



## **A América Latina no cenário internacional, a um século de distância**

**Paulo Roberto de Almeida \***

### **Resumo:**

Ensaio histórico sobre o desenvolvimento e a inserção internacional da América Latina no século decorrido desde o início do século XX até a atualidade, em perspectiva comparada com países dinâmicos da Ásia no mesmo período. A região empreendeu grande esforço de industrialização, mas preservou níveis elevados de pobreza e de desigualdade distributiva, em função de equívocos em suas políticas econômicas (macro e setoriais) com resultados fiscais e de inserção nos circuitos da globalização bastante inferiores aos registrados na Ásia Pacífico. Alguns países da América Latina se inserem na globalização, outros se mostram protecionistas e reticentes em relação às reformas necessárias para maior integração à economia mundial, e uma outra categoria se mostra propensa a voltar a velhas fórmulas populistas, intervencionistas e introvertidas que já conduziram a fracassos em ocasiões passadas.

**Palavras-chave:** América Latina; desenvolvimento; progresso econômico; políticas econômicas.

**Abstract:** Historical essay dealing with Latin American development and integration into the world economy, since the beginning of the 20th century, in a comparative approach with dynamics Asian countries during the same period. Great efforts were made at industrialization in the region, but high poverty and social inequalities were preserved, as a consequence of errors in the economic policies of the countries, with many shortcomings and low integration with the world economy, as compared with Pacific Asia. Some Latin American countries do integrate themselves into the globalization process, while others remain protectionist and reticent towards reforms that are a requirement for world integration; a third category seems to be moving backwards, to old populist, introverted and state-led models, which resulted in failures in the past.

**Key words:** Latin America; development; economic progress; economic policies.

### **1. Introdução: um ensaio de política sincrônica na diacronia do desenvolvimento**

---

\* Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico e diplomata de carreira desde 1977, professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Editor adjunto da *Revista Brasileira de Política Internacional* (site e blog: <http://www.pr Almeida.org>; <http://diplommatizzando.blogspot.com>).

Refletir sobre o itinerário da América Latina no largo espaço de um século implica necessariamente um duplo exercício: uma visão sincrônica de como se situavam os principais países da região em suas respectivas dimensões política e econômica, seguido de uma perspectiva diacrônica sobre como a região se desenvolveu, nessas duas dimensões, comparativamente a outros países e regiões. Os argumentos que devem ser construídos em torno desses dois tipos de abordagens compreendem uma espécie de balanço sintético sobre como a região se apresentava no período imediatamente anterior ao da Grande Guerra – que mudou irremediavelmente o mundo em todas essas dimensões, inclusive na vertente da distribuição mundial de poder – e sobre como foi o itinerário da região e do mundo ao longo de um “breve século XX”, um dos mais mortíferos nos espaços euroasiáticos, mas relativamente benigno para a América Latina, poupada de invasões ou conflitos globais e dedicada ao seu contraditório, errático e incompleto esforço de desenvolvimento econômico e social.

O exercício também precisa se concluir por um outro balanço comparativo no formato do mesmo duplo exercício, a saber, sobre como a região se apresenta tanto diacronicamente, no espaço desse itinerário secular, quanto no plano da sua própria sincronia, ou seja, como ela avançou, ou não, nas dimensões do desenvolvimento político e econômico em relação ao que ela era em 1914, e como ela se situa em relação a outras regiões, no caso, a Ásia Pacífico, com a qual ela parece ter operado uma troca de lugares ao longo das últimas décadas, aliás num sentido negativo para si própria.

Os marcos cronológicos deste ensaio reflexivo são autoexplicativos: 1914 é um marco fundamental na geopolítica e na geoeconomia do mundo contemporâneo, já que inaugurando tendências econômicas de fundo e desencadeando forças contingentes no terreno político que ainda guardam relevância nos dias que correm: o encerramento de uma economia mais liberal pelo intervencionismo estatal e o planejamento corretor e regulador dos mercados livres, a contestação do liberalismo político pelos partidos de inclinação coletivista e corporativa (socialistas ou fascistas) e a emergência de dois novos grandes atores – Estados Unidos e União Soviética – que dividiriam o grande jogo do poder mundial no pós-Segunda Guerra. 2014 não possui significado especial para nenhuma dessas dimensões, mas é apenas o limite de nossas possibilidades de compreensão do mundo atual, tal como ele deriva das grandes pulsões transformadoras que surgiram em 1914 e que continuaram durante as crises do entre-guerras, mundo que foi radicalmente alterado pelos resultados da Segunda Guerra Mundial e pelo final da

alternativa socialista aos capitalismos de mercado (em contraposição aos experimentos coletivistas e fascistas das décadas anteriores).

Os componentes substantivos do século latino-americano são dados pelo cenário político ostentado em 1914, pelo precário nível de progresso econômico alcançado até essa época, pelo longo esforço de desenvolvimento conduzido ao longo do século XX, tanto por elites oligárquicas quanto por lideranças modernizadoras (civis e militares), e finalmente pelos choques econômicos e políticos experimentados nas últimas décadas, com projetos temporários de ajuste econômico e político conduzidos sob o signo do neoliberalismo, seguido pela emergência de novas forças políticas que parecem retomar antigos processos de inclusão política e social, geralmente identificados com o conceito de populismo. A região sem dúvida alguma se transformou ao longo do século, e se tornou mais industrializada e economicamente diversificada, mas ela não parece ter vencido algumas forças letárgicas que ainda a amarram a situações de pobreza, de desigualdades sociais e, sobretudo, de baixa inserção nos circuitos mais dinâmicos da economia internacional, e que parecem constituir os traços dominantes na região da Ásia Pacífico desde três ou quatro décadas até os dias de hoje.

O ensaio pretende apresentar os elementos macroestruturais de transformação e de permanência que caracterizam a América Latina ao longo desse itinerário secular, levando em consideração sua situação relativamente excêntrica em relação aos grandes desequilíbrios e dinâmicas da geopolítica e da geoeconomia mundiais, na tentativa de definir algumas respostas plausíveis sobre como e porque essa região, que parecia tão prometedora na segunda metade do século XX, acabou sendo suplantada, certamente no plano econômico, pela região da Ásia Pacífico, que experimentou avanços relativamente mais profundos, e de melhor inclusividade social, nas últimas décadas. O aparato de base estatística será reduzido – tanto porque não existem séries históricas consistentes, uniformes e comparáveis – uma vez que as duas regiões diferem profundamente entre si, não só na geografia e na história, mas também nas dimensões geopolítica e na geoeconômica. O ensaio pretende oferecer, justamente, uma análise fundamentada na síntese histórica sobre as características de desenvolvimento econômico, em perspectiva comparada, interna e externamente às regiões, na sincronia e na diacronia desses processos macroestruturais.

