentido, as duas interpretações vão além de análises centradas no que se chama frequentemente como doença holandesa e seus desdobramentos.

1.1. Subdesenvolvimento com abundância de divisas

As análises de Celso Furtado, escritas nos anos 1950, mas só publicadas recentemente (Furtado, 2008 [1957]), caracterizam a Venezuela como um caso peculiar de subdesenvolvimento e traçam um quadro premonitório de problemas que eclodiriam de forma aguda décadas depois. Para ele, a persistência do subdesenvolvimento decorre de que os ganhos elevados gerados pelo petróleo, resultado de altíssima produtividade do setor, não conduzem a aumento da produtividade dos demais setores e podem mesmo reduzi-la. A modernização reproduz o subdesenvolvimento, apesar da persistente

abundância de divisas, ao contrário da restrição cambial crônica que caracteriza em geral o subdesenvolvimento na América Latina.

Escrevendo em 1957, Furtado caracteriza a Venezuela como um caso peculiar de economia subdesenvolvida. Apesar do crescimento acelerado e da renda elevada, próxima dos níveis médios das economias centrais da época, a Venezuela exibia características típicas do subdesenvolvimento: estrutura típica da ocupação da força de trabalho; grandes disparidades na produtividade entre diferentes setores; distribuição de renda muito desigual entre cidade e campo e entre segmentos de uma mesma atividade; baixos padrões de consumo; desigualdade de renda e indicadores sociais muito negativos.

Para Furtado, o fator dinâmico da economia era a massa de receitas geradas pelo petróleo e transferidas ao governo por via fiscal, ou seja, a renda do petróleo afetava a economia no essencial por meio do gasto público, já que era baixa a demanda do setor petrolífero sobre as atividades econômicas em geral.

Ao expandir-se, o setor petrolífero gera dois impulsos: um direto e outro indireto. O primeiro corresponde ao montante de pagamentos a fatores que realiza no país. Esse impulso é pequeno, se se leva em conta a magnitude relativa do setor. [...] O impulso indireto [...] consiste [...] em aumentar a capacidade financeira do governo e em expandir simultaneamente a capacidade para importar. A expansão do setor petrolífero foi condição necessária, mas não suficiente, para que se desenvolvessem os demais setores. [...] Constitui o verdadeiro elemento dinâmico a renda transferida ao governo. (FURTADO, 2008 [1957], p. 49)

Contudo, e esse é um ponto muito relevante na análise de Furtado,

[...] é a forma como se utiliza essa renda – a orientação dos gastos públicos – que determina a intensidade da absorção de mão de obra e recursos naturais [...] e de expansão da capacidade produtiva. (Furtado, 2008 [1957], p. 49)

Furtado destaca alguns traços peculiares do crescimento acelerado das décadas anteriores. Um aspecto era a participação muito baixa da produção agropecuária, em níveis relativos semelhantes aos da Europa Ocidental e EUA, mas sem redução relevante do emprego no setor, o que indicava aumento dos desníveis de produtividade.



A fase atual do desenvolvimento da economia venezuelana constitui uma transição de um sistema agrícola de baixa produtividade – que ainda ocupa diretamente 40% da força de trabalho – para uma economia principalmente urbana e de alta densidade de capital [...]. Essa transição é simultaneamente um processo de desorganização e de construção. O antigo sistema permanece praticamente passivo, enquanto o novo se expande rapidamente. Às vezes, os dois se sobrepõem, mas raramente se observa uma verdadeira interpenetração. A essa polarização dos dois processos – o da desorganização e o da construção – se ligam alguns dos problemas mais fundamentais do desenvolvimento atual do país. (FURTADO, 2008 [1957], p. 44-45).

O aumento da produtividade no setor petrolífero não elevava os salários reais dos trabalhadores em geral, dada a reserva de mão de obra, o custo dos alimentos e a inflação. Os efeitos do petróleo e os efeitos sobre a economia se davam essencialmente pela via fiscal. Assim, a renda do setor petrolífero aumentava a capacidade de gasto do governo e a capacidade de importação da economia. A forma como o governo utilizava essa renda, ou seja, a natureza do gasto público, é que determinava a absorção de mão de obra e a expansão da capacidade produtiva. Furtado destaca, então, a relevância do setor de materiais de construção e do investimento público em infraestrutura para geração de emprego e de renda para consumo, mas com tendência de elevada concentração de capital e baixa geração de emprego.

Apesar da corrosão permanente dos salários reais, os salários monetários permaneciam elevados em relação à produtividade:

[...] a absorção da oferta crescente de divisas só se fez com uma forte sobrevalorização externa da moeda e dessa sobrevalorização resultou que os salários monetários na Venezuela passaram a ser tão elevados ou até mais do que naqueles países em que a produtividade média é muito superior [...] e que concorrem no mercado venezuelano com a produção local. [...] qualquer atividade em que existisse a possibilidade de concorrência de importações só pôde subsistir mediante forte proteção. Os termos do problema são simples: o nível médio dos salários monetários – calculados em divisas – está muito acima do nível médio de produtividade. (FURTADO, 2008[1957], p. 54)

Sem intervenção estatal, o “jogo espontâneo das forças de mercado” transformaria a Venezuela em economia ainda mais monoprodutora, com câmbio ainda mais elevado, o que protegeria os salários dos trabalhadores com renda decorrente de empregos formais, ao lado de grande massa de

desempregados e subempregados, dada a baixa absorção de trabalho pelo setor petrolífero. Em tal quadro, os salários nominais altos impediriam qualquer atividade produtiva para substituir importações, devido à baixa necessidade de infraestrutura e à tendência de crescimento lento. Furtado (2008, [1957] p. 55) destaca que a economia venezuelana diferia muito desse quadro,

[...] pois o país se empenhou numa política positiva de desenvolvimento. Entretanto, seus problemas fundamentais apresentam grande semelhança com ele. Esses problemas se articulam em dois pontos centrais: a) como eludir o alto nível dos salários monetários e b) como criar oportunidades de investimento remunerador para a crescente disponibilidade de recursos financeiros em mãos do setor privado.

A solução simples era proteger os bens de consumo comercializáveis, o que elevava ainda mais os salários nominais, sem aumentar a capacidade de consumo da população, e tornava mais baratos os bens de capital importáveis, agravando o problema da discrepância entre a tecnologia dos equipamentos e a capacidade de absorção doméstica, típico de economias subdesenvolvidas.

Furtado insiste na caracterização das peculiaridades do subdesenvolvimento da Venezuela:

[...] na quase totalidade das economias latino-americanas os problemas fundamentais são a escassez relativa de capital e a reduzida capacidade para importar. A estes dois fatores se deve a lenta absorção do excedente de população. Na Venezuela a situação é praticamente oposta: o sistema tende a afogar-se em excesso de capacidade para importar e de recursos financeiros. [...] esse mesmo processo de afogamento criou o desequilíbrio fundamental entre o nível médio de produtividade e o dos salários monetários [...] causa última do processo crescente e geral da sobre-mecanização e da lenta absorção da população [...] em atividades de produtividade mais elevada. (FURTADO, 2008 [1957], p. 56)

O “afogamento” pelo excesso de recursos decorre de que as oportunidades de investimento não conseguiram absorver os recursos financeiros acumulados pelo setor privado, destinados em boa parte a imóveis e aplicações financeiras. Para Furtado, era crucial procurar “um canal mais amplo para a corrente cada vez mais intensa da poupança privada” (FURTADO, 2008 [1957], p. 58).

1.2. Capitalismo rentista

A outra interpretação define a Venezuela como um caso de capitalismo rentista, de crescimento baseado na renda do petróleo, entendida como renda internacional do solo, apropriada e distribuída pelo Estado (BAPTISTA, 1997; MOMMER, 1996).

[...] dicha tesis sostiene que en Venezuela la renta petrolera, entendida como una renta internacional del suelo y por tanto un ingreso que no es producto del esfuerzo productivo interno, apropiada y distribuida por el Estado, dio lugar a un caso particular de desarrollo capitalista el cual aparece impulsado desde el Estado por un ingreso asimilable a una renta internacional del suelo. (LÓPEZ, 2001, p. 67)

[...] Esta tese argumenta que a renda do petróleo na Venezuela, definida como uma renda da terra internacional e, portanto, uma renda que não é o resultado do esforço produtivo interno, apropriada e distribuída pelo Estado, resultou em um caso particular do desenvolvimento capitalista que aparece impulsionado pelo Estado, por um ingresso comparável a uma renda da terra internacional. (LÓPEZ, 2001, p. 67, tradução nossa).

Além da expressiva participação no PIB, as rendas geradas pelo petróleo na Venezuela foram sempre muito superiores ao custo de produção incorrido e foram também superiores à média mundial em termos de produtividade dos poços. Referindo-se ao cenário das primeiras décadas da exploração do petróleo por companhias estrangeiras, Melcher (1995, p. 49) aponta que:

Las enormes ganancias de las compañías petroleras provenían del hecho de que el petróleo se vende en el mundo a precios unificados, creando para las regiones productoras más productivas o más cercanas a los mercados de consumo “renta diferencial”, también llamados windfall profits. La política venezolana giraba alrededor del problema de cómo asegurar una participación cada vez mas alta en estas ganancias, debidas, no a la eficiencia técnica del capital de las operadoras, sino a las especificidades de los yacimientos arrendados. Como son dineros provenientes de la venta del producto en el exterior, a precios muy por encima de los necesarios para cubrir costos de producción y ganancias “normales”, los ingresos del Estado no son resultado de la contribución del sector económico interno, por medio de impuestos y demás contribuciones; el gasto publico basado en la renta no es, por lo tanto, una redistribución, sino una distribución.

Os enormes lucros das companhias de petróleo provinham do fato de que o petróleo é ser vendido no mundo a preços unificados, criando para regiões produtoras mais produtivas ou que estão mais perto dos mercados de consumo, uma "renda diferencial" também chamada de *windfall profits*. A política venezuelana girava em torno do problema de como garantir uma participação cada vez maior nesses ganhos, devido não à eficiência técnica do capital dos operadores, mas às especificidades das jazidas arrendadas. Como são verbas provenientes da venda de produtos no exterior a preços bem superiores aos necessários para cobrir os custos de produção e de lucros "normais", os ingressos do estado não são o resultado da contribuição do setor econômico interno, através de impostos e outras contribuições; o gasto público com base no lucro não é, portanto, uma redistribuição, mas uma distribuição. (Tradução nossa).

Gerada pela venda para o exterior de um recurso "da terra", essa renda é capturada pelo Estado, proprietário desse recurso natural. Distribuída principalmente pelo gasto fiscal, essa renda não pode ser absorvida pelos demais setores econômicos, os quais se estruturam não pela produção em condições competitivas, e sim a partir da distribuição dessa renda pela ação do Estado. Com isso, chega-se à definição de que

[...] la estructura de la economía venezolana contiene un rasgo muy singular, a saber: que su ingreso nacional es significativamente mayor que el producto nacional neto de depreciación, [...] el producto del que se han deducido ya las transferencias netas con cargo a la propiedad de no residentes [...]. Tal diferencia, que en promedio monta a un 20 por ciento para todo el período de observación (1936-2002), conforma una peculiaridad histórica [...]. Tal peculiaridad justifica con creces que a dicha estructura se le dé un nombre propio: capitalismo rentístico. (BAPTISTA, 2005, p. 102).

[...] A estrutura da economia venezuelana tem uma característica muito singular, que é: sua renda nacional é significativamente maior do que o produto nacional líquido de depreciação, [...] o produto do qual já foram deduzidas as transferências líquidas com encargos sobre propriedade de não residentes [...]. Essa diferença, que em média acresce em 20 por cento para todo o período de observação (1936-2002), conforma uma peculiaridade histórica [...]. Esta peculiaridade amplamente justifica que esta estrutura receba um nome: o capitalismo rentista. (BAPTISTA, 2005, p. 102, tradução nossa).

As peculiaridades se manifestam em algumas deformações persistentes, como o emprego público 50% maior que a média internacional e, principalmente, aumento do consumo acima do crescimento do produto e elevação dos salários reais acima dos ganhos de produtividade, de 1950 a 1978, quando a brecha começa a se reduzir até quase se igualarem em 2002 (BAPTISTA, 2005, p. 103-106). Outra evidência apontada no mesmo sentido é que o capital não residencial público cresceu de forma contínua em relação ao capital privado no período, passando de pouco mais de 30% do total no início dos anos 1950 para pouco mais de 70% do total no final dos anos 1990.

Para Baptista, a massa de investimentos realizada pelo Estado, ao lado de ampla distribuição de recursos, não podia ser assimilada pela estrutura produtiva na forma de investimento e de aumento da produtividade. Formou-se, assim, a massa de excedente que, no final dos anos 1970, pressionou fortemente as estruturas financeiras e gerou a grande fuga de capitais, aproveitando o momento de começo da desregulamentação financeira. Isso retirou do Estado parte de sua capacidade de manter a coordenação da distribuição da renda do petróleo e desorganizou a macroeconomia. Assim, o capitalismo rentista não teria condições de se autorregular, no sentido de que as relações entre preços e salários e a rentabilidade dos investimentos produtivos não são geradas a partir de relações estabelecidas na própria atividade produtiva, pois sofrem os efeitos permanentes da distribuição da renda recebida pelo proprietário do recurso natural não produzido:

El capitalismo rentístico es una estructura inviable, en el estricto sentido de que carece de mecanismos de autorregulación, valga decir, y en los términos convencionales de la teoría económica, carece de un equilibrio estable [...]. Ello significa además, su imposibilidad de auto-reproducirse, y por lo tanto garantizar un crecimiento sostenible de la actividad económica. (BAPTISTA, 2005, p. 109).

O capitalismo rentista é uma estrutura inviável, no sentido estrito da falta de mecanismos de auto regulação, basta dizer que, em termos convencionais da teoria econômica, carece de um equilíbrio estável [...]. Isto também significa a impossibilidade de auto reprodução, e portanto, de garantir um crescimento sustentável da atividade econômica (BAPTISTA, 2005, p. 109, tradução nossa).

Os defensores dessa tese destacam que o início da crise prolongada ocorreu justamente em meio a um momento de grande alta do petróleo e de vigoroso investimento público, 1978-1979, quando a renda do petróleo ultrapassou amplamente a capacidade de absorção de capital da economia:

Es por ello que la crisis venezolana se inicia en 1978 en medio a la abundancia de ingresos petroleros y con una inversión máxima, lo cual representa un indicador de los problemas de absorción de la renta. (LÓPEZ, 2001, p. 68).

É por isso que a crise da Venezuela começa em 1978 em meio à abundância de receitas do petróleo e um investimento máximo, o que representa um indicador de problemas na absorção da renda. (LÓPEZ, 2001, p. 68, tradução nossa).

Pela mesma interpretação, a sobrevalorização do câmbio não teria sido o principal problema até aquele momento:

La sobrevaluación del bolívar fue funcional al desarrollo económico y manufacturero hasta finales de los años 60, pues garantizó el acceso e importaciones baratas de todo tipo, incluyendo bienes de capital e intermedios para el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, una vez que la estrechez del mercado estableció límites a la expansión industrial, la sobrevaluación del bolívar, con el cierre del mercado externo, se erigió en obstáculo al desarrollo. (LÓPEZ, 2001, p. 68)

O sobrevalorização bolívar foi funcional para o desenvolvimento econômico e industrial até o final dos anos 60, já que garantiu o acesso e as importações baratas de todos os tipos, incluindo bens de capital e intermediários para o processo de substituição de importações. No entanto, uma vez que o aperto no mercado estabeleceu limites para a expansão industrial, o bolívar sobrevalorizado, com o fechamento do mercado externo, surgiu como um obstáculo ao desenvolvimento. (LÓPEZ, 2001, p. 68, tradução nossa).