A comparação com a Ásia Pacífico não será, portanto, metodologicamente simétrica, dadas as características acima descritas. Mas, se considerarmos que o mundo euro-atlântico dos últimos cinco séculos está sendo progressivamente suplantado pelos

novos equilíbrios geopolíticos e pelas novas forças econômicas que se desenham na bacia do Pacífico, e que a maior parte dos novos atores naquela região exibiam até a pouco características de países em desenvolvimento – sendo, portanto, comparáveis aos latino-americanos –, então a referência asiática na avaliação do processo de desenvolvimento latino-americano pode ser justificada no plano de um ensaio reflexivo de escopo macro-histórico. O mundo latino-americano é, obviamente, bem mais homogêneo do que o universo da Ásia Pacífico, mas as forças que se exercem sobre as duas regiões, a da globalização capitalista e a da participação política em diferentes tipos de democracia de massas, unificam esses dois conjuntos, a partir de desafios similares: os de prosseguir os respectivos processos de desenvolvimento político e econômico em face de desafios de forças centrífugas e centrípetas – internacionalização e preservação da soberania nacional – com base em lideranças políticas capazes de aumentar os benefícios e diminuir os custos que são inevitavelmente associados a quaisquer processos de modernização social.

## **2. A América Latina até 1914: progressos modestos e inserção internacional**

Nas três ou quatro décadas que precederam a Primeira Guerra Mundial, a América Latina foi a primeira das regiões ditas periféricas a receber volumes substantivos de investimentos diretos estrangeiros e de financiamentos vindos dos grandes países desenvolvidos de então, as principais potências coloniais europeias e, gradualmente, mas crescentemente, os Estados Unidos. Enquanto a África ainda estava sendo mapeada em suas últimas terras incógnitas, mas já bem dividida entre aquelas economias colonizadoras – dentre as quais a Alemanha e a Itália, unificadas apenas em torno de 1870, chegavam tarde ao banquete do colonialismo e do imperialismo –, e enquanto a Ásia, dotada de antigas civilizações, era similarmente esquartejada em grandes zonas de influência ou de dominação direta e indireta, os países da Ibero-América, cuja independência remontava em geral à segunda ou terceira década do século XIX, participavam dos grandes fluxos de comércio internacional, mediante a exportação de matérias primas que alimentavam a segunda revolução industrial nos países do norte. Não apenas o comércio de matérias primas ainda representava, em valor, mais do que o dobro dos intercâmbios com manufaturas, mas o seu ritmo de crescimento também ultrapassava o destas, em volume (Foreman-Peck, 1986: 198), embora nem México nem Venezuela já fossem importantes na área do petróleo.

Essa inserção na economia mundial exigia grandes investimentos em infraestrutura de exportação, a começar por ferrovias, portos e demais mecanismos vinculados à chamada economia primário-exportadora, que se compunha basicamente de produtos agrícolas e minerais. Argentina, Brasil, Cuba, Chile e México eram as principais economias exportadoras e importadoras na América Latina, assim como recebiam o essencial dos investimentos estrangeiros, basicamente da Grã-Bretanha, seguidos logo depois pelos Estados Unidos. Uma síntese da integração dos principais países da região à economia internacional, incorporando indicadores de diversas origens pode ser verificado na tabela abaixo.

#### **Integração de países da América Latina na economia mundial, 1913**

<b>Países</b>	<b>Exports</b>	<b>Invest. GB</b>	<b>Invest. USA</b>	<b>Km ferrov.</b>	<b>% Export.</b>	<b>% Import.</b>
Argentina	510,3	1.717	40	35,3	32,1	33,6
Brasil	315,7	1.075	50	28,8	19,9	22,3
Cuba	164,6	213	220	4,9	10,4	9,6
Chile	142,8	307	15	8,2	9,0	8,3
México	148,0	763	800	26,5	9,3	6,2
Peru	43,6	123	35	3,2	2,7	2,0
Colômbia	33,2	32	2	1,5	2,1	1,9
Uruguai	71,8	221	5	2,7	4,5	3,6
Venezuela	28,3	38	3	1,0	1,8	5,4
<i>Total</i>	<i>1.558,2</i>	<i>4.632</i>	<i>1.242</i>	<i>---</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Notas: valores em US\$ mi.; ferrovias em m. Km.; Fonte: Cardoso-Brignoli, *História Económica de América Latina*, vol. II, p. 136-7.

Em alguns casos, os indicadores de alguns países latino-americanos chegavam a aproximar-se daqueles exibidos por países mais avançados, como era o caso da Argentina, beneficiada pela mais alta proporção e por maior volume de investimentos britânicos do que vários outros países da região. Sua dotação em ferrovias, por exemplo, alcançando 42 quilômetros por 10 mil habitantes chegava quase ao índice dos Estados Unidos, que era de 43,5, quase cinco vezes superior à extensão ferroviária do Brasil, de apenas 9,3 quilômetros por 10 mil habitantes. Cuba também exibiu um desempenho econômico significativo para suas modestas dimensões, sendo o único país da região, junto com o México, onde os investimentos americanos superavam os britânicos.

As relações econômicas privilegiadas mantidas pelos principais países da região com as grandes economias capitalistas da época, ainda que numa relação desigual e assimétrica quanto aos padrões comerciais e financeiros, lhes asseguraram várias décadas de progresso constante nos indicadores materiais de desenvolvimento, a despeito de uma distribuição social bastante desequilibrada dos frutos desse crescimento. “É indiscutível que ao chegar em 1914 havia uma forte relação entre os

países ibero-americanos e as potências industriais, particularmente Estados Unidos e Grã-Bretanha. É também certo que o modelo de desenvolvimento ibero-americano a essa altura dependia notavelmente de suas exportações de bens básicos às principais potências industrializadas e de suas importações industriais. (...) houve um importante crescimento econômico entre 1870 e 1914, e um desenvolvimento notável das cidades, que se modernizaram e acolheram um número crescente de cidadãos. As condições de vida eram melhores que a dos americanos de início do século XIX, mesmo se esse desenvolvimento não alcançou o ritmo e a intensidade dos países mais industrializados” (Blas, 2000: 410). Muito desse progresso, ademais dos investimentos externos, adveio das fortes correntes de imigração europeia: mais uma vez a Argentina destacou-se pelos fortes influxos, seguida com menor intensidade pelo Brasil (Foreman-Peck, 1986: 146).

Não surpreende, assim, que a Argentina apresentasse, no limiar da Primeira Guerra Mundial, o mais alto nível de renda per capita da região, situando-se numa posição bastante favorável em relação ao país mais rico do planeta, que já eram, desde o final do século XIX, os Estados Unidos. Ainda assim, seria preciso matizar os dados relativos ao crescimento dos níveis de renda na região, uma vez que eles são bastante diferenciados segundo os países e as épocas. Desde meados do século XIX, e mais especialmente a partir do final da Guerra Civil, os Estados Unidos mantêm um ritmo sustentado de crescimento, estimado em torno de 2% ao ano, cumulativamente, ao passo que o Brasil, por exemplo, junto com o México, conhecem taxas bem mais modestas. Argentina, desde o último terço do século XIX, bem como Chile e Cuba, que passam por transformações importantes a partir do século XX, conseguem fazer bem mais do que a média da região, que não supera patamares muito modestos, comparativamente aos Estados Unidos, durante todo o resto do século. Com exceção da Argentina, contudo, nenhum deles conseguiu sequer superar a metade da renda per capita dos Estados Unidos, como revelado na tabela abaixo.

<b>PIB per capita em % do PIB p.c. dos EUA</b>		
<b>Países</b>	<b>1900</b>	<b>1913</b>
Argentina	52	55
Chile	38	40
Cuba	--	39
México	35	35
Peru	20	20
Colômbia	18	18
Brasil	10	11
Venezuela	10	10
<i>Média</i>	27	28

---

Fonte: Coatsworth, *Latin America and the World Economy*, p. 26.

### 3. A grande catástrofe de 1914-18 e suas consequências estruturais

Durante todo o período da ordem liberal pré-Primeira Guerra, entre 1870 e 1914, a maior parte dos países da América Latina tinha conhecido taxas de crescimento da renda per capita razoavelmente satisfatórias, relativamente equiparadas aos países do capitalismo avançado, tanto na Europa ocidental quanto suas projeções coloniais anglo-saxãs (Estados Unidos, Canadá, Austrália), mais o Japão. A guerra europeia vai trazer consequências imediatas, de interrupção dos fluxos comerciais, de cessação dos fluxos financeiros, de interrupção temporária nos movimentos migratórios, mas também efeitos mais estruturais, ou sistêmicos, que consistirão na alteração completa dos padrões sob os quais eram conduzidos os negócios e a atuação dos governos na vida econômica. Os historiadores econômicos costumam enfeixar todos esses movimentos e alterações do cenário econômico mundial sob dois conceitos maiores, que seriam o fracasso do *laissez-faire* e o surgimento do intervencionismo econômico. Esses dois processos se revelariam permanentes, ainda que os movimentos de bens, serviços e capitais tenham sido restaurados depois dos conflitos militares (bem mais pós-1950, sob a égide de uma nova ordem econômica mundial, do que no período de entre-guerras).

A primeira consequência imediata para todos os latino-americanos exportadores de matérias primas foi, obviamente, a brutal interrupção no acesso a mercados, seguida, no médio prazo, de uma queda nos volumes e nos valores dessa produção primária. Após uma breve recuperação no imediato pós-guerra, os preços seguem declinantes durante a maior parte dos anos 1920. Quando eles começavam a se recuperar, no final dessa década, a crise de 1929 e a depressão que começa em 1931 arrastam os índices das matérias primas para níveis assustadoramente baixos, o que leva vários países a moratórias de pagamentos de suas dívidas externas, entre eles o Brasil, no começo dessa década. A tabela abaixo, relativa aos termos de intercâmbio para todos os produtos primários, revela a extensão da queda e a manutenção dos baixos patamares nas décadas seguintes.

<b>Termos de intercâmbio, produtos primários</b>	
1913	100
1920	78
1926	70
1929	80

Verificando-se os dados relativos às exportações e importações da América Latina, desde o início da guerra de 1914-18 até as vésperas da Segunda Guerra Mundial, a preços constantes de 1913, se observa ainda que os nove anos da depressão dos anos 1930 ainda reduziram os fluxos do comércio exterior em cerca de 25%, como evidenciado na tabela abaixo; em valores correntes, os níveis registrados em 1938 eram praticamente os mesmos do que aqueles obtidos em 1913.

### Comércio exterior da América Latina

(milhões US\$, preços de 1913)

Anos	Importações		Exportações	
	Valores	Variação %	Valores	Variação %
1913	1.453	--	1.588	--
1929	1.769	22	2.139	35
1938	1.320	-25	1.601	-25

Fonte: *The Foreign Trade of Latin America since 1913*, 1952, apud Cardoso-Brignoli, p. 117.

O início da guerra no continente europeu representou, em poucos meses, sérias ameaças às linhas de comunicação marítimas, uma vez que a Alemanha tinha construído para si, desde o final do século XIX, uma marinha de guerra quase tão importante quanto a da Grã-Bretanha. Mais adiante a British Navy consegue desmantelar boa parte da frota germânica, mas de imediato, os transportes marítimos com os portos da Europa do norte foram bastante afetados pelas batalhas navais e pela ação dos submarinos alemães, que atuaram no Atlântico igualmente. Vários países exportadores da América Latina foram afetados, e muitos dos estoques acumulados nos portos europeus ficaram retidos durante praticamente toda a extensão do conflito, até 1918. Ademais da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, a própria Alemanha se tinha convertido num importante parceiro comercial desses países, notadamente do México, da Argentina e do próprio Brasil, além de ter iniciado um itinerário promissor de investimentos diretos de suas empresas, casas comerciais e mesmo alguns bancos. Outros mercados do velho continente também se viram engolfados no conflito, causando continuados prejuízos a diversos países da região.

Mais grave ainda do que as limitações ao comércio foi a total interrupção dos fluxos financeiros. Os provedores habituais de créditos comerciais e de financiamento aos governos, que eram os banqueiros das principais praças da Europa, com destaque para a City de Londres, se fecharam repentinamente para todos os países, já que foram



mobilizados para os esforços nacionais de guerra. A suspensão da conversibilidade das moedas em ouro ou outras divisas afetou sobremaneira os países latino-americanos, que sempre dependeram do aporte de capitais estrangeiros, seja para financiar projetos de investimento em infraestrutura, seja para o financiamento dos próprios governos, muitos deles vivendo permanentemente em déficit orçamentário.

Os efeitos mais importantes da guerra, porém, não se limitaram aos terrenos militar, comercial ou financeiro, e foram bem mais impactantes no domínio econômico no seu sentido mais lato, provocando mudanças extremamente importantes nas políticas econômicas de todos os países, com consequências negativas para todos, ainda que moderadamente positivas para os latino-americanos, que deram início a esforços mais sustentados de industrialização. Junto com a cessação de pagamentos entre os inimigos e a interrupção de todas as relações comerciais, ocorreu confisco de bens e sequestro de ativos financeiros, temas que seriam longamente discutidos na conferência de paz do pós-guerra, gerando controvérsias entre os delegados. Os países suspenderam o famoso padrão-ouro, ou seja, a garantia em metal das emissões de moeda papel; ainda que teoricamente em vigor, para alguns países, e a despeito de tentativas de seu restabelecimento ao final do conflito, ficou evidente que o lastro metálico tinha deixado de fato de ser um fator relevante nas políticas monetárias dos países. Todos os governos, depois de esgotadas as possibilidades de financiamento voluntário interno do esforço de guerra – via emissão de bônus da dívida pública, e até mediante empréstimos compulsórios – passaram a imprimir dinheiro sem maiores restrições, provocando a primeira grande onda inflacionária nas economias contemporâneas.

Mais impactante ainda foi a intervenção direta na atividade produtiva, não apenas desviando para a produção de guerra quase todas as plantas industriais que tivessem alguma relação com o provisionamento bélico, inclusive alimentar, de transportes e comunicações, mas também via controles de preços, restrições quantitativas, mobilizações laborais e vários outros expedientes intrusivos na vida do setor privado. Nacionalizações e estatizações foram conduzidas por simples medidas administrativas e a planificação nacional tornou-se praticamente compulsória. O mundo nunca mais seria o mesmo, e nesse tipo de economia de guerra estaria uma das bases dos regimes coletivistas que depois surgiram na Europa, o fascismo e o comunismo.