Algumas qualificações relevantes ao entendimento do conceito estão em Villasmil (2008, p. 1):

La noción de rentismo tiene en Venezuela al menos tres acepciones. La primera describe la adhesión del Estado venezolano a una política petrolera orientada a la maximización de la renta del suelo [...]. Previo a la nacionalización de la industria, esta política se implementó a través de la distribución espacial de las concesiones y de la manipulación de la política tributaria [...]. Y una vez nacionalizada, dicha política se fundamentó en el control de los niveles de producción, actuando de manera coordinada con otros Estados exportadores. La segunda acepción se asocia a la búsqueda de rentas o

rent seeking que ha caracterizado la conducta de los gobiernos, del sector privado y de los venezolanos en general [...]. Y la tercera acepción [...] engloba las dos anteriores.

A noção de rentismo na Venezuela tem pelo menos três significados. A primeira descreve a adesão do estado venezuelano a uma política petrolífera destinada a maximizar a renda da terra [...]. Antes da nacionalização da indústria, essa política foi implementada através da distribuição espacial das concessões e da manipulação da política fiscal [...]. E uma vez nacionalizada, esta política foi baseada no controle dos níveis de produção, atuando em coordenação com outros estados exportadores. O segundo significado é associado à busca de rendas ou *rent-seeking* que tem caracterizado o comportamento dos governos, do setor privado e dos venezuelanos em geral [...]. E o terceiro significado [...] engloba os dois primeiros. (Tradução nossa).

A primeira aceção de rentismo dá conta do esforço do Estado para ampliar sua receita, pelo aumento dos preços do recurso natural e pela incorporação de reservas menos rentáveis, o que conduziu ao controle crescente sobre as concessões a empresas estrangeiras e à nacionalização do setor. A segunda aceção utiliza o conceito de *rent seeking* para caracterizar a forte pressão sobre o Estado, desde os anos 1930, para disputar a destinação das rendas do petróleo.

La ideología rentista terminó sobredimensionando la importancia de la renta a expensas de la ganancia. En otras palabras, el petróleo como fuente de renta fue colocado por encima del petróleo como actividad productiva. En la mejor de las circunstancias, esta concepción tendría sentido sólo en condiciones pre capitalistas como las de Venezuela de principios del siglo XX, cuando la tenencia de la tierra jugaba un papel central. No tiene cabida, sin embargo, en una sociedad emergente, en donde el capital, y no la tierra, y el empresario capitalista, no el propietario de la tierra, tienen un papel central [...]. (VILLASMIL, 2008, p. 7).

A ideologia rentista acabou superdimensionando a importância da renda, em detrimento do lucro. Em outras palavras, o petróleo como uma fonte de renda foi colocado acima do óleo como atividade produtiva. Na melhor das circunstâncias, este conceito só faria sentido em condições pré-capitalistas como as da Venezuela no início do século XX, quando a propriedade da terra desempenhava um papel central. Não tem lugar, no entanto, em uma sociedade emergente, na qual o capital, e não a terra, e o empresário capitalista, não o dono da terra, têm um papel central. [...]. (VILLASMIL, 2008, p. 7, tradução nossa).

2. O petróleo e a empresa estatal PDVSA

A apropriação e a destinação das rendas do petróleo ocupam posição central nos conflitos políticos e nas controvérsias sobre a política econômica na Venezuela desde a década de 1930. As divergências envolveram três grandes questões, presentes até hoje:

- a) destinação, de forma prioritária ou exclusiva, das rendas excepcionais obtidas pelo setor público para (i) gastos diversos, em políticas sociais, infraestrutura e fomento a outras atividades produtivas, ou (ii) para investimentos no próprio petróleo, ou (iii) para fundos de estabilização e outros instrumentos de esterilização dos seus efeitos monetários e cambiais;
- b) fixação do nível desejado de produção com o objetivo principal de (i) maximizar a renda obtida pelo Estado e pela(s) empresa(s) produtora(s) ou de (ii) sustentar os preços, em aliança com outros países produtores;
- c) definição das formas de controle sobre os recursos petrolíferos, por parte do Estado e da sociedade, o que envolveu (i) as relações com as companhias estrangeiras, até 1974, e (ii), após a estatização, as relações do Estado com a companhia monopólica pública, PDVSA, frente ao duplo desafio de defender os interesses do Estado e de preservar critérios técnicos na gestão da companhia.

A discussão desses temas começou nos anos 1930, quando se formou a percepção de que as enormes rendas geradas pelo petróleo produziram alterações de grande alcance na economia da Venezuela. A conhecida expressão *sembrar el petróleo* surgiu como título de um editorial no diário *Ahora*, em 1936, em que Úslar Pietri defendia que toda a renda do petróleo fosse destinada a estimular atividades produtivas, na agricultura e na indústria. A proposta partia da percepção de que o petróleo, além de ser um recurso esgotável, gerava uma renda “não produzida”, que deveria ser utilizada para criar capital produtivo para manter a geração de renda. Assim, os rendimentos do petróleo não deveriam ser destinados a gastos sociais, nem a consumo, e sim ao financiamento da atividade produtiva, à criação de capital (BAPTISTA & MOMMER, 1999, p. 17-30).

A democratização do país, em 1945, deu lugar a uma segunda visão da *siembra del petróleo*, a utilização das rendas petroleiras, arrecadadas pelo Estado, em gastos sociais. Tratava-se de reduzir a pobreza e capacitar a população para desenvolver atividades que permitisse à Venezuela reduzir a dependência do petróleo. (BAPTISTA & MOMMER, 1999, p. 31-69) O debate sobre o tema passou

a envolver cada vez mais os conflitos sociais e políticos da sociedade, aumentou a hostilidade às empresas estrangeiras, vistas como predadoras por alguns, ou como exemplos a serem considerados para o desenvolvimento não rentista do país.

A história do tratamento institucional do petróleo na Venezuela pode ser dividida em quatro períodos, tendo como referências básicas os critérios para exploração e as relações entre as empresas produtoras e o Estado, proprietário dos recursos:

- a) do início da exploração em larga escala, na década de 1920, até a Ley de Hidrocarburos, de 1943;
- b) da lei de 1943, que criou um marco comum para as concessões, prorrogou os contratos vigentes e unificou seus prazos de vencimento, até a estatização e a criação da empresa estatal Petróleos de Venezuela – PDVSA, em 1975;
- c) da estatização até a crise de 2001-2003, período em que a PDVSA adquiriu autonomia crescente frente ao Estado, com processo de internacionalização significativo;
- d) dos conflitos de 2002-2003 até agora, período em que o governo Chávez ampliou o controle do Poder Executivo sobre a companhia e passou a utilizá-la intensamente em diversas atividades de governo, como política externa e políticas sociais.

As concessões de extensas áreas para empresas de petróleo estrangeiras tiveram início no começo do século XX (SILVA, 2006, p. 114). O esforço maior do governo era atrair empresas estrangeiras, oferecendo concessões em termos generosos (VILLASMIL, 2008, p. 4). Os resultados foram decepcionantes até 1922, quando foi encontrado petróleo em larga escala e em boas condições de exploração. Nas duas décadas seguintes, os sucessivos governos procuraram aumentar a renda obtida nas concessões, ao mesmo tempo em que ampliavam o conhecimento sobre as várias etapas do negócio e conseguiam formar pessoal qualificado.

Las inversiones en la actividad petrolera crecieron durante las décadas de los 20, 30, 40 y 50; inicialmente solo en las actividades de exploración, explotación y transporte, puesto que las refinerías fueron instaladas en las islas de propiedad holandesa, Aruba y Curazao, frente a la costa de Venezuela. [...] (MELCHER, 1995, p. 48).

Os investimentos na indústria do petróleo aumentaram durante as décadas de 20, 30, 40 e 50; inicialmente apenas na prospecção, exploração e transporte, uma vez que as refinarias foram instalados nas ilhas holandesas de Aruba e Curaçao, ao largo da costa da Venezuela. [...] (MELCHER, 1995, p. 48, tradução nossa).

O debate sobre a necessidade de ampliar a participação do Estado ganhou força na conjuntura favorável da Segunda Guerra Mundial. A entrada dos EUA na guerra, em 1942, “provocó ataques de submarinos alemães contra los barcos petroleros en el Mar Caribe, lo que llevó a una fuerte reducción de la producción, de la exportación y del empleo” (MELCHER, p. 48). Em 1943, foi promulgada a Ley de Hidrocarburos, com objetivos ambiciosos: (i) unificar o marco legal das concessões em vigor, consolidadas pela nova lei e prorrogadas por quarenta anos; (ii) aumentar a participação do Estado nas receitas do petróleo, com *regalía* de 1/6 sobre o produto e tributação de 50% do excedente operacional das empresas; (iii) criar condições para exigir que a refinação do petróleo fosse feita na Venezuela, o que levou à construção do complexo de Paraguaná, alguns anos depois (ESPINASA, 2006, p. 150).

O aumento da capacidade de ação do Estado, porém, não foi acompanhado por definições claras sobre a destinação dos recursos fiscais. A regulamentação pouco clara quanto ao uso de recursos tão volumosos refletiu e reforçou a força de grupos de interesse ligados à disputa pelas rendas do petróleo, para financiamento de inversões produtivas e de atividades de construção e também a estruturação de uma rede de interesses em torno de coalizões baseadas na distribuição desses recursos. Essa seria uma das bases do chamado Acordo de Punto Fijo, que manteve a democracia bipartidária até o final dos anos 1990.

Nos seus primeiros anos, a Lei de 1943 estimulou grande expansão dos investimentos das empresas concessionárias e da produção, no quadro de forte aumento da demanda mundial e grandes investimentos das concessionárias, processo que se estendeu até o final dos anos 1950. O declínio da produção a partir daí foi atribuído à retração das empresas estrangeiras. Preocupadas com a possibilidade de que as concessões não fossem renovadas após o prazo fixado pela Lei de 1943, as empresas começaram a seguir a orientação de explorar ao máximo as reservas já concedidas e reduzir gastos com investimento e prospecção. Os sinais de que poderia haver mudanças nas regras começaram com a elevação para 65% da parcela do Estado no excedente operacional das empresas:

En 1958 el gobierno venezolano en forma unilateral, haciendo uso de sus prerrogativas soberanas, aumentó la tasa de impuesto sobre la renta (I/R) para las empresas petroleras, incrementando la participación del Estado en el excedente operacional a 65%. Roto el molde del 50:50, el Estado haría uso del aumento unilateral en la tasa de I/R para incrementar su participación en el excedente petrolero, en la medida en que las condiciones políticas así lo permitieran, hasta estrangular a las operadoras extranjeras, llegando a una participación de 95% en los años previos a la nacionalización. (ESPINASA, 2006, p. 152).

Em 1958, o governo venezuelano de maneira unilateral, usando suas prerrogativas soberanas, aumentou a taxa de imposto de renda (IR) para as companhias de petróleo, aumentando a participação do estado no excedente operacional para 65%. Uma vez quebrado o molde do 50:50, o estado usaria o aumento unilateral da taxa de IR para aumentar sua participação no excedente de petróleo, à medida que as condições políticas assim o permitissem, até estrangular os operadores estrangeiros, alcançando uma participação de 95% nos anos anteriores à nacionalização. (ESPINASA, 2006, p. 152, tradução nossa).

A essa decisão se seguiu o não exercício da cláusula da Lei de 1943 que permitia a renovação das concessões vinte anos depois. Em 1967, foi criada uma empresa estatal, Corporación Venezolana del Petróleo, à qual seriam destinadas todas as novas áreas de exploração de petróleo. Logo em seguida, a estatização entrou com força no debate político no final dos anos 1960 (ESPINASA, 2006, p. 154) e foi estimulada pelo choque de preços do petróleo de 1973.

A formação da PDVSA ampliou muito a massa de recursos obtidos pelo Estado e estimulou a vigorosa ampliação dos gastos sociais e dos investimentos públicos, no petróleo e em outras empresas estatais. Além dos problemas macroeconômicos gerados por esse aumento do gasto, em que se inclui o quadro que levou à crise de 1978-79, as relações entre o Estado e a PDVSA são objeto de grande controvérsia até os dias atuais, inclusive na avaliação dos efeitos da forma como se deu tanto a estatização das companhias estrangeiras quanto a formação da empresa estatal.

A estatização foi negociada e pacífica. As empresas estrangeiras esperavam esse desfecho e havia amplo consenso favorável na sociedade, inclusive entre técnicos e administradores das filiais das empresas estrangeiras. Para Al-Shereidah (2006, p. 125-128), a nacionalização foi feita “por cima”, sem a formação do sentimento de “conquista” por parte da população. Para Mommer (1996, p. 135), a nacionalização consolidou a percepção rentista das elites e do Estado de que as rendas do petróleo eram algo sem limites, depois da grande alta de preços de 1973. O caráter pacífico e negociado da

estatização foi reforçado pela estratégia de formar a PDVSA como *holding* das empresas estatizadas, uma espécie de federação de empresas já existentes, cada uma das quais manteve sua estrutura anterior – corpo técnico, procedimentos operacionais, práticas gerenciais e administrativas – e contou com assistência técnica e apoio da sua matriz.

Atribui-se a essa origem grande parte das dificuldades de controle do Estado e da sociedade sobre a empresa, acusada de operar de acordo com os interesses de seu corpo diretivo. Esse debate é apresentado por vezes em termos de “conflito de agência”, outras vezes como sintoma flagrante de debilidade do Estado, incapaz ou não interessado em romper esse “insulamento” da empresa. Para defensores da PDVSA, o insulamento teria sido decisivo para que a empresa, preservada dos conflitos políticos, alcançasse elevados níveis de eficiência e produtividade (ESPINASA, 2006). Para outros, a empresa se tornou um corpo estranho à sociedade venezuelana, muito mais ligada às grandes empresas estrangeiras do que aos interesses dos países produtores de petróleo associados à Venezuela na OPEP.

A crise prolongada dos anos 1980 e 1990 e a orientação liberalizante vigente no período deram lugar a maior autonomização da PDVSA, com expansão dos negócios no exterior, enquanto o país se afastava da OPEP. Apesar do caráter monopólico, a empresa celebrou diversos contratos de associação com empresas estrangeiras, autorizados por um parágrafo incluído “de última hora” (LANDER, 2006, p. 103) na lei que criou a empresa. Essa orientação liberalizante passou a ser tema central na radicalização inicial do governo de Hugo Chávez e conduziu ao grave conflito de 2002-2003, quando o locaute promovido por diretores e técnicos da empresa foi enfrentado e derrotado pelo governo, ao que se seguiu um elevado número de demissões. Desde então, a PDVSA é utilizada intensamente para viabilizar programas sociais, com financiamento direto de algumas das *misiones bolivarianas*. Essa orientação é justificada pelos defensores do governo Chávez como a melhor forma de romper a inércia da máquina estatal herdada do passado.

As dimensões da PDVSA representam um desafio considerável para a capacidade do Estado de gerenciar o petróleo. Há posições extremadas e diametralmente opostas no debate. Um exemplo é o livro de Rafael Quiroz Serrano (QUIROZ, 2003), escrito logo após o golpe antichavista e o locaute na empresa. Para o autor, parlamentar que ocupou cargos de diretoria na empresa e ex-cônsul da Venezuela em São Paulo, a chamada “meritocracia petrolera” é uma expressão mistificadora, uma farsa destinada a encobrir o domínio da empresa por diretores e funcionários de alto escalão com o propósito de defender interesses próprios.

Em direção oposta, o mesmo tom agressivo do livro aparece no texto de Espinasa (2006). Escrito em formato acadêmico e publicado em importante revista venezuelana, o trabalho analisa a trajetória da empresa até o início do governo Chávez sem qualquer referência ao quadro político e econômico do país, como se a PDVSA fosse uma ilha de racionalidade em meio a um contexto político e social estranho e gerador unicamente de problemas e de limitações. Para ele, o governo Chávez promoveu um processo de interferência política e desmandos administrativos que ameaçava conduzir a empresa a um “colapso”. A queda da produção de petróleo nos anos recentes é atribuída à desorganização da empresa, resultante das demissões massivas de técnicos e administradores em retaliação ao locaute e ao apoio ao golpe de 2002.

La resolución de la tensión inherente en cualquier actividad extractiva entre el dueño del recurso natural y la empresa que lo extrae, por el control de la producción y la distribución de las rentas [...], explica la evolución contemporánea del sector petrolero en Venezuela. Esta tensión se dio primero entre el Estado venezolano y las empresas transnacionales [...] y condujo a la nacionalización y control estatal de la actividad productiva. Después de la nacionalización, la tensión entre el dueño del recurso y la empresa operadora se trasladó al interior del Estado venezolano y tuvo como actores al gobierno, representado por el Ministerio de Energía y Minas, y Pdvsa. La tensión creciente entre estos actores, en particular a partir de 1999, se resolvió mediante la asunción por parte del gobierno de la distribución discrecional del ingreso petrolero y de la producción, eliminando el alto grado de independencia y autonomía gerencial del que había disfrutado Pdvsa, por diseño, desde su concepción. (ESPINASA, 2006, p. 147).

A resolução da tensão inerente a qualquer atividade extrativa entre o proprietário do recurso natural e a empresa que extrai, pelo controle da produção e da distribuição de renda [...] explica a evolução contemporânea da indústria do petróleo na Venezuela. Esta tensão aconteceu primeiramente entre o estado venezuelano e as corporações transnacionais [...] e levou à nacionalização e ao controle estadual da atividade produtiva. Após a nacionalização, a tensão entre o proprietário do recurso e a empresa operadora mudou-se para o interior do estado venezuelano e teve como atores o governo, representado pelo Ministério de Minas e Energia, e a PDVSA. A tensão crescente entre esses atores, especialmente depois de 1999, foi resolvida pela aceitação por parte do governo da distribuição discricionária do rendimento petrolífero e da produção, eliminando o alto grau de independência e autonomia de gestão do qual a PDVSA tinha se beneficiado, por projeto, desde a sua concepção. (ESPINASA, 2006, p. 147, tradução nossa).

O autor traça um paralelo entre a estatização nos anos 1970 e os conflitos no governo Chávez, considerados como processos semelhantes:

Se puede observar más de un paralelismo entre los procesos que culminaron, el primero, con la nacionalización y control estatal de la industria petrolera, esencialmente transnacional, en enero de 1976 y, el segundo, en el desmantelamiento institucional y gerencial de Pdvsa y el colapso de su capacidad de producción, a partir de febrero de 2003. Un primer paralelismo tiene que ver con el aumento de la presión fiscal y el estrangulamiento de recursos financieros que provocaron el colapso de la producción por falta de inversión. En el primer caso a partir de 1958 hasta la nacionalización, en el segundo a partir de 1999 hasta el colapso de Pdvsa. Un segundo paralelismo se puede encontrar en el hostigamiento político e ideológico de las empresas productoras, acusándolas de mentir al fisco, y en todo caso de ser "cajas negras" difíciles de auditar y por esta vía escamotear recursos y apropiarse de ganancias extraordinarias que le pertenecerían al fisco. En general, se acusó en forma similar a las transnacionales y a Pdvsa de ser empresas poderosas y ricas a expensas de la debilidad y de la pobreza del gobierno y del país [...]. El hostigamiento se tradujo, en el caso de las transnacionales, en no renovar sus concesiones, ni otorgarles nuevas, [...] y limitar su capacidad de movimiento y operaciones [...] a lo largo de los años 60 hasta la nacionalización. En el caso de Pdvsa el ataque en debilitar hasta destruir su estructura de gobernabilidad corporativa, basado en credenciales y méritos de carrera. (ESPINASA, 2006, p. 147-148).

Podé ser observado mais de um paralelo entre os processos que finalizaram, em primeiro lugar, com a nacionalização e o controle estatal da indústria do petróleo, essencialmente transnacional em janeiro de 1976 e, em segundo lugar, na gestão institucional e gerencial da PDVSA e o colapso da sua capacidade de produção, a partir de fevereiro de 2003. Um primeiro paralelo tem a ver com o aumento da carga fiscal e o estrangulamento de recursos financeiros que causou o colapso da produção devido à falta de investimento. No primeiro caso, a partir de 1958 até a nacionalização, no segundo, a partir de 1999 até o colapso da PDVSA. Um segundo paralelo pode ser encontrado no assédio político e ideológico das empresas produtoras, acusando-os de mentir para o Fisco, e em qualquer caso, de serem "caixas pretas" difíceis de auditar e de esgueirar-se através desta via para canalizar recursos e benefícios e apropriar-se de lucros extraordinários que pertenciam ao Fisco. Em geral, as transnacionais e a PDVSA foram igualmente acusadas de serem empresas poderosas e ricas às custas da fraqueza e da pobreza do governo e do país [...]. O assédio resultou, no caso das transnacionais, na não renovação dos contratos, ou em conceder novos, [...] e limitar a sua capacidade de movimentação e operações [...] ao longo dos anos 60 até a nacionalização. No caso da PDVSA o ataque para enfraquecer até mesmo

destruir a sua estrutura de governabilidade corporativa, com base em credenciais e méritos de carreira. (Espinasa, 2006, p. 147-148, tradução nossa).

A posição oposta está bem resumida por Barros (2007):

Na Venezuela, a essência do neoliberalismo dos anos noventa foi a desvinculação entre PDVSA e Estado. Em 1981, por exemplo, os ingressos brutos gerados pelas exportações de petróleo somaram US\$ 19,1 bilhões, dos quais o Estado venezuelano arrecadou US\$ 13,9 bilhões em impostos; em 2000, as receitas brutas pela exportação de petróleo totalizaram US\$ 27,3 bilhões, mas a arrecadação foi de apenas US\$ 11,3 bilhões [...]. O fato de a privatização aberta e direta ser a máxima prioridade deu margem para reverter, um pouco, a internacionalização que a empresa passava desde 1977 [...]. Essa internacionalização incluía mais de uma dezena de refinarias fora do país e mais de 14 mil postos de gasolina nos Estados Unidos sob a bandeira CITGO, tinha como objetivo isentar a companhia do fisco e, por consequência, diminuir o total de recursos a ser repartido com os demais setores da sociedade venezuelana. (BARROS, 2007, p. 81-82).

O esclarecimento dessas questões é muito dificultado pela precariedade de informações a respeito das atividades da empresa, em especial sobre a composição dos custos e dos gastos.

Muito relevante é destacar o fraco desempenho da PDVSA como indutora de pesquisas e de progresso técnico na sua própria área de atuação e nos segmentos ligados, como a petroquímica. Um aspecto a questionar é o baixo desenvolvimento de pesquisas sobre a melhor utilização do petróleo extraído da maior parte das áreas de produção do país, o chamado petróleo “pesado”, com diversos problemas e peculiaridades para a refinação, o que reduz seu preço e coloca obstáculos para o aproveitamento em diversos países consumidores.

Outro aspecto é a instabilidade recorrente no cumprimento das regras de utilização do fundo de estabilização para regular o uso dos recursos do petróleo, proposto e discutido há décadas (como em Hausmann, Powell e Rigobón, 1992), mas ainda assim sujeito a diversos tratamentos casuísticos para atender a demandas de curto prazo da política econômica (SANTELIZ, 2008).

3. Crescimento, transformação estrutural, macroeconomia

3.1. Crescimento declinante e muito instável

O forte crescimento da economia venezuelana nos anos 1950, da ordem de 7% ao ano, deu lugar a taxas ainda altas, mas declinantes, de 5,1% ao ano na década de 1960 e de 4,1% ao ano de 1971 a 1977 (Tabela 1), período de grande investimento público financiado pela abundância de recursos propiciada pelo primeiro choque do petróleo e pela estatização do setor. Seguiram-se 25 anos de crescimento lento e muito instável, com alguns anos de queda do produto, até a forte recuperação a partir de 2003 (Gráfico 1). A Tabela 1 divide o período 1950-2008 segundo as principais mudanças no desempenho econômico e na política econômica, discutidas na seção 4.

Tabela 1. Venezuela – PIB e PIB per capita, taxas de expansão médias anuais em períodos selecionados, 1951-2008

	1951-1960	1961-70	1971-1977	1978-89	1990-2003	2004-2008
PIB (média da var. % a.a.)	7,0	5,1	4,1	0,1	1,1	10,4
PIB per capita (média da var. % a.a.)	2,7	1,1	0,8	-2,6	-1,2	11,2

Fontes: GDF, WDI, Angus Maddison (2004-2007), WDI/Banco Mundial, BCV.

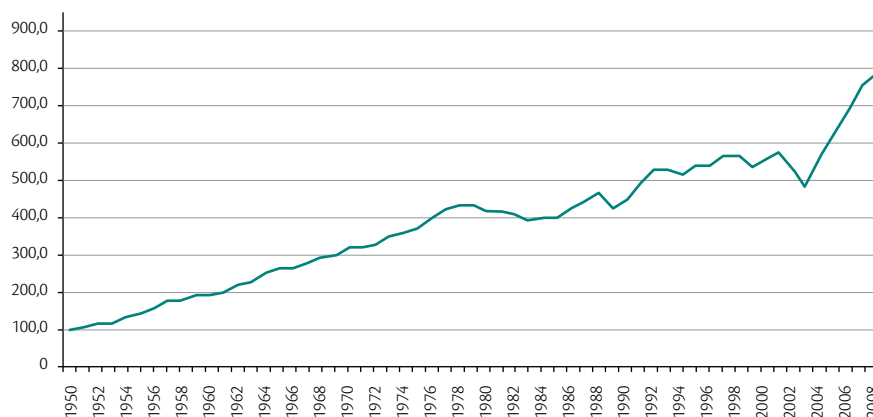


Gráfico 1. Venezuela – PIB (1950=100)

Fonte: GDF & WDI.

A tendência de queda do PIB *per capita* aparece no Gráfico 2, com recuo acentuado no final dos anos 1950 e início dos 1960, estagnação na primeira metade dos anos 1970 e forte alta que precedeu o forte declínio a partir de 1979, revertida de fato apenas em 2003.

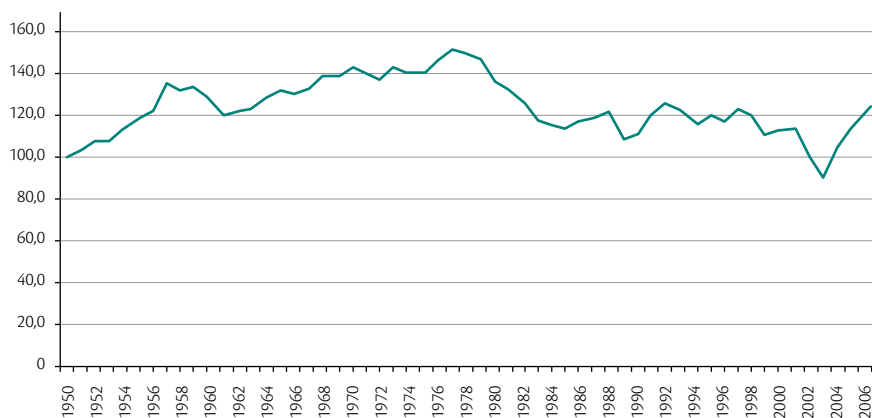


Gráfico 2. Venezuela PIB *per capita* (1950=100)

Fonte: Angus Maddison, (2004-2007) WDI/Banco Mundial.

O Gráfico 3 mostra a forte instabilidade das taxas de crescimento, mesmo nos períodos de melhor desempenho. Entre 1950 e 1978, por exemplo, houve quinze anos com expansão abaixo de 5%, dentre os quais seis anos de aumento muito reduzido. De 1979 a 2003, sucederam-se quedas muito acentuadas e altas expressivas.

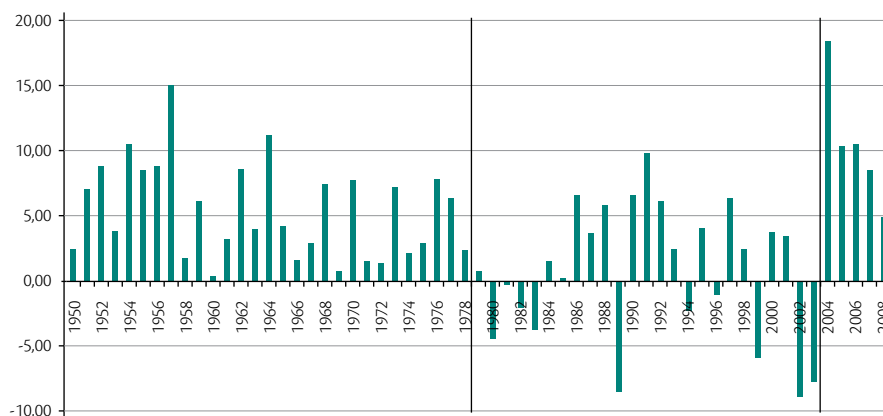


Gráfico 3. Taxa de crescimento do PIB

Fonte: GDF e Banco Mundial. Elaboração própria.

3.2. Transformação estrutural

A Tabela 2 apresenta indicadores econômicos selecionados nos anos iniciais de cada década para ilustrar a magnitude das mudanças estruturais ocorridas na economia venezuelana na segunda metade do século XX. Merece destaque o forte declínio do PIB por trabalhador ocupado, fenômeno a ser discutido adiante, e também a forte redução da participação do produto industrial ao longo da última década do século.

Tabela 2. Indicadores sócio-econômicos selecionados - 1950-2000 - anos selecionados

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
PIB (milhões de bolívares, preços de 1984)	78.770	167.903	299.759	449.521	478.320	584.074
PIB per capita (milhões de bolívares, preços de 1984)	15.645	22.406	27.960	29.787	24.527	24.166
PIB por ocupado (milhões de bolívares, preços de 1984)	49.321	84.458	97.929	99.145	76.045	67.204
Produto agrícola como % do PIB	8,0	6,4	7,1	5,7	5,4	4,0
Produto industrial como % do PIB	10,0	11,7	16,0	16,2	20,5	13,3
Produto petroleiro como % do PIB	29,8	25,2	16,5	24,0	22,4	19,1
Investimento como % do PIB	23,3	18,7	22,2	25,2	14,1	14,5
População economicamente ativa (milhões de pessoas)	1,706	2,268	3,287	4,818	7,009	10,237
Ocupação (milhões de pessoas)	1,600	1,988	3,601	4,354	6,290	8,961
Desocupação (% da PEA)	6,3	12,2	6,9	5,9	10,0	13,2

Fontes: Banco Central da Venezuela, *apud* Parra Luazardo

A Tabela 3 traz os dados de mudança na ocupação da mão de obra, com o forte aumento da ocupação no setor terciário. Observe-se que nessa classificação a extração de petróleo está incluída no setor primário e o refino de petróleo, no setor secundário.

Tabela 3. Venezuela – Ocupação da mão de obra por grandes setores

	1950-1980	1981-2002	2003-2006
Primário	24,80	12,88	10,70
Secundário	24,97	24,93	19,80
Terciário	50,23	62,06	69,10

Nota: o secundário inclui a refinação de petróleo.

Fontes: GDF, WDI, Angus Maddison (2004-2007) WDI/Banco Mundial, BCV.

3.3. Liderança do investimento

Para Furtado (2008 [1974], p. 119), o investimento na Venezuela foi liderado pela combinação entre o gasto público financiado pela receita do petróleo, ou seja, investimento conduzido pelo Estado, e “um fluxo de bens finais em rápida expansão e diversificação. A combinação dos dois fatores constitui o motor das transformações econômicas no nível da produção e da acumulação”.

A Tabela 4 ilustra o elevado peso do investimento do governo nos anos de 1980 e 1990. Parra Luzardo (2001, p. 28) aponta que a redução do investimento privado nesse período resultou da grande acumulação realizada nas décadas anteriores.

Para Malavé Mata (p. 41), o consumo exacerbado induz diversificação das pautas de produção doméstica, logo “afogadas” pela abundância de renda e pela valorização do câmbio, problemas que explicam a fragilidade da indústria gerada nos anos 1950-1960.