Os países latino-americanos não recorreram, naquele momento, à estatização de indústrias essenciais como na Europa (tanto porque estas eram poucas), mas sofreram os impactos do novo intervencionismo estatal nas economias de duas maneiras. De um

lado, as dificuldades de aprovisionamento e de acesso a mercados estimularam o início de novas atividades industriais nesses países, ainda que com muitas restrições existentes à aquisição de bens de produção nos principais parceiros envolvidos no conflito. Os mercados internos se tornaram mais relevantes para as economias nacionais. De outro lado, o nacionalismo econômico e os mecanismos de autarquia conhecem novos reforços nesse período. A guerra ajuda a consolidar tendências à introversão, reforçando uma vocação à autonomia nacional que já estava presente no pensamento de tribunos e de empresários. O Brasil, em especial, encontrou naquela situação uma espécie de legitimidade acrescida para continuar praticando aquilo que sempre fez em sua história: a preferência nacional e o protecionismo comercial como políticas de Estado.

Em outros termos, o efeito mais importante, ainda que indireto, da guerra europeia sobre o pensamento econômico na região, especialmente em sua vertente industrial, talvez tenha sido a orientação para o mercado interno e a autonomia em relação a uma suposta “dependência” do exterior. As gerações seguintes, sobretudo aquelas que viveram a crise de 1929, e uma nova guerra mundial, dez anos depois, consolidaram uma orientação doutrinal em economia que tendia para o nacionalismo econômico, uma política comercial defensiva, uma vocação industrial basicamente voltada para o mercado interno e uma tendência a ver no Estado o grande organizador das atividades produtivas, quase próxima do espírito coletivista que vigorou na Europa durante o entre-guerras. Foi nesse contexto que emerge o pensamento keynesiano, bem mais voltado para a superação de ciclos depressivos, mas que na América Latina, sob a influência de Raúl Presbisch, seria convertido em teoria do desenvolvimento.

#### **4. Padrões de convergência e de divergência ao longo do século XX**

Um dos debates mais frequentes, entre os historiadores econômicos, é aquele relativo aos diferentes itinerários de desenvolvimento econômico e social seguidos pelas ex-colônias europeias ao longo do século XIX e, mais importante, no decorrer do século XX. Independentemente das experiências socialistas, já no entre guerras, mas de forma mais acentuada a partir da Segunda Guerra, a divergência de renda e de níveis de desenvolvimento entre o núcleo de economias capitalistas avançadas e as ex-colônias periféricas tendeu a se acentuar, aliás desde antes, já a partir dos efeitos estruturais trazidos pela segunda revolução industrial (grosso modo entre 1870 e 1914, justamente), quando a América Latina parecia querer se inserir plenamente na economia mundial, ainda que como provedora de matérias primas, mas já ensaiando trajetórias nacionais de

industrialização. É possível que a Primeira Guerra Mundial, com seus efeitos prolongados no entre-guerras, sob a forma de protecionismo comercial ampliado, novas suspensões da conversibilidade das moedas e cessação de pagamentos, com a instalação da guerra cambial, tenha interrompido uma convergência que poderia ter se insinuado na *Belle époque*, mas algumas tendências latentes atuaram para acentuar uma outra divergência que se manifestaria mais para o final do século: aquela que se manifestou entre os países da América Latina e os da Ásia “ressurgente”, segundo o termo usado pelo economista historiador Angus Maddison (2001).

A grande divergência – tanto entre os países da América Latina e as economias capitalistas avançadas, desde o início do século, quanto entre aquela região e diversas economias da zona da Ásia Pacífico, mais para o seu último terço – pode ter sido causada não exatamente pelas interrupções nos fluxos econômicos tradicionais, mas mais precisamente por rupturas no plano das ideias e comportamentos. Essencialmente, as duas ou três gerações de líderes políticos civis e militares que passaram a comandar os destinos de diversos países latino-americanos, ao final da Grande Guerra, e também depois do conflito de 1939-45, foram em grande medida formadas ideologicamente no entre-guerras e na sua sequência imediata; elas se familiarizaram exatamente com o pensamento que passou a predominar em diversos países europeus naquele período, especialmente naqueles que enveredaram pelo caminho dos fascismos e das economias coletivistas: um intenso nacionalismo econômico, a não dependência de fontes externas de abastecimento (sobretudo em combustíveis e em materiais sensíveis), as políticas comerciais defensivas e o protecionismo tarifário, a introversão produtiva, a ênfase no mercado interno, enfim, tudo aquilo que marcou profundamente, e por muitas décadas, o pensamento econômico latino-americano.

Esses processos mentais, que influenciaram poderosamente as políticas econômicas, foram em grande medida forjados no decorrer da Primeira Guerra Mundial. Os custos e as destruições da Segunda foram bem mais importantes, mas as alterações mais significativas nas políticas econômicas nacionais, no papel dos Estados na vida econômica, já tinham sido dados no decorrer da Primeira. O mundo mudou, a Europa começou sua longa trajetória para o declínio hegemônico, e os países latino-americanos deram início ao seu igualmente longo itinerário de nacionalismo econômico e de intervencionismo estatal. Num primeiro momento, entretanto, isso não ficou muito evidente, uma vez que a mudança de um padrão de desenvolvimento “para fora” – como foi caracterizada a fase de inserção nos mercados mundiais via exportações de

produtos primários – vigente até a Primeira Guerra, em direção de um modelo orientado “para dentro” – segundo os termos que a Cepal usaria para identificar os processos de industrialização na região a partir do entre-guerras – produziu taxas expressivas de crescimento econômico e de capacitação local em serviços, ainda que com problemas do lado fiscal e o recrudescimento de surtos inflacionários, vários deles virulentos.

As explicações para a divergência latino-americana, primeiro em relação à América do Norte, depois com respeito à região da Ásia Pacífico, são muitas e variadas, indo de fatores institucionais, tradições culturais, o grau de democracia, a extensão da garantia e a proteção dos direitos proprietários, fluxos diferenciados de imigração e sua incorporação às sociedades locais, possíveis comportamentos rentistas, o espírito empreendedor, até a dotação de fatores e sua utilização pelos decisores econômicos (Engerman-Sokoloff, 1997: 260-291). Independentemente, porém, da natureza exata dos processos que produziram a divergência de rendas e de níveis de desenvolvimento, o fato é que os latino-americanos não conseguiram reproduzir o itinerário de sucesso do grande irmão anglo-saxão da América do Norte, mesmo tendo partido de níveis de desenvolvimento relativamente similares, mas demonstrando, inclusive, em alguns casos de modo dramático, uma capacidade surpreendente de retroceder sobre sucessos anteriores. A Argentina é, provavelmente, um dos exemplos mais chocantes, na história econômica mundial, de recuo relativo e absoluto no confronto com seu próprio sucesso anterior. A tabela seguinte, construída a partir de dados coletados em diversas fontes, em especial em Coatsworth e Maddison, evidencia o descolamento entre as duas regiões em virtude de taxas muito modestas de crescimento ao longo de todo o período.

### **PIB per capita e taxas anuais de crescimento no Novo Mundo, 1850-1989**

(PIB per capita em dólares de 1985)

<b>Economias</b>	<b>PIB per capita em dólares constantes</b>			<b>Crescimento anual PIB p.c.</b>	
	<b>1850</b>	<b>1913</b>	<b>1989</b>	<b>1850-1913</b>	<b>1913-1989</b>
Argentina	874	2.377	3.880	1,6	0,6
Brasil	901	700	4.241	-0,4	2,4
Chile	484	1.685	5.355	2,0	1,5
México	317	1.104	3.521	2,0	1,5
Peru	526	985	3.142	1,0	1,5
Canadá	850	3.560	17.576	2,3	2,1
EUA	1.394	4.854	18.317	2,0	1,8

Fonte: Engerman-Sokoloff, 1997, p. 270.