Tabela 4. Venezuela – Composição do investimento (I) – Setor privado (Ip) e setor público (Ig)

1983	Ip	Ig	I	Ig/Ip
1984	10,5	5,5	16,0	0,52
1985	11,1	6,2	17,3	0,56
1986	10,9	9,5	20,4	0,87
1987	12,1	9,1	21,2	0,75
1988	12,3	10,5	22,8	0,85
1989	7,2	9,7	16,9	1,35
1990	4,9	9,2	14,1	1,88
1991	7,6	10,6	18,2	1,39
1992	8,9	12,2	21,1	1,37
1993	9,0	11,0	20,0	1,22
1994	8,2	9,4	17,6	1,15
1995	7,1	9,4	16,5	1,32
1996	7,0	8,8	15,8	1,26
1997	9,4	9,4	18,8	1,00
1998	10,7	8,4	19,1	0,79
1999	8,8	6,9	15,7	0,78
2000	8,4	6,2	14,6	0,74

Fontes: GDF, WDI, Angus Maddison (2004-2007) WDI/Banco Mundial, BCV.

A combinação entre gasto do petróleo e padrão de consumo é central para explicar os problemas de absorção de mão de obra e as dificuldades para a sustentação do investimento, na análise de Furtado. Para ele, a distribuição das rendas do petróleo pelo Estado desorganizava as atividades agrícolas e artesanais sem criar empregos produtivos, o que concentrava a renda e mantinha baixa a produtividade da economia.

Na Venezuela, observa-se grau similar de concentração, se bem que a acumulação pode ter sido financiada por outros meios. A razão dessa elevada concentração (que não se observa na Argentina, onde a acumulação pôde ser financiada com os frutos da alta produtividade de sua agricultura de exportação) parece estar em que os fortes subsídios dados ao consumo o são por meio das importações, em detrimento das atividades agrícolas e das artesanais. [...] criou-se um sistema econômico que produz pouco excedente sob a forma de poupança e impostos (não considerado o setor petrolífero) e que tira pouco rendimento das inversões que o excedente petrolífero permite realizar. É um sistema econômico-social fundamentalmente orientado para o consumo e o desperdício e no qual a renda é muito concentrada e provavelmente tende a se concentrar de forma permanente. Disso resulta extraordinária diversificação dos padrões de consumo, o que tem efeitos negativos secundários sobre a produtividade. As dimensões relativamente reduzidas do mercado e a alta diversificação da demanda operam no mesmo sentido. (FURTADO, 2008[1957], p. 121-122)

3.4. Dificuldade permanente para elevação da produtividade

Um dos traços mais negativos do desempenho econômico da Venezuela é a dificuldade para a elevação da produtividade do trabalho, com tendência de queda a partir da década de 1980 (Tabela 5 e Gráfico 4).

O debate econômico venezuelano aponta diversas causas para esse processo negativo. Baptista (2005, p. 104) destaca o grande peso do emprego público, classificado por ele como “excedente” em relação a padrões internacionais, ao lado da tendência persistente de crescimento dos salários reais acima dos ganhos de produtividade – para os anos de 1950 a 1978, o cálculo é de elevação dos salários de 3,8%, contra aumento da produtividade de apenas 1,5%. López (2001) apresenta dados e argumentação semelhantes, dentro da análise do capitalismo rentista, e destaca o uso de bens de

capital importados em setores que não geram sua própria demanda, por terem sua demanda gerada principalmente pelas rendas do petróleo distribuídas pelo setor público.

Outros autores apontam o forte incentivo ao uso excessivo de capital, provocado pelo câmbio persistentemente valorizado, ao lado da elevação dos salários nominais nas primeiras fases da industrialização, dada a dificuldade de redução dos custos da força de trabalho pela baixa produtividade agrícola, problema apontado por Furtado nas suas análises de 1957. Parra Luzardo (2001, p. 81) aponta outro efeito maléfico da desaceleração dos investimentos: o envelhecimento acelerado do estoque de capital instalado.

Na visão de Banko (2000, p. 35-36):

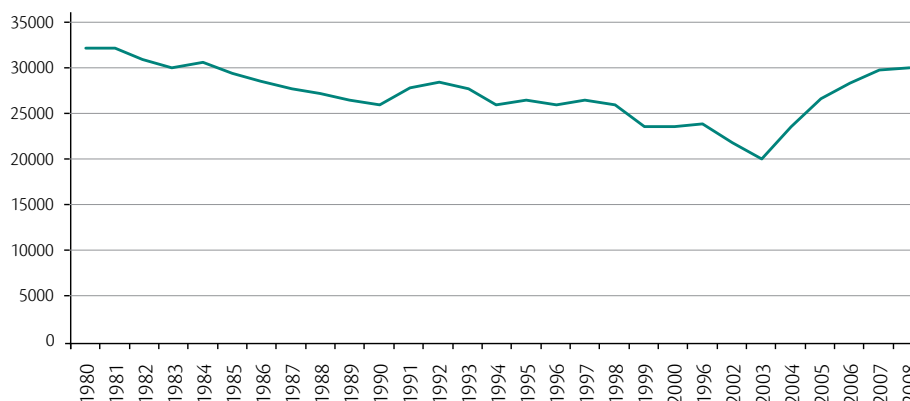
En Venezuela, [...] la mayor parte del mercado de trabajo ha estado asociada a empleos de baja productividad, vinculados principalmente al sector público, y además la migración hacia las ciudades se intensificó solamente a partir de los sesenta y principalmente desde los setenta [...]. Al respecto, es bueno destacar que la industrialización tuvo repercusiones limitadas por las características del mercado interno, a lo que se agrega que la industria [...] petrolera genera escasas posibilidades de empleo debido al tipo de tecnología utilizada. Lo mismo ocurre con las industrias que alcanzaron mayor auge a partir de los setenta, que también han contado con un nivel de productividad relativamente elevado. Ello explica los altos índices de trabajo informal y pobreza [...]. (BANKO, 2000, p. 35)

Na Venezuela, [...] a maior parte do mercado de trabalho tem sido associado a empregos de baixa produtividade, principalmente ligados ao setor público, e, além disso, a migração para as cidades se intensificou a partir dos anos setenta, principalmente a partir dos sessenta [...]. A este respeito, é bom notar que a industrialização não teve repercussões limitadas pelas características do mercado interno, a isto se soma que a indústria [...] petrolífera gera poucas oportunidades de emprego, devido ao tipo de tecnologia utilizada. O mesmo acontece com as indústrias que alcançaram maior auge a partir dos anos setenta, que também tinham um nível relativamente elevado de produtividade. Isso explica os altos índices de trabalho informal e pobreza [...]. (BANKO, 2000, p 35, tradução nossa).

Tabela 5. Venezuela – Produtividade do trabalho – Períodos selecionados, 1950-2006

	1950-1980	1981-2002	2003-2006
Índice 1990=100	121,80	96,76	81,67
Taxa de crescimento geral	1,60	-2,19	4,41
Taxa de crescimento por setor			
Primário	1,17	-2,27	1,12
Secundário	-0,41	-2,66	4,50
Terciário	-0,60	-2,56	3,52

Fontes: GDF, WDI, Angus Maddison (2004-2007) WDI/Banco Mundial, Guy P. Pfeffermann, Gregory V. Kisunko, and Mariusz A. Sumlinski, "Trends in Private Investment in Developing Countries: Statistics for 1970-97", BCV.

**Gráfico 4.** PIB por pessoa empregada (1990 constante PPP \$)

Fonte: Banco Mundial. Elaboração: Própria.

3.5. Atraso e modernização no setor agrícola

Um aspecto de grande relevância que se configurou a partir do predomínio absoluto do petróleo foi o tipo de modernização que prevaleceu no setor primário. A mudança do eixo dinâmico para as exportações de petróleo e o gasto público geraram efeitos negativos duradouros sobre a atividade agrícola tradicional. O setor exportador agrícola carregava elementos de atraso consideráveis nas primeiras décadas do século:

[...] la explotación agrícola tradicional continuaba sumida em el atraso. Había atravesado múltiples situaciones críticas desde fines del siglo XIX, más tarde a raíz de la primera guerra mundial y de la crisis de 1921 [...]. Los problemas de la agricultura seguían siendo los de antaño: la falta de capitales y la inexistencia de un instituto de crédito especializado em el préstamo de largo plazo y bajas tasas de interés, lo cual conducía a la dependencia de anticipos otorgados por los comerciantes. [...] La fundación del Banco Agrícola y Pecuário em 1928 no remedió estos problemas, porque su capacidad crediticia no alcanzaba cubrir la demanda de préstamos. (BANKO, 2001, p. 27-28).

[...] A exploração agrícola tradicional continuava afundada no atraso. Tinha atravessado várias situações críticas desde o final do século XIX, mais tarde por causa da Primeira Guerra Mundial e da crise de 1921 [...]. Os problemas da agricultura continuavam sendo os mesmos: a falta de capital e a falta de uma instituição de crédito especializada em empréstimos de longo prazo e taxas de juros baixas, o que levou à dependência de adiantamentos feitos pelos comerciantes. [...] A fundação do Banco Agrícola e Pecuário em 1928 não solucionou esses problemas, porque a sua capacidade de crédito não foi suficiente para cobrir a demanda por empréstimos. (BANKO, 2001, p. 27-28, tradução nossa).

Além desses fatores, os problemas da agricultura de exportação incluíam a baixa diversificação dos cultivos, o atraso técnico e as dificuldades de transportes (BANKO, 2001, p. 29). Nas décadas seguintes, o setor exportador tradicional conviveria com a abundância petroleira, sem mudanças estruturais relevantes.

Para Furtado, a incapacidade de elevar a produtividade do setor agrícola implicava dificuldades consideráveis para reduzir o custo da alimentação, com o que os salários reais eram reduzidos de forma permanente, apesar da elevação nominal decorrente das políticas sociais e dos subsídios, o que os tornava incompatíveis com a produtividade da produção industrial, ameaçada pela tendência de valorização do câmbio. Formou-se assim um círculo vicioso que dificultava tanto a expansão da indústria e do emprego quanto a elevação efetiva dos salários reais.

Furtado advertiu também sobre as consequências do tipo de modernização agrícola verificada a partir dos anos 1950. A formação de estruturas modernas, fortemente poupadoras de mão de obra, tendia a agravar o problema da migração em massa da população para as cidades, sem que houvesse atividades dinâmicas capazes de absorvê-la.

Na visão de Melcher (1995, p. 49):

En la agricultura se introdujeron, en nuevas zonas colonizadas por los inmigrantes asentados sistemáticamente, los modernos métodos del cultivo industrializado, usando maquinaria, semillas importadas, abono químico y pesticidas (cultivo de arroz, ajonjolí, algodón, maíz). Se expandió la apropiación de terrenos baldíos y la deforestación de amplias regiones de selva, [...] en tierras planas y vírgenes y de fácil acceso por la construcción de nuevas carreteras. Se expandieron las fábricas de leche en polvo, de aceite comestible, de margarina, de maíz procesado, de alimentos concentrados para la cría de animales [...]. Los altos costos de producción, la baja productividad y la sobrevaloración llevaron a que esta agroindustria produjera solo para el mercado nacional, subsidiada por la renta petrolera por la vía de precios regulados, por créditos generosos que fueron varias veces condonados, y por la exención del pago del Impuesto sobre la Renta.

Na agricultura foram introduzidos, em novas áreas colonizadas pelos imigrantes estabelecidos de forma sistemática, os métodos modernos de agricultura industrial, utilização de máquinas, sementes importadas, fertilizantes químicos e pesticidas (cultura de arroz, gergelim, algodão, milho). A apropriação de terrenos baldios e desmatamento de vastas áreas de floresta foram expandidos, [...], em terreno plano e virgem e facilmente acessível através da construção de novas estradas. As fábricas de leite em pó, óleo comestível, margarina, milho processado, de alimentos concentrados para a criação de animais foram expandidas [...]. Os altos custos de produção, a baixa produtividade e supervalorização fez com que este agronegócio produzisse apenas para o mercado interno, subsidiado pelas receitas petrolíferas através de preços regulados por generosos empréstimos que foram perdoados várias vezes, e pela isenção do pagamento do Imposto de Renda.

Nos anos 1970, a abundância de recursos petrolíferos estimulou a importação maciça de alimentos e a integração dos mercados agrícolas da Venezuela aos mercados mundiais. O resultado foi a consolidação de uma estrutura produtiva debilitada, dependente de importações, com emprego reduzido e integração progressiva às redes mundiais de fornecedores, tendência observada em países produtores de petróleo devido à pressão dos países centrais com excedentes agrícolas (MORALES ESPINOZA, 2009).

3.6. Política cambial e inflação

A valorização real do câmbio é uma tendência quase permanente na Venezuela desde 1933-34. A cotação do bolívar frente ao dólar caiu de 5,40 em 1930 para 6,77 em 1932, mas voltou a 5,35 em 1933 e valorizou-se fortemente em 1934: quando os EUA desvalorizaram o dólar, em janeiro, a Venezuela manteve a paridade com o ouro e o câmbio frente ao dólar subiu de Bs 5,20 para BS 3,06" (BAPTISTA & MOMMER, 1999, p. 11). Segundo Baptista (2011, p. 702-703), o bolívar ficou em 3,56 por dólar nos anos seguintes e em 3,35 bolívares de 1942 a 1959. Em 1960, houve uma desvalorização de 4%, para 3,49 bolívares por dólar, nível mantido até 1968, quando a moeda saltou 32,88%, para 4,9 até 1982. Nesse ano, em meio à crise da dívida externa, a megadesvalorização de 63% deu início a um processo de sucessivas desvalorizações, como em outros países do continente.

O índice de câmbio real calculado por Rodríguez (2004), com 1921=1, aponta quase 1,3 em 1934 e um patamar entre 1,5 e 1,6 de 1940 a 1950. A comparação entre a inflação média pelo IPC e a taxa média de desvalorização do câmbio em períodos selecionados, a partir de 1951 (Tabela 6), sugere que o câmbio real permaneceu relativamente estável ao longo dessas décadas, com flutuações de curto prazo nos momentos das desvalorizações citadas anteriormente. A Tabela 6 mostra a variação média anual do câmbio em períodos selecionados e evidencia a gravidade da crise cambial a partir do início dos anos 1990.

Tabela 6. Taxa de câmbio oficial e índice de preços ao consumidor – variação média anual no período selecionado – 1951-2008

	1951-1960	1961-1970	1971-1977	1978-1989	1990-2003	2004-2008
Taxa de câmbio oficial	0,4	3,2	-0,5	24,7	34,7	10,3
Índice de preços ao consumidor	1,2	1,6	6,5	22,3	39,1	21

Fontes: GDF, WDI, Angus Maddison (2004-2007) WDI/Banco Mundial, BCV.

A inflação na Venezuela foi baixa durante as décadas de 1950 e 1960, embora no final dos anos 1950 e início dos 1960 tenha havido momentos de grande instabilidade e grande variação nas taxas mensais, ao que se seguiu um longo período de inflação baixa, com média mensal de apenas 0,17%, até 1973 (VERA, s/d, p. 15). A tendência ascendente do início dos anos 1970 levou a níveis

de dois dígitos após o primeiro choque do petróleo, seguindo a tendência internacional, mas quase sempre abaixo de 20% ao ano. Somente no período da crise prolongada dos anos 1980-1990 houve altas mais pronunciadas, ao que se seguiu tendência persistente de taxas anuais em torno de 20% ao ano a partir de 2001 (Gráfico 5).

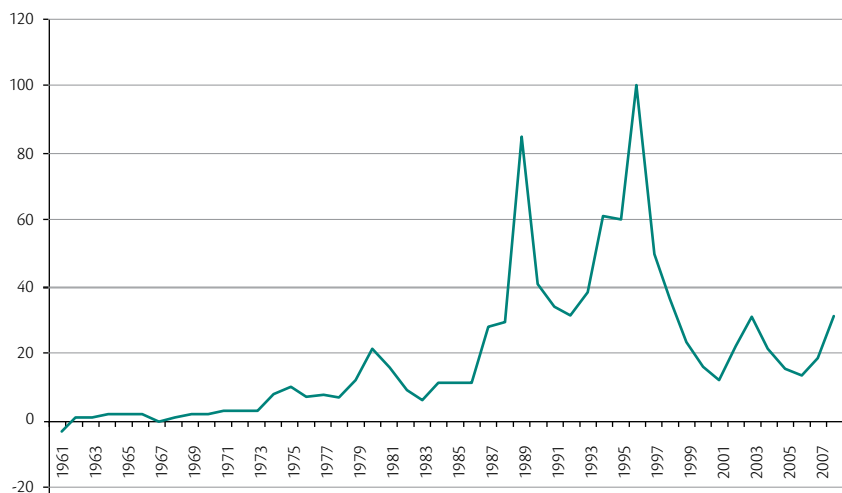


Gráfico 5. Inflação IPC (Var % anual)

Fonte: Banco Mundial.

3.7. Finanças públicas e oferta de moeda

Os níveis de aprofundamento financeiro foram modestos na Venezuela. Os dados são pouco precisos nessa área. Até a crise cambial de 1982, o M1 atingiu picos superiores a 25% do PIB, o que indica baixo desenvolvimento dos mercados de títulos, mas nesses momentos as estatísticas colocam o M1 acima do M2, sem explicações suficientes, o que aconselha a tomar os números com cautela.. As crises financeiras do início dos anos 1990 reduziram os dois agregados para níveis muito baixos.

O Gráfico 6 mostra que a receita de impostos permaneceu baixa no período recente, com o predomínio das receitas do petróleo para o financiamento do setor público.



Gráfico 6. Receita de impostos (% do PIB)

Fonte: Banco Mundial.

A dependência das receitas do petróleo é um traço muito forte das finanças públicas na Venezuela desde os anos 1930. Essas receitas permitiram a manutenção de um elevado nível de gasto público, com carga tributária relativamente reduzida para empresas e cidadãos.

De hecho, Venezuela va a desarrollar un sistema fiscal relativamente peculiar, caracterizado por un nivel de gasto relativamente similar al del resto de la región, pero con un nivel de tributación relativamente baja. La brecha sería cubierta con los recursos fiscales provenientes del petróleo. En otras palabras, Venezuela decide gastar los ingresos petroleros en rebajar impuestos (relativo a lo que habrían pagado los contribuyentes de no haber existido renta petrolera) y no en proveer bienes públicos. [...] Venezuela tiene un nivel de gasto promedio prácticamente idéntico al del resto de la región, el cual es bajo en comparación con otras regiones del mundo. Sin embargo, los impuestos no petroleros venezolanos son excepcionalmente bajos en relación a la carga tributaria normal en el resto de los países latinoamericanos. La diferencia proviene de los ingresos petroleros. Es como si Venezuela

hubiese decidido escoger el mismo nivel de gasto público que el resto de la región, a pesar de que este gasto le era muchísimo más barato. (RODRÍGUEZ, 2004, p. 46).

De fato, a Venezuela desenvolverá um sistema tributário relativamente único, caracterizado por um nível de gastos relativamente semelhante ao resto da região, mas com um nível relativamente baixo de tributação. A diferença seria coberta por receitas fiscais provenientes do petróleo. Em outras palavras, Venezuela decide investir as receitas do petróleo em baixar os impostos (referente ao que os contribuintes teriam pagado na ausência de receitas do petróleo), em vez de fornecer bens públicos. [...] A Venezuela tem um nível de gasto médio quase idêntico ao do resto da região, que é baixo em comparação com outras regiões do mundo. No entanto, os impostos não petrolíferos venezuelanos são excepcionalmente baixos em comparação com a carga tributária normal nos outros países latino-americanos. A diferença provém das receitas petrolíferas. É como se a Venezuela tivesse decidido escolher o mesmo nível de gastos públicos que o resto da região, embora esse gasto lhe custasse muito mais barato (RODRIGUEZ , 2004, p 46, tradução nossa).

A abundância de recursos do petróleo para a política fiscal e o gasto público contribuiu muito para o baixo desenvolvimento institucional país.

Durante la primera mitad del siglo XX la mayoría de los estados latinoamericanos crean sistemas de recaudación fiscal que le permiten sufragar los gastos necesarios para cumplir las funciones que la sociedad demanda a sus Estados. La necesidad de obtener recursos de agentes privados para el financiamiento de las operaciones del Estado requiere la creación de instituciones mínimas que permitan la rendición de cuentas a los ciudadanos [...]. En Venezuela, sin embargo, la atención de estas demandas se podrá lograr a través del uso de los recursos que entraban a las arcas del sector público por concepto de ingresos petroleros, debilitando la posibilidad de crear instituciones sólidas que mediásen entre los contribuyentes y los beneficiarios. Dada la ausencia de estas instituciones intermedias, era lógico que el sistema fiscal venezolano se segase hacia la redistribución y en contra de la provisión de bienes públicos. (RODRÍGUEZ, 2004, p. 46)

Durante a primeira metade do século XX, a maioria dos estados latino-americanos criaram sistemas de cobrança de impostos que lhe permitiram cobrir as despesas necessárias para o desempenho das funções que a sociedade exige de seus estados. A necessidade de obter recursos de agentes privados para financiar as operações do estado, exige a criação de instituições mínimas que

permitam a rendição de contas aos cidadãos. [...] Na Venezuela, no entanto, o atendimento dessas demandas poderá ser alcançado através do uso dos recursos que entram nos cofres do setor público como receitas petrolíferas, o que debilita a possibilidade de criar instituições sólidas que façam de mediadoras entre contribuintes e beneficiários. Devido à ausência dessas instituições intermediárias, era lógico que o sistema fiscal venezuelano se restringisse para a redistribuição e em contra da provisão de bens públicos. (RODRIGUEZ, 2004, p 46, tradução nossa).

3.8. Comércio externo

O comportamento da balança comercial nas últimas décadas aparece nas Tabelas 7 e 8. Fica evidente a grande dependência da exportação de produtos primários, da ordem de 59,6% do total das vendas externas no período 1981-2002 e de 88,5% em 2003-2006. Se forem somadas as vendas de produtos industrializados baseados em recursos naturais, os percentuais sobem para 90,43% e 92,7 nos dois períodos. O aumento do peso dos primários no período recente se deve evidentemente à forte alta dos preços do petróleo, mas é também atribuído às dificuldades dos setores exportadores de produtos manufaturados. Vale destacar que é insignificante a participação de produtos de alta tecnologia nas exportações.

Tabela 7. Composição das exportações – US\$ bilhões 1981-2006, períodos selecionados, médias anuais

	1981-2002	2003-2006
Produtos primários	11,20	39,95
Bens industrializados	7,50	5,12
Baseados em recursos naturais	5,80	1,90
De baixa tecnologia	0,57	0,76
De média tecnologia	1,07	2,32
De alta tecnologia	0,07	0,15
Outras transações	0,01	0,07
Total	18,80	45,14

Fontes: GDF, WDI, Angus Maddison (2004-2007) WDI/Banco Mundial, Guy P. Pfeffermann, Gregory V. Kisunko, and Mariusz A. Sumlinski, "Trends in Private Investment in Developing Countries: Statistics for 1970-97", BCV.

O saldo comercial médio também cresceu bastante entre os dois períodos, mas também devido ao resultado obtido em produtos primários. A balança de bens industrializados tornou-se ainda mais negativa no período recente, em especial nos segmentos de média e alta tecnologia.

Tabela 8. Saldo comercial por tipo de produto US\$ bilhões – 1981-2006, período selecionados, médias anuais

	1981-2002	2003-2006
Produtos primários	10,16	38,73
Bens industrializados	-2,54	-10,78
Baseados em recursos naturais	3,66	-0,98
De baixa tecnologia	-0,72	-1,34
De média tecnologia	-3,95	-5,30
De alta tecnologia	-1,53	-3,15
Outras transações	0,01	-1,67
Total	7,62	26,28

Fontes: GDF, WDI, Angus Maddison (2004-2007) WDI/Banco Mundial, Guy P. Pfeffermann, Gregory V. Kisunko, and Mariusz A. Sumlinski, "Trends in Private Investment in Developing Countries: Statistics for 1970-97", BCV.

4. Evolução econômica: traços básicos e periodização

O petróleo tornou-se o principal item das exportações da Venezuela em 1926, com 64,2% das vendas totais. Em 1913, o café representava 59,1% das exportações e o cacau, 17,9%. Em 1936, o café respondia por apenas 5,2% das vendas externas, e o petróleo alcançava 90,1% do total. O país tornou-se o maior exportador de petróleo e o segundo produtor mundial.

A trajetória econômica da Venezuela a partir dos anos 1930 pode ser dividida em quatro períodos distintos: os anos 1930, com a criação dos fundamentos da "Venezuela petroleira"; a indução da industrialização pelo Estado, a partir dos anos 1940, com tentativas de diversificação da base industrial, interrompido em 1978; o longo período de instabilidade iniciado naquele ano, com diversos episódios de crise aguda e vários planos de ajuste malsucedidos; e o período chavista, com diversas dificuldades para tratá-lo como período único e também como período original.

Apesar das muitas diferenças de contexto econômico e político, a política econômica nessas oito décadas combinou, de forma recorrente, uma sucessão de características assemelhadas, que se estendem até o atual governo. De um lado, o Estado toma a iniciativa para buscar a diversificação da economia e a elevação da produtividade nas atividades não petrolíferas. Além da criação de instituições de planejamento e de fomento, houve diversos planos e iniciativas nesse sentido. De outro lado, a sobrevalorização cambial e de dificuldades para a sustentação do investimento privado permanecem ao longo de todo o período, com intensidade variada. No final dos anos 1970, entram em cena a inflação mais elevada e a sucessão de planos de estabilização de curto prazo, desenhados para lidar com a instabilidade cambial e financeira, problemas ausentes nas décadas anteriores.

Em meio a esse auge do investimento produtivo governamental, o país mergulhou em grave crise a partir de 1978 que levou à desvalorização cambial e à moratória em 1983. Os anos de crise se prolongariam por duas décadas, com os violentos protestos populares que se seguiram ao programa de liberalização de 1989, os golpes militares de 1992, a crise bancária e financeira de 1994 e vários anos de inflação elevada e estagnação econômica.

O quarto período da evolução econômica da Venezuela corresponde à primeira década do século XXI, mais especificamente a partir de 2002-2003, quando o governo Chávez adotou diversas iniciativas para aumentar o controle do Estado sobre o petróleo e ampliou a distribuição das rendas obtidas com a alta acentuada das suas cotações, até a crise de 2008.

4.1. A formação da Venezuela petrolífera nos anos 1930

Datam dos anos 1930 as primeiras iniciativas articuladas para o desenvolvimento de atividades industriais, em geral concentradas em produtos de consumo popular, algumas das quais criadas no final do século XIX. A industrialização enfrentava uma dupla dificuldade. Além do domínio da população agrícola, o atraso do setor representava um obstáculo considerável, pela pressão permanente do custo dos alimentos sobre os salários urbanos. Apesar da expansão do café por vastas áreas do país, com destino principalmente aos EUA, “no se llegó a operar un proceso de modernización de la estructura productiva, la cual permaneció sujeta al tradicional sistema latifundista, explotada mediante el uso de técnicas rudimentarias y [...] relaciones sociales precapitalistas²” (BANKO, 2000, p. 27).

2 [...]“não chegou a operar um processo de modernização da estrutura produtiva, que permaneceu sujeita ao sistema de latifúndio tradicional, explorada pelo uso de técnicas rudimentares e [...] relações sociais pré-capitalistas”. (tradução nossa).

A decisão de valorizar o bolívar frente ao dólar e às demais moedas centrais, tomada em 1934 e mantida nas décadas seguintes, foi um elemento decisivo para a configuração econômica da Venezuela desde então, como discutido nas seções anteriores. Pela magnitude das implicações e das mudanças que produziu no país, uma decisão como essa só pode ser compreendida tendo em conta processos que vão além da chamada racionalidade econômica.

Diversos autores situam essa decisão como parte do processo de centralização do poder e de formação do Estado moderno na Venezuela, em curso desde o final do século XIX. Nessa linha, a defesa das rendas do petróleo (com a valorização da sua conversão em bolívares) representava uma posição coerente com o fortalecimento do Estado:

La centralización de la renta petrolera en manos del Estado, realizada después de 1922 con la eliminación del otorgamiento de concesiones a terratenientes o intermediarios privados nacionales, confirió al gobierno un papel central en la canalización de estos ingresos. Desde los años 30, los ingresos del gobierno provenientes directa e indirectamente de la actividad petrolera constituyen más de la mitad del presupuesto nacional. (MELCHER, 1995, p. 49).

A centralização das receitas petrolíferas nas mãos do estado, realizada depois de 1922, com a eliminação de concessões para latifundiários ou intermediários privados nacionais, concedeu ao governo um papel central na canalização destes lucros. Desde a década de 30, a receita do governo, proveniente, direta e indiretamente da atividade petrolífera, constitui mais da metade do orçamento nacional. (MELCHER, 1995, p. 49, tradução nossa).

A valorização do bolívar nos anos 1930 debilitou fortemente os setores exportadores de produtos agrícolas e pecuários, um golpe de que nunca mais conseguiriam se recuperar. A incapacidade de reação desses setores deveu-se a que

[...] la debilitada posición política de las clases exportadoras en la Venezuela pre-petrolera llevó a que no se adoptasen medidas de política económica consistentes con una atenuación del efecto desindustrializador de la enfermedad holandesa, debido a que el sector comerciante y financiero había asumido una posición políticamente dominante en la Venezuela de principios del siglo XX. (RODRÍGUEZ, 2004, p. 1)

[...] A enfraquecida posição política das classes exportadoras na Venezuela pré-petrolífera fez com que não fossem adotadas medidas de política econômica coerentes com uma atenuação do efeito desindustrializante da doença holandesa, porque o setor comerciante e financeiro tinha assumido uma posição politicamente dominante na Venezuela do início do século XX. (RODRIGUEZ, 2004, p. 1, tradução nossa)

A origem das decisões adotadas estaria, portanto, na formação da ampla aliança entre o Estado, em busca de fortalecimento e legitimação, e o capital comercial e financeiro, interessado no “bolívar forte”. Essa aliança, contudo, teve recursos para socorrer os setores afetados pela crise e pela valorização do câmbio:

Cuando en la crisis economica mundial, de los anos '30, la agricultura colapso, sobre todo la del cafe, el dinero del petroleo fue usado en forma de creditos hipotecarios y subsidios a los precios del producto, y sirvio para trasladar las inversiones hechas en haciendas, hacia negocios del comercio, y en menor grado hacia empresas industriales, puesto que la depresion economica y la decision de sobrevaluar la moneda no ofrecia ningun aliciente para el desarrollo de nuevas industrias. La actividad dominante en aquellos anos fue la de la construccion en las grandes ciudades, con materiales importados y financiamiento por prestamistas privados. (MELCHER, 1995, p. 51-52)

Quando na crise econômica global dos anos '30, a agricultura colapsou, especialmente o café, o dinheiro do petróleo foi usado na forma de créditos hipotecários e subsídios aos preços dos produtos, e serviu para movimentar os investimentos realizados nos latifúndios, para negócios do comércio, e em menor grau para empresas industriais, já que a depressão econômica e a decisão de supervalorizar a moeda não oferecia qualquer incentivo para o desenvolvimento de novas indústrias. A atividade dominante naqueles anos foi a construção nas grandes cidades, com materiais importados e financiamento pelos credores privados. (MELCHER, 1995, p. 51-52, tradução nossa).

4.2. Desenvolvimentismo com industrialização difícil (1950-1970)

O período de desenvolvimentismo com crescimento rápido vem da década de 1940 e vai até o final dos anos 1970, marcado pelo protagonismo estatal, com investimentos na diversificação da base produtiva financiados pela abundância fiscal gerada pelo petróleo. Houve grande aumento da produção industrial, mas sem chegar à formação de uma estrutura industrial integrada, como em

outros países da América Latina. Esse processo foi acentuado nos anos 1970, com a alta espetacular dos preços do petróleo, em 1973, seguida pela nacionalização das empresas estrangeiras e pela formação da gigantesca empresa estatal Petróleos de Venezuela, a PDVSA.