Um esforço similar de comparação entre os desempenhos relativos de diversas regiões e países foi conduzido pelo economista historiador Angus Maddison, conhecido por seus esforços de sistematização e homogeneização de dados macroeconômicos e

sociais: crescimento populacional, dos produtos nacionais, taxas de crescimento anual e diversos outros indicadores. Ele que tabulou índices agregados de desenvolvimento em diferentes regiões da economia mundial, em três das mais bem sucedidas dentre as cinco fases do desenvolvimento capitalista. Os desempenhos respectivos dos países de sucesso e dos “fracassados” no período recente (1973-1998), chamado de “neoliberal”, é contrastado com duas fases precedentes, a primeira “ordem liberal” (1870-1913) e a “era dourada” do grande crescimento no pós-Segunda Guerra (1950-1973).

#### Desempenho do PIB per capita em três fases do desenvolvimento capitalista

Grupos de países	Ordem liberal 1870-1913	Anos dourados 1950-1973	Ord. neoliberal 1973-1998	% do PIB global, 1998
	<b>Crescimento médio anual de 49 economias bem sucedidas</b>			
Capitalistas avanç.	1,56	3,72	1,98	53,4
Ásia ressurgente	0,38	2,61	4,18	25,2
34 Av. + 15 Ásia	1,36	2,93	1,91	78,6
<b>Crescimento médio anual de 168 economias “fracassadas”</b>				
40 Outros Ásia	0,48	4,09	0,59	4,3
44 América Latina	1,79	2,52	0,99	8,7
27 Eur. Or.+URSS	1,15	3,49	-1,10	5,4
57 África	0,64	2,07	0,01	3,1
168 Fracassados	1,16	2,94	-0,21	21,4
<b>Mundo</b>	<b>1,30</b>	<b>2,93</b>	<b>1,33</b>	<b>100</b>

Fonte: Maddison, *The World Economy*, 2001, p. 128-129; duas outras fases do desenvolvimento capitalista mundial são os anos 1820-1870, quando o crescimento médio mundial do PIB per capita foi de 0,53% ao ano, e os anos 1913-1950, com crescimento médio anual de 0,91%.

Como se constata, os 44 países da América Latina, os 57 países africanos, os 27 da antiga Europa oriental dominada pela ex-URSS, bem como 40 outras economias menos bem sucedidas da Ásia estão incluídos no grupo dos “fracassados” (*faltering economies*), com resultados contrastantes em relação às 49 economias do capitalismo avançado e 15 países da “Ásia ressurgente”. Pode-se dizer que estes últimos passam a integrar o “clube dos convergentes”, ao passo que a maioria dos países da América Latina continua a figurar nos *outsiders* da economia mundial, embora alguns deles tenham feito progressos econômicos e sociais. Desde os anos 1990, justamente, o Chile exibiu traços de “tigre asiático” numa América Latina quase entorpecida, ao passo que alguns asiáticos – talvez seja o caso das Filipinas – exibiram características típicas de países latino-americanos, numa região que possui uma dinâmica convergente.

Em consequência do fraco desempenho, a divergência de rendas per capita entre os países latino-americanos e os Estados Unidos continuou, mas os resultados também são contrastantes: enquanto alguns países recuaram na comparação com o país de referência, se aproximando da média da região, como foi o caso da Argentina, outros

conseguiram se manter acima da média. Os dados para Cuba, se disponíveis, seriam provavelmente catastróficos, para um país que, em 1959, exibia um dos maiores PIB per capita da região, junto com a Venezuela, cujos valores, na verdade, constituem uma construção artificial da economia do petróleo.

<b>PIB per capita em % do PIB p.c. dos EUA</b>			
<b>Países</b>	<b>1913</b>	<b>1950</b>	<b>1994</b>
Argentina	55	41	37
Chile	40	33	34
Cuba	39	--	--
México	35	27	23
Peru	20	24	14
Colômbia	18	19	24
Brasil	11	15	22
Venezuela	10	38	37
<i>Média</i>	28	29	27

Fonte: Coatsworth, *Latin America...*, op. cit., p. 26

Olhando os indicadores acima, não se pode, com efeito, afirmar que a América Latina tenha sido bem sucedida em seu errático itinerário de crescimento econômico: com poucas exceções – mas o Brasil também recuou nos anos mais recentes – o quadro denota um recuo sensível no medidor mais usual entre os economistas dos progressos na prosperidade material, base indispensável de qualquer desenvolvimento social. Contudo, não se pode dizer que a região tenha sido afetada por condições adversas vindas do exterior, uma vez que boa parte do período intermediário correspondeu, justamente ao de grande crescimento nas economias capitalistas, os famosos “anos dourados” das três décadas gloriosas de crescimento sustentado, que assistiu à recuperação da Europa, aos deslanchar magnífico do Japão e da Alemanha, completamente destruídos durante a guerra, e mesmo à continuidade dos processos de industrialização substitutiva na América Latina. Outros fatores podem ter estado na origem dessa descontinuidade, que caberia agora examinar.

## **5. Caminhos divergentes: a Ásia começa a tomar o lugar da América Latina**

As duas décadas posteriores à Segunda Guerra, especificamente a partir de 1948, quando é constituída a Comissão Econômica para a América Latina, são aquelas de maior efervescência intelectual na busca de caminhos inéditos para o desenvolvimento da região. Destacaram-se nesse processo de formulação de novos conceitos e de novas receitas de crescimento um economista argentino, Raúl Prebisch, primeiro diretor da Cepal, e o economista brasileiro Celso Furtado, ambos keynesianos, mas numa vertente

inovadora, que os identificaria como “desenvolvimentistas”, por oposição aos ditos “ortodoxos”, que seriam aqueles que preconizam as velhas regras da economia neoclássica, cujo maior representante, no Brasil, foi Eugenio Gudin.

Mais ou menos nessa mesma época, um dos mais famosos estudiosos dos processos de desenvolvimento econômico, Gunnar Myrdal, antevia, como resultado de uma enorme pesquisa de terreno conduzida no início dos anos 1960 – publicada em três volumes poucos anos depois, *Asian Drama* (1968) –, um futuro negro para grande parte dos asiáticos, contrapondo a essa visão pessimista suas perspectivas otimistas para a América Latina. Dois anos depois, ele resumia suas reflexões numa obra síntese, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (1970), na qual confirmava, já na introdução, seu pessimismo em relação aos países asiáticos, que para ele estariam condenados, pelo futuro previsível, a uma miséria insuperável.

Os países capazes de alcançar as economias avançadas seriam, para Myrdal, os latino-americanos, que constituíam uma espécie de “classe média” no contexto mundial e estavam seguindo políticas industrializantes segundo recomendações da Cepal, e de seu diretor, Raul Prebisch. Os países asiáticos em geral, e os da Ásia do sul em particular, ficariam reduzidos à pobreza, salvo, dizia Myrdal, se eles seguissem o exemplo da Índia, que praticava um socialismo moderado, uma combinação de planejamento indicativo, com uma forte propensão ao controle dos setores estratégicos da economia, tudo isso combinado a políticas intervencionistas e protecionistas, entre elas a manipulação da taxa de câmbio e a alocação política dos recursos pelo Estado.