Ainda assim, a elevação abrupta das receitas externas estimulou um amplo movimento de modernização e desenvolvimento de novas atividades. O impacto da crise de 1929 afetou muito as exportações de produtos agrícolas, mas não as receitas do petróleo. Com isso, a receita fiscal foi preservada e o Estado ampliou as iniciativas de modernização urbana e de infraestrutura, o que estimulou os ramos industriais e de serviços ligados ao setor. A Segunda Guerra estimulou a produção de bens intermediários cuja importação se tornara difícil. Nos anos 1940, foram tomadas iniciativas de grande alcance para incrementar o desenvolvimento a partir dos recursos do petróleo, com a Ley de Hidrocarburos, de 1943, e a criação de novas instituições, em especial a Corporação Venezuelana de Fomento.

Durante la Segunda Guerra Mundial, a consecuencia de la restricción de las importaciones y de la limitada oferta mundial de artículos manufacturados, se hizo perceptible la presencia de condiciones favorables para promover la industria. Paralelamente a la ampliación de las plantas fabriles ya existentes, fueron creadas numerosas empresas pertenecientes a rubros no explotados [...]. A pesar [...] de la escasez de maquinarias e insumos, el proceso de industrialización se extendió durante los años de la contienda mundial, gracias al aporte de créditos [...] del Estado y al incremento de las inversiones privadas. [...] se abrió una intensa discusión en torno a los alcances de la intervención económica del Estado y a la exigencia de implantar medidas de carácter proteccionista. En este contexto, se comenzaron a trazar políticas orientadas al fomento del sector industrial, conceptualizado como el eslabón fundamental en la estrategia de modernización de la estructura productiva. (BANKO, 2007, p. 131).

Durante a Segunda Guerra Mundial, como resultado da restrição às importações e da limitada oferta global de bens manufacturados, foi perceptível a presença de condições favoráveis para promover a indústria. Paralelamente à expansão das fábricas já existentes foram criadas numerosas empresas pertencentes a setores não explorados [...]. Apesar [...] da escassez de máquinas e insumos, o processo de industrialização se estendeu durante os anos da guerra mundial, graças à concessão de empréstimos [...] do Estado e ao aumento do investimento privado. [...] Abriu-se uma intensa discussão sobre o âmbito da intervenção econômica do Estado e a necessidade de implementar medidas de caráter protecionista. Neste contexto, começaram a ser elaboradas políticas destinadas a incentivar o setor industrial, conceituado como o elo essencial na estratégia de modernização da estrutura produtiva. (BANKO, 2007, p. 131, tradução nossa).

Os anos 1950 foram marcados por crescimento acelerado: instrumentos de planejamento e intervenção do Estado; investimentos privados em habitação e infraestrutura; protecionismo e efeitos desiguais sobre a indústria; salários elevados em dólar; baixa competitividade. Apesar da expansão firme das atividades produtivas, considera-se que não havia de fato um processo de industrialização integrado, diante da concentração do investimento em construção e infraestrutura e da persistência de importações de produtos industriais de vários tipos.

No final da década, a economia venezuelana sentiu os efeitos da queda das receitas do petróleo, provocada pela desaceleração da economia dos EUA e pela queda dos preços decorrente do fim das tensões no Oriente Médio. A crise foi enfrentada com utilização das reservas externas, que declinaram de US\$ 1.396 milhões para US\$ 583 milhões e levaram à centralização do câmbio e à desvalorização do bolívar (MAZA ZAVALA, 1986, p. 26).

As dificuldades conjunturais estimularam iniciativas para avançar na industrialização.

En 1958 [...] fue creada la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), organismo que tenía como objetivo trazar los lineamientos de las políticas económicas para cada período presidencial. En el Plan Cuatrienal (1960-1964) se formuló de manera precisa el concepto de desarrollo económico que habría de materializarse mediante el impulso de la industrialización y modernización de la agricultura, todo ello bajo la acción promotora del Estado. Con relación a las manufacturas se propuso la aplicación de medidas de protección arancelaria y el otorgamiento de créditos al sector privado. Por su parte, el progreso de la productividad agrícola habría de lograrse mediante la asistencia técnica y financiera, paralelamente a la eliminación del latifundio, aspiración que formaba parte de la Ley de Reforma Agraria dictada en 1960. (BANKO, 2007, p. 134).

Em 1958 [...] foi criado o Gabinete Central de Coordenação e Planejamento (Cordiplan), uma organização que visa desenhar as diretrizes das políticas econômicas de cada mandato presidencial. No Plano Quadrienal (1960-1964) foi formulado com precisão o conceito de desenvolvimento econômico que se materializaria através da promoção da industrialização e modernização da agricultura, tudo sob a ação promotora do Estado. Com relação às manufaturas foi proposta a aplicação de medidas de proteção tarifárias e a concessão de empréstimos para o setor privado. Enquanto isso, o progresso da produtividade agrícola seria alcançado por meio de assistência técnica e financeira, paralelamente à eliminação do latifúndio, uma aspiração que fazia parte da Lei de Reforma Agrária promulgada em 1960. (BANKO, 2007, p. 134, tradução nossa).

O Estado assumiu papel mais destacado na direção e coordenação do investimento e considera-se que só a partir daí a Venezuela passou a desenvolver efetivamente um processo de industrialização por substituição de importações, com investimentos direcionados para setores que deveriam gerar uma indústria integrada.

El modelo de sustitución de importaciones, establecido mediante una acción planificada del Estado, fue tardío en Venezuela, y consistió básicamente en una respuesta ante la declinación del ingreso petrolero a partir de la década de los sesenta. En este contexto, el Estado asumió el papel de promotor de la industrialización para atenuar la crisis y estimular al sector económico interno mediante políticas protectoras a la producción nacional, intentando superar el desarticulado crecimiento industrial de los años cincuenta. (BANKO, 2000, p. 29).

O modelo de substituição de importações, estabelecido através de uma ação planejada pelo Estado, foi tardio na Venezuela, e consistiu basicamente numa resposta ao declínio na renda do petróleo dos anos sessenta. Neste contexto, o Estado assumiu o papel de promotor da industrialização para atenuar a crise e estimular o setor econômico interno por meio de políticas protecionistas da produção doméstica, tentando superar o crescimento industrial desarticulado dos anos cinquenta. (BANKO, 2000, p 29, tradução nossa).

Em meados dos anos 1960, outra queda das receitas do petróleo, por conta dos preços externos e da redução dos investimentos das companhias estrangeiras, estimulou novas iniciativas para ampliar o investimento industrial.

Poco después, la aparente pujanza de la industria comenzó a detenerse [...]. La desaceleración del ritmo de desarrollo industrial obedecía a las limitaciones del mercado interno, tanto por su reducido tamaño como por la desigual distribución del ingreso. Por otra parte, el proteccionismo, herramienta primordial para la etapa de despegue, se había convertido en un factor que, a mediano plazo, estaba frenando las posibilidades de expansión del sector, ante la ausencia de incentivos para multiplicar las inversiones y elevar la competitividad. Cordiplan elaboró en 1966 la II Encuesta Industrial, en cuyos resultados se aprecia que la capacidad utilizada promedio de la industria fabril resultó ser de sólo el 60%. En las ramas tradicionales ese aprovechamiento estaba restringido al 58% y en las intermedias llegaba al 67%. Las industrias mecánicas registraron una utilización de la capacidad instalada del 48% [...]. (BANKO, 2007, p. 135)

Logo depois, a força aparente da indústria começou a se deter [...]. A desaceleração do ritmo do desenvolvimento industrial obedecia às limitações do mercado interno, tanto por causa do seu pequeno tamanho como pela da distribuição desigual de renda. Além disso, o protecionismo, ferramenta primordial para a etapa de decolagem, tornou-se um fator que, em médio prazo, estava segurando o potencial de expansão do setor, na ausência de incentivos para multiplicar o investimento e aumentar a competitividade. Cordiplan desenvolveu em 1966 a Segunda Pesquisa Industrial, cujos resultados mostram que a média da capacidade utilizada na indústria fabril foi de apenas 60%. Em ramos tradicionais esse aproveitamento estava restrito a 58% e nas intermediárias chegou a 67%. As indústrias mecânicas registraram uma utilização da capacidade instalada de 48% [...]. (BANKO, 2007, p. 135, tradução nossa).

A percepção dessas dificuldades estimulou o lançamento do IV Plan de la Nación (1970-1974) e o debate sobre a estatização do petróleo, de modo a ampliar a capacidade do Estado de induzir e coordenar o desenvolvimento. Foram também aceleradas as negociações para a integração da Venezuela ao Pacto Andino, reflexo das preocupações com a ampliação dos mercados para as atividades não petroleiras.

4.3. Auge do investimento e crise nos anos 1970

No longo período de quase 40 anos de crescimento rápido, convém distinguir o subperíodo de 1973 a 1978. Com a alta espetacular do petróleo e o V Plano de la Nación, a Venezuela viveu um processo de aprofundamento ou de radicalização do esforço industrializante, a exemplo do que faziam Brasil e México na mesma época. A estatização do petróleo aumentou sobremaneira a disponibilidade de recursos do setor público e reforçou o ambicioso programa de investimentos. Os antecedentes desse auge eram positivos: no início dos anos 1970, a Venezuela apresentava excelentes condições fiscais, inflação baixa e dívida externa reduzida, e tudo parecia favorecer o grande salto para o desenvolvimento baseado na alta dos preços. (RODRÍGUEZ, 1990, p. 317-319)

A poupança do governo cresceu muito acima dos gastos correntes e o investimento foi o destino privilegiado dos gastos públicos, passando da média de 7,8% do PIB em 1970-73 para 18,5% do PIB em 1979. (RODRÍGUEZ, 1990, p. 326) A maior parte desse gasto de investimento foi destinada a estatais não petroleiras em setores básicos, para criar empregos e poupar divisas – eletricidade,

alumínio, aço, petroquímica, cimento e alumínio, no qual se pretendia montar um complexo integrado desde a extração de bauxita até o processamento final.

Nessas empresas, houve forte crescimento dos gastos correntes e de investimento, financiados por recursos do Fundo de Investimento Venezuelano (FIV) e por endividamento externo. Esse é um ponto muito polêmico na análise da época: um país fortemente superavitário nas contas externas, e exportador de petróleo, lançou-se a um endividamento externo de proporções suficientes para gerar um estrangulamento cambial anos depois, quando o quadro econômico passou a exibir grandes oscilações com as mudanças na política econômica dos EUA.

Para Banko (2000, p. 30), o estado, “...receptor de la economía y empresario a la vez, debió acudir al financiamiento externo, ya que los recursos internos eran insuficientes para cubrir la magnitud de la inversiones proyectadas³”. Assim, a crise teria surgido de uma restrição de divisas que se transformou em crise cambial quando declinou a receita do petróleo. Adiante, a autora reconhece que “parte de los recursos financieros externos que habían sido canalizados por el Estado venezolano hacia el sector privado, fueron transferidos al exterior em 1982 em medio del clima de incertidumbre [...] con las futuras medidas económicas⁴” e essa fuga de divisas precipitou a grave crise de 1983. (BANKO, 2000, p. 31)

Para Rodríguez, a interpretação é outra:

[...] parece fuera de duda que no se requería ningún financiamiento externo para ninguna de las inversiones realizadas por las empresas estatales no petroleras. El gigantesco superávit del gobierno central habría bastado [...] para cubrir todas las necesidades financieras del sector. [...] Pero [...] muchos agentes del sector público, entre ellos las empresas estatales no petroleras, acumularon pasivos externos para satisfacer en parte sus necesidades financieras. La razón es que los mayores ahorradores de la economía, que pertenecían también al sector público, estaban acumulando grandes activos en dólares en el exterior, de modo que quienes necesitaban fondos tenían que acudir a los bancos extranjeros que actuaban como intermediarios. (RODRÍGUEZ, 1990, p. 324).

3 “...reitor da economia e empresário ao mesmo tempo, teve de recorrer a financiamento externo, já que os recursos internos não foram suficientes para cobrir o montante dos investimentos previstos.” (BANKO, 2000, p. 31, tradução nossa).

4 “parte dos recursos financeiros externos, que foram canalizados pelo governo venezuelano para o setor privado, foram transferidos para o exterior em 1982 em meio ao clima de incerteza [...] para com as futuras medidas econômicas “e essa fuga de divisas precipitou a grave crise de 1983”. (BANKO, 2000, p. 31, tradução nossa).

[...] Parece fora de dúvida que não se requeria nenhum financiamento externo para nenhum dos investimentos realizados pelas empresas estaduais não petrolíferas. O enorme superávit do governo central teria sido suficiente [...] para cobrir todas as necessidades financeiras do setor. [...] Mas [...] muitos agentes do setor público, incluindo as companhias estaduais não-petrolíferas, acumularam passivos externos para atender em parte às suas necessidades financeiras. A razão é que os maiores poupadores da economia, que também pertenciam ao setor público, estavam acumulando grandes ativos em dólares no exterior, de tal forma que aqueles que precisavam de fundos tinham que recorrer aos bancos estrangeiros que atuavam como intermediários. (RODRIGUEZ, 1990, p. 324, tradução nossa)

Assim, não havia necessidade de financiamento externo por déficits em transações correntes. A dívida externa subiu, mas as reservas externas também, de forma que a dívida externa líquida do setor público não aumentou no período. De 1973 a 1978, a dívida externa total bruta passou de US\$ 2 bilhões (US\$ 1,5 bilhão de dívida pública) para US\$ 15 bilhões (US\$ 12 bilhões do setor público), enquanto os ativos externos passaram de zero para US\$ 13,4 bilhões, sendo US\$ 9,6 bilhões do setor público. A dívida externa líquida do setor público cresceu apenas US\$ 0,9 bilhão e os ativos externos do setor privado atingiram US\$ 2,8 bilhões.

Embora a dívida externa líquida não tenha crescido, a colocação de recursos no exterior pelas empresas públicas e privadas ampliou a conexão com o circuito de financiamento nos mercados internacionais (RODRÍGUEZ, 1990, p. 326), o que facilitaria posteriormente a fuga de capitais do setor privado (SANTELIZ, 2008, p. 104), em ambiente de incerteza e de liberalização da movimentação de capitais.

Para 1978 una hoja de balance de los activos de la economía venezolana y de sus sectores público y privado habría mostrado: i) un país que era acreedor neto frente al resto del mundo a resultas de los superávit de cuenta corriente acumulados no sólo en los años setenta sino también en el decenio anterior; ii) una ausencia de deuda pública; por lo contrario, el sector público se convirtió en un importante acreedor neto a resultas de la bonanza petrolera y a pesar del enorme incremento de la inversión pública, y iii) una grande deuda privada con el sector público, acumulada básicamente entre 1974 y 1978. (RODRÍGUEZ, 1990, p. 328)

Em 1978, um balanço dos ativos da economia venezuelana e de seus setores público e privado mostrava: i) um país que era um credor líquido do resto do mundo, como resultado de superávits

em conta corrente acumulados não apenas nos anos setenta, mas também na década anterior; ii) a ausência de dívida pública; por outro lado, o setor público se tornou um grande credor líquido, como resultado do boom do petróleo e apesar do enorme aumento do investimento público, e iii) uma grande dívida privada para com o setor público, acumulada principalmente entre 1974 e 1978. (RODRIGUEZ, 1990, p. 328, tradução nossa).

A primeira etapa da crise prolongada começou com o controvertido plano de ajuste de 1979 e terminou no levante popular de 1989, o *caracazo*, que bloqueou o programa de liberalização adotado para enfrentar a crise, programa semelhante ao que foi promovido em outros países do continente naquele momento. O quadro econômico agravou-se ao longo da década de 1990 (como em outro país petrolífero, o Equador), com crises financeiras e bancárias muito graves e desorganização acentuada da estrutura financeira. O final desse período pode ser colocado em 2002-2003, já no período chavista, quando começou a prolongada e acentuada elevação dos preços do petróleo e das *commodities* em geral.