A história real tomou um caminho praticamente inverso ao que ele esperava. A situação dos asiáticos melhorou progressivamente – mais para os países da Ásia do Pacífico do que para os do Oceano Índico, com progressos muito rápidos para certo número dos primeiros, justamente conhecidos como “tigres” – enquanto os países latino-americanos não alteraram basicamente sua condição e status no contexto mundial. Eles continuam a ser uma espécie de “classe média” e sequer parecem destinados a se tornar aprendizes de tigres nos anos à frente. Pior: eles viram a sua parte do comércio mundial recuar fortemente, ao passo que os países asiáticos se apropriaram de nichos e mesmo de setores inteiros dos intercâmbios internacionais –sobretudo produtos de alto valor agregado – ao mesmo tempo em que os latino-americanos ficaram presos, na maior parte dos casos, às exportações de um número limitado de produtos minerais e de matérias primas agrícolas.

Quanto à Índia, ela preservou – durante mais de três décadas após ser apontada como exemplo de futuro promissor por Myrdal – o seu lento crescimento e o seu atraso no terreno social, justamente por ter seguido as políticas preconizadas por Gunnar Myrdal. Ela só decolou para taxas mais vigorosas de crescimento quando abandonou aquelas ideias, passando a adotar não as políticas latino-americanas, como recomendadas por Prebisch, mas as receitas asiáticas de inserção na economia mundial, baseadas no setor privado e nos investimentos estrangeiros, em substituição à proteção nacional e o controle do Estado.

O Brasil e o México se tornaram industrializados com base no modelo cepalino e myrdaliano, mas seria difícil dizer que eles tenham conhecido, até os anos 1990, um sucesso de tipo asiático no seu desenvolvimento social, na educação de base ou na sua integração produtiva às cadeias mundiais de alto valor agregado, ou seja na exportação de produtos manufaturados de maior elasticidade-renda. Mesmo em termos de crescimento, o desempenho foi mais errático, como ressaltado por Robert Barro e Xavier Sala-i-Martin em seu manual sobre o crescimento econômico (1995).

Os países da Ásia Pacífico – com destaque para os que ficaram conhecidos como “tigres”, Taiwan, Coreia do Sul e, parcialmente, Hong Kong e Cingapura – não hesitaram em buscar no comércio exterior e na busca de tecnologias estrangeiras, abrindo-se ou associando-se a empresas multinacionais, o foco central de suas políticas econômicas externas, ou até dos motores verdadeiros dos seus processos nacionais de desenvolvimento econômico e social. O resultado foi o crescimento contínuo do coeficiente de abertura externa na formação de seus respectivos PIBs nacionais – ou seja, a componente do comércio exterior, tanto importações quanto exportações, no conjunto da agregação de valor econômico – ao passo que na América Latina, a parte do comércio exterior diminuía constantemente na economia, da mesma forma como a participação desse continente nos intercâmbios mundiais.

De fato, ocorreu uma notável inversão de tendências entre a América Latina e a Ásia Pacífico no que tange suas participações respectivas nos fluxos de comércio internacional, o que se refletiu inteiramente em suas especializações produtivas: enquanto a América Latina continuava a aprofundar seu papel de fornecedor confirmado de matérias primas agrícolas, minerais e de energia, a Ásia fortalecia seu papel na assemblagem, depois na produção de bens manufaturados para os mercados dos países ricos (e de outros países em desenvolvimento, como já tinha feito anteriormente o Japão). Nesse processo, a Ásia foi ganhando capacitação tecnológica e



pleno domínio dos circuitos comerciais, ao mesmo tempo em que a América Latina estacionava na produção primário-exportadora e na introversão econômica e comercial.

Não se pode, exatamente, falar de Ásia, como um todo, nesse quesito da industrialização, uma vez que as situações nacionais são bastante diferenciadas, em função das diferentes capacitações dos países em termos de sistemas nacionais de inovação e de invenções industriais (patentes). Alguns países, como Coreia do Sul e Taiwan realizaram o grande salto nessa área, passando não apenas a ser autônomos, a partir de certo período de aprendizagem, como a dispensar, em grande medida, os contratos de licenciamento anteriormente feitos com economias mais avançadas, passando eles mesmos a contribuir para o estoque mundial de inovações tecnológicas. Outros países, porém, mais concentrados no Sudeste asiático, continuaram dependentes de licenciamento estrangeiro nos sistemas mais sofisticados, continuando a servir como base manufatureira e de assemblagem de partes e peças importadas, baseando-se na relativa abundância de mão-de-obra a custos moderados. Situações especiais são encontradas nos casos de Hong Kong e Cingapura que desenvolveram vantagens comparativas mais vinculadas às áreas de comércio e finanças, a partir de serviços de intermediação bastante sofisticados, reforçando seus ganhos de renda per capita. Em todos esses casos, o comércio exterior consolidou níveis de participação na formação do produto nacional em proporções bem maiores do que as existentes na América Latina.

A América Latina poderia ter conhecido taxas mais robustas de desenvolvimento econômico e social se ela tivesse estabelecido um conjunto de políticas e de instituições voltadas para o crescimento, em lugar de se perder na instabilidade econômica e social durante boa parte do período contemporâneo. Tal situação alimentou golpes de Estado, revoluções, até mesmo guerras civis, além da fuga de capitais, crises de cambiais e de endividamento. O continente poderia ter atingido uma melhor situação do ponto de vista econômico e social, se tivesse escapado do emissionismo inflacionista e preservado o equilíbrio fiscal e a abertura externa.

Os líderes políticos da América Latina se referem sempre à busca da igualdade e da justiça social, objetivos que estavam no centro das reflexões de Gunnar Myrdal em torno dos projetos de desenvolvimento que se necessitaria implementar nos países subdesenvolvidos daquela época para aproximá-los dos países já desenvolvidos do Ocidente capitalista. A maior parte dos asiáticos – salvo, talvez, a Coreia do Sul, e Taiwan, em virtude de uma reforma agrária de alguma forma forçada pelos Estados Unidos – se desenvolveram mantendo, ou aumentando – é o caso da China na sua

conjuntura atual –altas taxas de desigualdade na distribuição de renda. Gunnar Myrdal colocava os países avançados em face de uma espécie de “imperativo moral”, que era o da assistência ao desenvolvimento, preconizando um forte aumento da cooperação técnica e de doações concessionais dirigidas aos países mais pobres, por meio do CAD-OCDE e dos programas do ONU e de suas agências, ou diretamente, pela via bilateral.

Não seria falso afirmar que os países que se desenvolveram de fato não o fizeram porque beneficiários da ajuda multilateral, mas em virtude de sua integração à economia mundial pela via dos mercados, como recomendava desde 1957, o economista Peter Bauer. Inversamente, cabe registrar que os países que mais receberam ajuda continuaram patinando na na pobreza, e assistiram ao aumento da corrupção, como observado pelo economista William Easterly, ex-funcionário do Banco Mundial, atualmente um crítico acerbo da assistência oficial ao desenvolvimento (2006).

A América Latina enfrentou vários dissabores e frustrações, comparativamente a outras regiões, particularmente em relação à Ásia, no tocante a vários temas, tanto os econômicos quanto os políticos ou sociais: integração regional, desenvolvimento social, instituições de governança, crescimento econômico, participação no comércio mundial, competitividade, liberdade econômica; no que respeita democracia e direitos humanos, em contrapartida, os contrastes não existem, pois ambas regiões exibiram, e continuam exibindo, indicadores e práticas deploráveis em ambos quesitos, com algumas exceções.

A realidade da América Latina não é sempre negativa, e não se pode negar os progressos reais logrados em alguns desses terrenos, a começar por uma diminuição – mas verdadeiramente muito modesta – da miséria, da pobreza e das desigualdades, ainda que de forma bastante variável segundo os países da região. Mas é preciso também reconhecer que esse desempenho aconteceu ao cabo de várias décadas de inflação acelerada, processo que constitui o pior dos impostos sobre a população mais pobre, uma vez que esta não tem meios para se defender do fenômeno. A diminuição do ritmo da inflação, nos últimos anos, respondeu sobretudo uma exigência da sociedade, bem mais do que representou uma conquista dos governos.

## **6. A América Latina também começa a divergir internamente**

Caberia, no entanto, fazer uma distinção entre três tipos de países, que praticam políticas econômicas variadas, segundo sua orientação geral com respeito ao que normalmente se chama de ortodoxia doutrinal: existem nítidas diferenças entre as orientações de políticas econômicas tomadas por eles. Quais são eles?

Primeiramente, o Chile e o México, que levaram mais longe o processo de reformas com orientação de mercado, logrando sucesso relativo na empreitada; em seguida, o Brasil e a Argentina, que ficaram no meio do caminho das reformas, e que avançam ou recuam em função dos grupos políticos que ocupam o poder alternativamente; finalmente, os países ditos bolivarianos, comandados pela Venezuela, fortemente engajados em políticas antimercado, ou de retorno à antiga preeminência do Estado na condução dos principais assuntos econômicos; aqui poderiam ser incluídos o Equador e a Bolívia, embora eles não tenham avançado tanto quanto a Venezuela do “socialismo do século XXI” na estatização dos principais setores de atividade.

Outros países, como a Colômbia, o Peru, ou o Uruguai e o Paraguai, podem se aproximar do primeiro ou do segundo grupo, segundo as circunstâncias e em função de uma conjuntura que pode ser determinada pelos seus problemas específicos, pela dinâmica interna de suas economias, pelas relações com vizinhos, ou ainda pelas condições dos mercados internacionais. Os itinerários nacionais variam de maneira surpreendentemente rápida, ou por desenvolvimentos mais influenciados pelos cenários políticos do que pelas flutuações econômicas, embora estas últimas sempre influenciem os primeiros. Existem ainda casos especiais, e a Argentina certamente constitui um deles, podendo inclusive se aproximar do terceiro grupo. Da mesma forma, países aparentemente ameaçados de derrapagens constantes, pelos inúmeros problemas sociais persistentes – inclusive com ameaças de guerras civis – podem surpreender de modo positivo, como a Colômbia e o Peru, que se aproximaram do primeiro grupo.

Alguns parâmetros de comparação, permitem esse agrupamento em função das orientações básicas adotadas pelos três grupos de países. Os globalizados tomam a ordem global como um dado da realidade, e adaptam as suas políticas aos desafios percebidos, sempre no sentido de sua inserção naquele oceano revolto. Os reticentes, ou dubitativos, hesitam, como parece claro, a se lançar ao mar, preferindo construir anteparos às marés montantes da globalização. Os bolivarianos, finalmente, seguem a cartilha dos antiglobalizadores e partem de uma recusa da ordem global para propor caminhos alternativos que nunca foram claramente expostos quanto aos objetivos finais.

Pode-se considerar quatro tipos de critérios para examinar a evolução recente desses três grupos de países. Alguns deles exibem indicadores objetivos, como as políticas econômicas, que podem ser avaliadas pelas taxas de crescimento, de inflação, de estabilidade monetária, de equilíbrio das contas públicas e das transações externas, entre outros. Outros critérios são de natureza mais qualitativa, como por exemplo, a

atitude em relação à integração regional ou à inserção internacional, o que também pode ser avaliado pelo número de acordos comerciais e o seu impacto nos intercâmbios externos do país. Vários outros, finalmente, pertencem a um universo mais subjetivo, ou sujeito a contestações políticas, como podem ser a adesão do país – na verdade dos dirigentes políticos – aos valores mais profundos da democracia, das liberdades individuais ou o respeito aos direitos humanos.

### **6.1. Os globalizados**

O México foi o primeiro país a ter empreendido um novo caminho, imediatamente após a crise da dívida de 1982. Mesmo o Chile de Pinochet, com suas orientações mais favoráveis ao capital estrangeiro e à iniciativa privada, perdeu bastante tempo na rota da estabilização e das reformas estruturais. Entretanto, uma vez lançadas as reformas de seu modelo econômico, o Chile foi mais longe e de maneira mais consistente no caminho adotado, talvez porque o peso das tradições sociais e um sistema político muito rígido, no caso do México, atuaram para retardar o ritmo e a extensão das mudanças requeridas pela sua nova opção estratégica, que era simplesmente a de deixar de lutar contra a sua geografia para se acomodar nos benefícios de estar acoplado a um império econômico aberto.

Os mexicanos pensaram no Nafta bem mais como um tratado de “exportação” de seus excedentes demográficos do que como uma extensão do sistema já estabelecido das *maquiladoras*, essas fábricas instaladas na fronteira, de assemblagem de acessórios fornecidos por empresas americanas que depois voltam para o mercado americano. O México continua a servir como uma extensão da máquina produtiva dos Estados Unidos, tanto quanto de oficinas de montagem para indústrias estrangeiras que querem penetrar no mercado americano sem os custos de mão-de-obra daquele mercado.

O Chile, em contrapartida, deu início a um processo de reformas orientadas para a produtividade e a competitividade do seu sistema econômico alguns anos depois do brutal golpe de 1973, causador de milhares de vítimas entre seus inimigos presumidos, aliás, após que uma crise bancária e a persistência da inflação comessem a colocar em dúvida as capacidades gestoras dos militares, aparentemente apenas habilitados a manter o regime repressivo. Com a substituição dos responsáveis econômicos, o país também resolveu compatibilizar suas ofertas de mercado às possibilidades de sua geografia, dos seus recursos naturais, embora modernizando seus sistemas produtivos para aproveitar ao máximo suas vantagens comparativas, em linha com suas

especializações de maior retorno (totalmente de acordo com a teoria ricardiana do comércio internacional). O Chile passou a se abrir ao mundo sobre a base de acordos de livre-comércio e talvez seja hoje o país de maior extensão nessa rede de instrumentos de liberalização comercial, se não pelo seu número total, ao menos por sua incidência econômica: o país andino provavelmente consolidou uma abertura parcial ou total com cerca de 80% do PIB mundial, conjunto que compreende todo o hemisfério, a União Europeia e todos os demais grandes parceiros do sistema multilateral de comércio (e de investimentos, o que cabe também lembrar).