A brusca e acentuada reversão do desempenho econômico em 1979 foi um momento paradoxal. Há razoável consenso de que as medidas adotadas pelo governo representaram um sério equívoco e agravaram os problemas, especialmente por desencadear uma ampla fuga de capitais e a moratória de 1983. Porém, a persistência da crise nas duas décadas seguintes sugere que havia problemas de fundo mais graves que os erros cometidos naquele momento.

Para López (2001), o surgimento da crise no momento de auge do investimento é a comprovação das teses de capitalismo rentista: a economia teria sido “afogada” por excesso de recursos, sem aplicação rentável (por ausência de demanda interna), e o resultado foi a evasão para o exterior.

Es lugar común explicar los problemas de la economía venezolana durante 1978-1982 como el resultado de la adopción de políticas macroeconómicas deflacionarias, ante la percepción de que la economía se encontraba recalentada, o por la aparición de la “enfermedad holandesa”, es decir, por la apreciación real del bolívar [...]. Por el contrario, la hipótesis principal [...] es que el año 1978 marcó el inicio del colapso del capitalismo rentístico en Venezuela, es decir, la economía se había tornado incapaz de absorber la renta petrolera, hecho que se vio agravado por la adopción de políticas económicas equivocadas [...]. (LÓPEZ, 2001, p. 90)

É comum explicar os problemas da economia venezuelana durante 1978-1982, como resultado da adoção de políticas macroeconômicas deflacionárias, diante da percepção de que a economia estava superaquecida, ou o aparecimento de "doença holandesa", ou seja, pela valorização real do bolívar [...]. Por outro lado, a principal hipótese [...] é que o ano de 1978 marcou o início do colapso do capitalismo rentista na Venezuela, ou seja, a economia tornou-se incapaz de absorver as receitas do petróleo, fato que foi agravado pela adoção de políticas econômicas equivocadas [...]. (López, 2001, p 90, tradução nossa).

A crise eclodiu em 1979, de forma paradoxal, pois o país se encontrava em boa posição externa. Conforme já discutido, às vésperas da crise, o setor público estava endividado com o exterior, mas com forte acumulação de reservas:

Para 1978 toda la deuda externa bruta del sector público estaba respaldada por activos en dólares [...] del mismo sector. Por lo tanto no había deuda neta. Para 1983, [...] aunque la contrapartida del aumento total de la deuda era todavía la de los activos venezolanos en el exterior, éstos pertenecían al sector privado. El sector público acabó con un severo problema de endeudamiento externo neto. (RODRÍGUEZ, 1990, p. 341-342).

Em 1978 toda a dívida externa bruta do setor público estava respaldada por ativos em dólares [...] do mesmo setor. Assim, não havia dívida líquida. Em 1983, [...] mesmo que o contrapeso do aumento total da dívida era ainda o dos ativos venezuelanos no exterior, estes pertenciam ao setor privado. O setor público terminou com um grave problema de endividamento externo líquido. (RODRIGUEZ, 1990, p. 341-342, tradução nossa).

Para o autor, o problema da dívida externa venezuelana na época foi um episódio de substituição de ativos externos públicos por ativos privados para sustentar uma intensa fuga de capitais.

La "enfermedad venezolana" – el fenómeno de acumulación de deuda externa para financiar la acumulación de activos externos privados – tuvo profundos efectos regresivos en términos de la desigual distribución del ingreso y la riqueza, y provocó el debilitamiento estructural del sector público que ha reducido el potencial de crecimiento del país en el largo plazo. (RODRÍGUEZ, 1990, p. 356).

A "doença venezuelana" - o fenômeno da acumulação da dívida externa para financiar a acumulação de ativos externos privados - teve profundos efeitos regressivos em termos de desigualdade na distribuição de renda e riqueza, e causou enfraquecimento estrutural do setor público que reduziu o potencial de crescimento do país no longo prazo. (RODRIGUEZ, 1990, p. 356, tradução nossa).

O programa de ajuste de 1979 estava baseado em um diagnóstico de aquecimento excessivo da atividade econômica, que seria a origem das pressões inflacionárias e do déficit de transações correntes. O governo promoveu amplo corte de gastos em 1979. Em seguida, diante da elevação dos juros nos EUA, o Banco Central congelou as taxas de juros internas e manteve o câmbio fixo, apesar das evidências de valorização real acentuada. O resultado foi uma vigorosa fuga de capitais, facilitada pela liberalização financeira.

Para principios de 1983, las reservas de divisas de Venezuela se habían derrumbado a pesar de los enormes superávit acumulados en la cuenta corriente durante los tres años anteriores. Cuando el gobierno reaccionó a la crisis de la fuga de capitales lo hizo implantando un duro plan contractivo que produjo una violenta caída del PIB per capita de 8% en 1983 y llevó el desempleo a su nivel más alto en más de dos decenios. (RODRÍGUEZ, 1990, p. 331)

No início de 1983, as reservas de divisas da Venezuela haviam desabado, apesar do enorme superávit acumulado na conta corrente acumulado durante os três anos anteriores. Quando o governo reagiu à crise dá a fuga de capitais o fez implementando um duro plano contrativo que produziu uma violenta queda do PIB per capita de 8% em 1983 e trouxe o desemprego para seu nível mais alto em mais de duas décadas. (RODRIGUEZ, 1990, p. 331, tradução nossa).

Mais de duas décadas antes, Celso Furtado delineou a possibilidade de um desfecho desse tipo para a natureza peculiar da experiência venezuelana:

A hipótese de estagnação [...] apresenta um interesse limitado [...]. Contudo, é concebível que se agravem as tendências atuais a uma concentração de recursos e rendas e ao atraso relativo do crescimento da demanda de bens de consumo geral. Esses dois fatos, combinados com a sobrevalorização [...] da moeda, poderiam gerar uma situação de permanente excedente de poupança sobre investimento. A poupança excedente muito dificilmente pressionaria a taxa de juros, pois há a alternativa de investi-la fora do país. Nessa hipótese, o mais provável é que a Venezuela se transformasse num permanente

exportador de capitais, com rendas crescentes provenientes do estrangeiro e uma classe de rentistas com peso social cada vez maior. (FURTADO, 2008 [1957], p. 58-59).

E de forma ainda mais direta e premonitória:

Dado o montante de recursos gerados no setor petrolífero, é praticamente inconcebível que estes pudessem ser absorvidos [...] fora do setor público. Se permanecessem no setor privado, ainda que estivessem em mãos de nacionais do país, tais recursos tenderiam a escoar-se em grande escala para o exterior. (FURTADO, 2008 [1957], p. 76).

Os anos 1980 foram marcados por uma sucessão de tentativas de estabilização malsucedidas e de políticas de acomodação. Para Banko (2000, p. 33), o governo Lusinchi estava “empeñado en agotar las reservas y en acelerar el tránsito hacia el desastre⁵”. O ponto culminante da crise veio com a decisão de Carlos Andrés Pérez de assinar, logo após tomar posse, em 1989, uma Carta de Intenções com o FMI em troca de financiamento e do programa de ajuste chamado Gran Viraje: diminuição do papel do Estado, liberação de preços e juros, flexibilização cambial, privatizações. O resultado foi a revolta popular, que fez o governo rever algumas medidas. O resultado econômico foi muito ruim: a inflação subiu, da mesma forma que o desemprego e a informalidade, enquanto a redução do déficit fiscal e a recomposição das reservas ficaram na dependência dos preços do petróleo. “La crisis venezolana se caracterizó por la sorprendente velocidad de la caída, acelerada por la fragilidad de su aparato productivo adaptado a la permanente intervención estatal y, por tanto, altamente sensible a medidas de apertura comercial.⁶” (BANKO, 2000, p. 33).

4.4. Algumas considerações sobre o período Chávez

A política econômica do governo de Hugo Chávez Frias, iniciado em 1999, divide-se em duas etapas: os primeiros quatro anos, até os graves conflitos políticos com o golpe de 2002, revertido em poucos dias, e o locaute da PDVSA, responsáveis por forte queda do PIB em 2002-2003; e os anos seguintes, em que o governo se consolidou do ponto de vista político e contou com os efeitos positivos da alta prolongada do preço do petróleo e dos produtos primários em geral.

5 “empeñado en agotar as reservas em acelerar o trânsito para o desastre” (Tradução nossa).

6 “A crise venezuelana foi caracterizada pela surpreendente velocidade do declínio, acelerado pela fragilidade do seu aparato productivo adaptado à intervenção estatal permanente e, portanto, altamente sensível a medidas de abertura comercial.” (Tradução nossa).



Os primeiros anos de Chávez mostram uma indefinição considerável em termos de política econômica, construída “no processo”, segundo alguns analistas (BARROS, 2006). Depois de recuperado o controle político do país e da PDVSA, em 2003, depois do golpe de Estado e do locaute na empresa, o governo aplicou políticas macroeconômicas próximas ao modelo tradicional no país, como a fixação do câmbio, apesar da inflação persistente, na faixa de 20% a 30% ao ano (WEISBROT, 2007), com ampliação progressiva do controle de preços, em especial nos produtos de consumo popular de primeira necessidade.

Apesar da folga cambial, o câmbio foi centralizado, com forte controle das importações em um novo órgão público, criado no auge da crise com a PDVSA, a CADIVI, responsável por emitir guias de autorização para a contratação e pagamento de importações. Com a forte elevação da renda interna, por conta do aumento dos gastos públicos, essa configuração de política cambial e de comércio externo deu lugar a ágios persistentes e crescentes no mercado de câmbio paralelo, até faixas acima de 200% em alguns momentos, ao lado de sucessivos problemas de desabastecimento de vários produtos, com forte conflitividade entre governo e empresários. Apenas no começo de 2010 o governo promoveu a desvalorização do bolívar, mas com faixas diferenciadas para os tipos de produtos ou de ativos financeiros envolvidos.

A bonança petroleira foi largamente utilizada pelo governo em gastos sociais e em apoio a atividades produtivas que deveriam romper com a dependência do petróleo. Depois de derrotado o golpe e obtido o controle da PDVSA, o governo aprovou leis consideradas fundamentais para avançar nas políticas pretendidas, como a Lei de Hidrocarbonetos. Na área social, a principal novidade foi a criação das chamadas misiones bolivarianas, organizadas quase todas à margem das estruturas dos ministérios, muitas delas financiadas e operadas diretamente pela PDVSA, agora alinhada com o governo. Na área produtiva, foram lançados programas com previsão de investimentos em áreas ditas estratégicas para alcançar a autonomia produtiva.

O desenho dessas políticas no geral não destoava de iniciativas realizadas em diversos momentos das décadas anteriores. Uma novidade relevante é o clima de confronto crescente contra os adversários do governo, dentro do projeto “bolivariano”, logo denominado de “socialismo do século XXI”. A ausência de definições precisas sobre o significado desses conceitos e sobre as políticas que implicariam ajudou a reforçar o clima de confronto político permanente e de retração do investimento

privado. A economia venezuelana passou a viver a situação contraditória de demanda em alta firme, com inibição de investimentos e retração da oferta de diversos produtos.

Esse contexto macro não é novidade no país e sempre tendeu a aparecer em momentos de alta dos preços do petróleo, pelos mecanismos descritos e analisados pelas interpretações clássicas sobre os problemas da economia venezuelana. Uma visão otimista está em Medeiros, mas já matizada pela percepção dos problemas que se agravavam (2008, p. 152):

Ao contrário do clássico modelo venezuelano analisado por Furtado e aprofundado com as reformas de 1990, a expansão recente dos gastos públicos – num contexto econômico marcado pela nacionalização, como a que foi instituída pela Lei de Hidrocarbonetos – voltou-se em grande parte para investimentos sociais e atividades econômicas fora do setor petróleo. Estas passaram a contar com uma agência de fomento especial – Fondo para el Desarrollo Económico y Social Del País –, voltada para canalizar parte do elevado incremento de reservas [...] para atividades de infraestrutura, agricultura e investimentos sociais. Por outro lado, com a centralização do câmbio e com controles de capitais voltados para edificar uma política estratégica de reservas, o *boom* do preço do petróleo não resultou, até o presente momento, numa valorização excessiva do câmbio real, como historicamente sempre ocorreu. Entretanto, a redução das exportações não petrolíferas, o elevado crescimento das importações de bens em relação às exportações totais e a redução [...] no saldo de transações correntes [...] revelam a persistência dos problemas estruturais [...] captados nos estudos seminais de Furtado.



Notas finais

A trajetória da Venezuela desde os anos 1920-1930 mostra a persistência das dificuldades para transformar a enorme riqueza gerada pelo petróleo em um processo de desenvolvimento sustentável. As atividades econômicas fora do setor petrolífero não conseguiram sustentar seu crescimento com base em ganhos de produtividade e permaneceram dependentes das rendas distribuídas pelo Estado a partir da apropriação dos recursos gerados pela exportação do petróleo. A valorização cambial crônica, iniciada nos primeiros anos da década de 1930, teve contribuição decisiva nesse sentido e foi um dos ingredientes mais relevantes das dificuldades para a definição de políticas macroeconômicas consistentes com as reiteradas tentativas de fomentar o desenvolvimento econômico. A instabilidade macroeconômica acentuou-se a partir do final dos anos 1970, na sequência do segundo choque do petróleo, do qual o país deveria ter sido um grande beneficiário. As políticas dos anos recentes e os resultados obtidos mostram a persistência desse conjunto de problemas.

Referências

- AL-SHEREIDAH, M. La dimensión imaginaria en la nacionalización petrolera. Caracas, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v.12, n.1, p. 125-146. 2006.
- BANKO, C. El modelo neoliberal em Argentina y Venezuela. Contrastes y convergencias. In: KON, A.; BANKO, C.; MELCHER, D.; CACCIAMALI, M.C. (orgs.) **Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina**. Caracas: Universidade Central de Venezuela; São Paulo, PUC/SP, Prolam/USP, Fapesp, p. 27-38. 2000.
- _____. **Regimen medinista e intervencionismo económico**. Caracas: Universidade Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 183 p. 2001.
- _____. Industrialización y políticas económicas em Venezuela. São Paulo, USP, Prolam, **Cadernos Prolam/USP**, ano 6, v.1, p. 129-147. 2007.
- BAPTISTA, A. **Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2008**. 4. ed. Caracas: Fundación Artesanogroup, 2011.
- _____. El capitalismo rentístico: elementos cuantitativos de la economía venezolana. Caracas: **Cuadernos del CENDES**, v. 22, n. 60, 3ª época, sep./dic., p 95-111. 2005.
- _____. **Teoría económica Del capitalismo rentístico**. Caracas: IESA. 1997.
- BAPTISTA, A.; MOMMER, B. **El petróleo en el pensamiento económico venezolano**. 2. ed., Caracas: Ediciones IESA, 99 p. 1999.
- BARROS, P.S. **Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana**. 2006. mimeo.
- _____. **Venezuela: mudanças e perspectivas – A razão chavista**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Prêmio América do Sul 2007, p. 59-115. 2007.
- ESPINASA, R. El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización. Caracas, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 12, n. 1, ene./abr., p. 147-182. 2006.
- FURTADO, C. Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais. In: FURTADO, C. _____ **Ensaio sobre a Venezuela. subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Celso Furtado, p. 119-135. 2008. [1974].
- _____. O desenvolvimento recente da economia venezuelana (Exposição de alguns problemas). In: FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela. subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Celso Furtado, p. 35-118. 2008 [1957].

- HAUSMANN, R.; POWELL, A.; RIGOBON, R. Una regal optima de gasto ante incertidumbre en el ingreso del petroleo (Venezuela). In: ENGEL, E.; MELLER P. (orgs.) **Shocks externos y mecanismos de estabilización**. Santiago, CIEPLAN y BID; p. 125-182. 1992.
- LÓPEZ, O. La enfermedad holandesa y la economía venezolana. El período 1973-1982 y el colapso del capitalismo rentístico. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 7, n. 2, may./ago., p. 67-107. 2001.
- MÁRQUEZ, G. Venezuela: pobreza y políticas sociales en los años ochenta. In: LUSTIG, N. (comp.), **El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, *Lecturas*, 86, p. 432-485. 1997.
- MELCHER, D. La industrialización de Venezuela. Mérida: Universidad de Los Andes, **Economía**, v.20, n.10, p. 47-72. 1995.
- MOMMER, B. Intregrating the oil: a structural analysis of petroleum in the Venezuelan economy. **Latin America Perspectives**, v. 23, n. 3. 1996.
- MORALES ESPINOZA, A. La cuestión agroalimentaria em Venezuela. Buenos Aires, **Nueva Sociedad**, n. 223, sep./oct., p. 128-145. 2009.
- PARRA LUZARDO, G. **Condiciones y perspectivas del crecimiento económico en Venezuela**. Caracas: Banco Central de Venezuela, 88 p. 2001. (Colección Ediciones Especiales),
- QUIROZ SERRANO, R. **Meritocracia petrolera. Mito o realidad?** Caracas: Editorial Panapo de Venezuela, 208 p. 2003.
- RODRÍGUEZ F.; MIGUEL A. El comportamiento del sector público en Venezuela: 1970-1985. In: LARRAÍN, F.; SELOWSKY, M. (comps.), **El sector público y la crisis de la América Latina**. México, **Fondo de Cultura Económica, Lecturas**, 69, p. 307-357. 1990.
- RODRÍGUEZ, F. **Caudillos, políticos y banqueros: Un ensayo sobre el surgimiento e incidencia de las instituciones económicas venezolanas antes del petróleo**. Caracas, 72 p. 200). mimeo.
- SANTELIZ GRANADILLO, A. 1999-2009, la economía en diez años de gobierno revolucionario. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 14, n. 3, sep./dic., p. 83-119. 2008.
- SILVA CALDERÓN, Á. Trayectoria de la nacionalización petrolera. Caracas, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 12, n. 1, ene./abr., p. 109-123. 2006.
- VERA, L. (s/d). **Hacia una comprensión del proceso inflacionario en Venezuela: evolución y salidas**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Escuela de Economía – FACES, 34 p.

VILLASMIL, R. **El rentismo en la Venezuela: lecciones aprendidas**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – Ildis, 19 p. 2008. (Serie Diálogo Político)

VILORIA R.O. Notas para un estudio sobre el desarrollo del capitalismo contemporáneo en Venezuela. Caracas: **Economía y Ciencias Sociales**, v.17, n. 1, jul./set., p. 92-113. 1978.

WEISBROT, M.; SANDOVAL, L. The Venezuelan economy in the Chávez Years. Washington D.C., Center for Economic and Policy Research – CEPR, jul., 22 p. 2007.

Lista de gráficos

Introdução do estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico

Gráfico 1. Modelo de análise sobre padrões e singularidades de desenvolvimento (crescimento com transformação estrutural)	11
---	----

Capítulo 1

Gráfico 1. Câmbio real (1960=100)	65
Gráfico 2. Câmbio real Coreia e Chile (1960=100)	66

Capítulo 3

Gráfico 1. Renda <i>per capita</i>	115
Gráfico 2. Variação do PIB <i>per capita</i>	118
Gráfico 3. Decomposição da demanda	122
Gráfico 4. Conta corrente	123
Gráfico 5. Câmbio real (1960=1)	125
Gráfico 6. Índice de Gini	131
Gráfico 7. Participação dos salários (1977=100)	132

Capítulo 4

Gráfico 1. Padrão de desenvolvimento (padrão de crescimento com transformação estrutural): inter-relação, idiossincrática a cada país, dos elementos abaixo	139
Gráfico 2. Comércio exterior % do PIB	165
Gráfico 3. Brasil: Coeficiente de Gini	167
Gráfico 4. Investimento Estrangeiro Direto (% do PIB)	176
Gráfico 5. Investimento, poupança nacional e déficit em transações correntes (poupança externa) como % do PIB	178

Gráfico 6. Taxas de inflação no Brasil: 1950-2010	181
Gráfico 7. Saldo em Conta Corrente (% do PIB)	183
Gráfico 8. Carga tributária, 1947-2008 (em % do PIB)	185
Gráfico 9. Empréstimos bancários totais, 1947-2007 (em % do PIB)	185

Capítulo 5

Gráfico 1. Ln PBI <i>per capita</i> e Taxa de Crescimento (Média 5 anos)	212
Gráfico 2. Da divergência à convergência com os EUA (1950-2010)	222
Gráfico 3. Chile: Evolução da composição da formação bruta de capital 1960-2010	232

Capítulo 6

Gráfico 1. Valor agregado por setor (1950-2005, preços constantes de 1994, pesos colombianos, %)	264
Gráfico 2. Emprego por setor básico da economia (%) e população rural (% do total), 1950-2005	265
Gráfico 3. Produtividade dos principais setores empregadores (pesos de 1994 por trabalhador, valores absolutos no lado esquerdo e 1950 = 100 no direito)	268
Gráfico 4. Exportações, importações e saldo comercial como razão do PIB, 1945-2005 (pesos correntes, %)	272
Gráfico 5. Preço do café, taxa real de câmbio e termos de troca (1950-2004, 1950=100)	273
Gráfico 6. Composição setorial das exportações colombianas (1962-2008, %, US\$ correntes)	274
Gráfico 7. Composição setorial das importações colombianas (1962-2008, %, US\$ correntes)	275
Gráfico 8. Composição do saldo (US\$ corrente, 1964-1985, 1986-2008)	276
Gráfico 9. Destino das exportações (% , US\$ correntes, 1950-2006)	277
Gráfico 10. Origem das importações (% , US\$ correntes, 1950-2006)	277
Gráfico 11. Crescimento real do PIB (%), saldos financeiros dos setores privado e governamental e saldo em transações correntes (em % do PIB), 1950-2005	280
Gráfico 12. Consumo privado, consumo governamental e investimento como razão do PIB (preços constantes, 1950-2007)	282
Gráfico 13. Investimento público e privado (% do PIB, 1970-2000)	283
Gráfico 14. Taxas de crescimento real (itens da demanda final, 1951-2007)	284
Gráfico 15. Contribuição ao crescimento do PIB real, 1951-1970 (% da variação total)	286

Gráfico 16. Taxa de inflação (IPC), taxa real de juros e variação anual da taxa nominal de câmbio	290
Gráfico 17. Gasto primário e com juros, carga tributária, dívida pública externa e interna (pesos correntes, % do PIB, 1950-2003)	291
Gráfico 18. Tarifas aduaneiras médias (arrecadação sobre valor das importações) e taxas reais de câmbio (1950-2003)	294
Gráfico 19. Estimativas do faturamento da indústria ilegal da droga (US\$ milhões correntes)	295
Gráfico 20. Dívida externa pública (longo prazo) e privada como razão do PIB (lado esquerdo) e taxas de crescimento (direito), 1970-2004	296

Capítulo 8

Gráfico 1. Venezuela – PIB (1950=100)	373
Gráfico 2. Venezuela PIB <i>per capita</i> (1950=100)	373
Gráfico 3. Taxa de crescimento do PIB	374
Gráfico 4. PIB por pessoa empregada (1990 constante PPP \$)	379
Gráfico 5. Inflação IPC (Var % anual)	383
Gráfico 6. Receita de impostos (% do PIB)	384

Lista de tabelas

Capítulo 1

Tabela 1. Taxas de crescimento do PIB, 1950-2008 e subperíodos selecionados	23
Tabela 2. Renda per capita (em PPP) relativamente à Argentina 1950, 1980 e 2008	24
Tabela 3. Taxas médias anuais de crescimento do investimento, 1950-2008 e subperíodos selecionados	25
Tabela 4. Taxas de crescimento da produtividade do trabalho, 1950-2006 e subperíodos selecionados	26
Tabela 5. Acelerador	27
Tabela 6. Lei de Verdoorn	28

Tabela 7.	Composição da ocupação e da produção (a preços constantes de 1988), 1950, 1980 e 2005, e variação da produtividade do trabalho (acumulada 1950-1980 e 1980-2005)	29
Tabela 8.	China – Composição da ocupação e da produção (a preços correntes) - 1952, 1978 e 2006, e variação da produtividade do trabalho (acumulada 1950-1980 e 1980-2005)	31
Tabela 9.	Participação de segmentos de média e alta tecnologia no PIB industrial e nas exportações industriais e das exportações industriais nas exportações totais	38
Tabela 10.	Terras agricultáveis: milhares de hectares por habitante (médias dos anos dos períodos)	41
Tabela 11.	Saldo no comércio externo de petróleo e gás como proporção das exportações totais de bens e serviços	42
Tabela 12.	Taxas de crescimento da população	43
Tabela 13.	Taxas de analfabetismo e gastos em P&D	45
Tabela 14.	Taxas anuais de crescimento da exportação e PIB	46
Tabela 15.	Distribuição de renda (coeficiente de Gini)	48
Tabela 16.	Evolução nas taxas de investimento fixo, público e total, períodos selecionados (em % do PIB)	51
Tabela 17.	Estoque de capital estrangeiro direto como % do PIB	54
Tabela 18.	Participação de M2 no PIB	56
Tabela 19.	Taxas de inflação	59
Tabela 20.	Saldo da BP em conta corrente	62
Tabela 21.	Dívida Externa (% Exportações)	63

Anexos estatísticos

Tabela A1.	Evolução da produtividade setorial, indicadores selecionados	75
------------	--	----

Capítulo 3

Tabela 1.	Indicadores de crescimento e produtividade	117
Tabela 2.	Estrutura produtiva	119
Tabela 3.	Política fiscal	126
Tabela 4.	Composição do investimento	128
Tabela 5.	Indicadores de sustentabilidade da dívida	129
Tabela 6.	Exportações de manufaturas (%)	130

Capítulo 4

Tabela 1.	Brasil, taxas anuais médias de expansão: PIB, investimento e produtividade do trabalho, PIB <i>per capita</i>	146
Tabela 2.	Brasil, 1950-1980 e 1980/2007, taxas anuais de crescimento por setor de atividade (PIB, ocupação e produtividade)	147
Tabela 3.	Brasil: Composição setorial da ocupação	148
Tabela 4.	Evolução da produtividade do trabalho, total e por setores (produtividade total em 1950 igual a 100)	149
Tabela 5.	Brasil: Composição setorial da produção (a preços constantes de 2000)	152
Tabela 6.	Participação dos setores mecânicos, eletroeletrônicos e de material de transporte no PIB da indústria de transformação: Brasil, Argentina, México e países da OECD, 1980 e 2007	154
Tabela 7.	Composição das exportações: bens baseados em recursos naturais e demais bens	155
Tabela 8.	Taxas de expansão da população e da PEA (%)	160
Tabela 9.	Taxas de crescimento do PIB, das exportações e das importações, 1950-2008	164
Tabela 10.	Distribuição da renda familiar segundo quintis de renda e segundo a participação na faixa dos 10% e dos 5% de maiores rendimentos	168
Tabela 11.	Sinopse da evolução da institucionalidade, das políticas e do planejamento	172
Tabela 12.	Investimento público (governo e estatais) e investimento privado como proporção do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF): 1970-2000	174
Tabela 13.	Taxas de crescimento do PIB e da formação bruta de capital fixo	180
Tabela 14.	Sinopse dos objetivos das políticas monetárias/creditícia, fiscais e comerciais (cambiais/alfandegárias)	187

Capítulo 5

Tabela 1.	Estrutura das Exportações 1960-2010 (Mill. US\$ corr.)	220
Tabela 2.	Desenvolvimento Financeiro como % do PIB (1990-2010)	225
Tabela 3.	Chile – Mudanças estruturais na força de trabalho e na ocupação	228
Tabela 4.	Investimento e Poupança 1950-2009	231

Capítulo 6

Tabela 1.	As principais fases de crescimento, segundo Ocampo (taxas anuais de crescimento)	261
Tabela 2.	Taxa média anual de crescimento do PIB PPP	263
Tabela 3.	Estrutura do valor adicionado (% , preços de 1994, 1950-2005, anos selecionados)	267
Tabela 4.	Estrutura do emprego (% , 1950-2005, anos selecionados)	267
Tabela 5.	Composição do VTI da indústria de transformação por intensidade tecnológica (1970-2006)	271
Tabela 6.	Composição das exportações colombianas (1910-2004, %)	272
Tabela 7.	Composição das exportações por intensidade tecnológica (% , US\$ correntes, anos selecionados) e por país ou região de destino	279

Capítulo 7

Tabela 1.	México – Disponibilidade de terras para a agricultura (1961 a 2005)	308
Tabela 2.	Produção mineral do México – 2006	310
Tabela 3.	Importação mineral do México – 2006	311
Tabela 4.	Exportação mineral do México – 2006	311
Tabela 5.	Estrutura Mexicana	316

Capítulo 8

Tabela 1.	Venezuela – PIB e PIB per capita, taxas de expansão médias anuais em períodos selecionados, 1951-2008	372
Tabela 2.	Indicadores sócio-econômicos selecionados - 1950-2000 - anos selecionados	375
Tabela 3.	Venezuela – Ocupação da mão de obra por grandes setores	375
Tabela 4.	Venezuela – Composição do investimento (I) – Setor privado (Ip) e setor público (Ig)	376
Tabela 5.	Venezuela – Produtividade do trabalho – Períodos selecionados, 1950-2006	379
Tabela 6.	Taxa de câmbio oficial e índice de preços ao consumidor – variação média anual no período selecionado – 1951-2008	382
Tabela 7.	Composição das exportações – US\$ bilhões 1981-2006, períodos selecionados, médias anuais	386
Tabela 8.	Saldo comercial por tipo de produto US\$ bilhões – 1981-2006, período selecionados, médias anuais	387

Lista de quadros

Capítulo 4

Quadro 1. Padrões e estratégias de desenvolvimento no Brasil: 1950/-	141
--	-----

Capítulo 5

Quadro 1. Participação setorial % no valor agregado (preços 2003)	227
Quadro 2. Três Regimes de Crescimento	235
Quadro 3. Fatos Estilizados dos três períodos	239

Capítulo 7

Quadro 1. Eventos relevantes da indústria de petróleo mexicana na fase nacional	313
Quadro 2. México – Produção, consumo, exportações líquidas, capacidade de refino e reservas provadas de petróleo – 1981-2008	316
Quadro 3. Fases e características da indústria maquiladora – de 1965 aos anos 2000	318
Quadro 4. México – Indústrias maquiladoras de exportação (2004)	318
Quadro 5. Mandatos presidenciais no México	348

Lista de siglas e abreviaturas

BCIA – Banco de Crédito Industrial Argentino
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BP – Balanço de Pagamento
CADIVI – Comisión de Administración de Divisas
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNI – Confederação Nacional da Indústria
Codelco – Corporación Chilena del Cobre
COMTRADE – Common format for Transient Data Exchange for power systems
CORFO – Corporación de Fomento de la Producción
EIA – Energy Information Agency
EMN – Empresas Multinacionais
FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo
FMI – Fundo Monetário Internacional
GE – Grandes Empresas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IED – Investimento Externo Direto
Ifad – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISI – Industrialización por Sustitución de Importaciones
Nafta – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NEP – Nova Política Econômica
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PADI – Programa de Análisis de la Dinámica Industrial

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.
PEA – População Economicamente Ativa
PEMEX – Petróleos Mexicanos
PIB – Produto Interno Bruto
PMEs – Pequenas e Médias Empresas
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POFs – Pesquisas de Orçamento Familiar
PPC – Paridade do Poder de Compra
PT – Partido dos Trabalhadores
TIT – Tecnologia de informação e Telecomunicação
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unctad – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
Unido – United Nations Industrial Development Organization
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USDA – The United States Department of Agriculture
YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales



Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Ciência, Tecnologia e Inovação



NAÇÕES UNIDAS



ISBN 978-85-60755-62-2

Ministério da
**Ciência, Tecnologia
e Inovação**