O crescimento registrado nos anos 1990 lhe valeu o título de “tigre asiático” da América Latina, e mesmo as crises financeiras desses anos, ou da primeira década do novo milênio, não afetaram a sua estabilidade econômica, nem, de resto, o seu modelo de política econômica, que poderia ser chamado de neoliberal (e mantido mesmo sob a presidência de socialistas). Exceção feita dos defeitos ainda importantes no sistema de educação pública, e de uma grande desigualdade na repartição da renda nacional, o Chile talvez esteja mais à vontade no seio da OCDE do que o México ou outros países exibindo um perfil ainda mais dirigista ou intervencionista. Neste sentido, o Chile é, no conjunto latino-americano, o país que decisivamente deu um grande passo à frente.

## **6.2. Os reticentes**

A situação dos “intermediários” é bem diferente. Trata-se de países que deram início a reformas muito sérias no decorrer dos anos 1990, como o Brasil e a Argentina, mas que acabaram ficando na metade do caminho, ou que podem mesmo ter recuado a fases que já pareciam ter sido enterradas em sua história econômica. A história econômica da Argentina é extraordinária a todos os títulos, pelo sentido inverso que o país sempre deu aos resultados habitualmente esperados em termos de progressos no caminho da prosperidade e da acumulação de riquezas (Beattie, 2010). Um século atrás, a Argentina era mais rica do que a França, pelo menos em renda per capita: atualmente, os argentinos alcançam o máximo de 1/3 da renda per capita dos americanos, e são também apenas um terço mais ricos que os brasileiros. O valor agregado pela economia brasileira superou, desde muito tempo, a soma da riqueza nacional argentina, sem mencionar o produto industrial e, certamente também, diversos setores da agricultura, outrora o grande diferencial a favor do país platino (Maddison, 2001).

Depois do golpe de Estado de 1930 – que inaugurou a longa ruptura do país com o Estado de direito – a Argentina percorreu praticamente todas as etapas de um longo

processo, ainda não terminado, de declínio econômico, mas que constitui também um exemplo único no mundo de erosão contínua de suas instituições políticas. Pode-se dizer, em seu favor, que os argentinos não inverteram totalmente o manual básico de economia elementar – como o fizeram, por exemplo, os chavistas venezuelanos, com e sem Chávez –, mais eles maltrataram de tal forma as regras fundamentais da vida econômica que terminaram por se descobrir sozinhos em face do mundo.

Quanto ao Brasil, depois de um ciclo de reformas efetuadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em meados dos anos 1990 – quando foram mudados artigos da Constituição tratando de dispositivos-chaves para a vida econômica do país, entre os quais a discriminação contra o capital estrangeiro – o processo de ajustes e mudanças pós-Plano Real, para consolidar a estabilização e retomar o crescimento, ficou sob a pressão das crises financeiras regionais e internacionais, ameaçando inclusive a sobrevivência do real, para o qual se adotou um regime de flutuação, em vista dos ataques contra uma banda cambial que não resistiu à erosão das reservas internacionais do país. Os apagões de energia elétrica e a crise terminal do peso argentino fizeram o resto, mas, com o apoio de três acordos de sustentação com o FMI, o Brasil pode superar a pior fase das turbulências. A próxima etapa foi constituída precisamente pela eleição de Lula, que havia prometido mudar a política econômica, uma vez que o programa do PT previa calotes na dívida externa e na interna.

As privatizações efetuadas sob FHC não foram revertidas por Lula, mas este não deixou de explorar politicamente as mudanças liberais que tinha sido implementadas no governo anterior; Lula simplesmente paralisou o processo de reformas, e passou a viver sob a bonança da demanda chinesa, que permitiu sete longos anos de preços recordes nas matérias primas exportadas pelo Brasil. O que Lula efetivamente operou, sem qualquer constrangimento, foi um retorno do Estado a certo dirigismo econômico e aos ensaios de planejamento centralizado dos tempos militares, sem dispor de tecnocratas competentes como os da conjuntura autoritária anterior.

De forma geral, ocorreu um nítido viés dirigista, de protecionismo às empresas nacionais (sobretudo estatais) e de aprofundamento da carga fiscal, penalizando tanto as empresas privadas quanto os brasileiros de classe média, chamados a pagar os benefícios sociais que Lula passou a distribuir nas camadas mais pobres da sociedade. Não é surpreendente, assim, que ao cabo desse processo de extração estatal sempre crescente, as indústrias brasileiras se tenham tornado pouco competitiva – não apenas externamente, mas inclusive no próprio mercado interno –, e não especialmente por

causa da concorrência predatória dos chineses (que também existe, mas o Brasil ainda tem tarifas aduaneiras bastante elevadas), mas em virtude essencialmente de problemas *made in Brazil*. A taxa de poupança nacional continuou medíocre e como o Estado passou a gastar mais consigo mesmo, a taxa de investimento manteve-se em patamares insuficientes para sustentar um crescimento autônomo superior a 2% (o resto sendo efeito da demanda chinesa e dos efeitos sobre os preços das commodities).

### **6.3 Os bolivarianos**

O bolivarianismo remete mais a um rótulo – construído e desviado do conceito original pelo ex-caudilho da Venezuela, Hugo Chávez, para servir aos seus objetivos políticos – do que propriamente a um conjunto coerente de políticas econômicas. A base doutrinal seria dada por um mal definido “socialismo do século XXI”, bem mais próximo do fascismo econômico – e sobretudo político – do que de qualquer experiência análoga ao marxismo econômico. Não existem grandes objetivos comuns aos bolivarianos – entre os quais poderiam ser ainda incluídos a Bolívia de Evo Morales, o Equador de Rafael Correa, e a Nicarágua de Daniel Ortega –, a não ser a mesma vontade de se opor ao fantasma do imperialismo americano, que parece ser o único obstáculo a que esses países se tornem desenvolvidos. Em nome desses vagos objetivos, eles se empenham em construir um simulacro de “poder popular” que se confunde, em tudo e por tudo, com os velhos regimes autoritários dominados pela figura de um caudilho que assume ares salvacionistas.

Os mal definidos bolivarianos estão entre os que mais recuaram do ponto de vista dos critérios considerados para avaliar o desempenho relativo da região e dos países, no que se refere a economia, política, a democracia, os direitos humanos, a integração regional e a inserção na economia mundial, a liberdade de expressão e de imprensa, a independência dos demais poderes ante o Executivo e, talvez o fator mais relevante, a mobilização do sub-proletariado para servir de escudo – algumas vezes armado – ou de tropa de manobra a serviço do poder bonapartista.

No meio do caminho entre os globalizados e os reticentes podem ser vistos alguns países que na verdade se comportaram bem economicamente nos últimos anos, como o Peru e a Colômbia, mas que ainda enfrentam problemas de ordem política e social, que podem afetar sua estabilidade institucional e as perspectivas para o futuro. Mas são estes dois países que concluíram uma aliança econômica com os dois globalizadores, para constituir uma área de integração mais profunda do que a existente

na região, chamada de “Aliança do Pacífico”, que deve permitir-lhes prosseguir seus processos de liberalização comercial e de abertura econômica recíproca, de maneira a apresentar uma espécie de frente comum no grande diálogo econômico e comercial que se trava atualmente no âmbito do Pacífico, em especial com os asiáticos no contexto da Apec, base possível de uma futura ampla zona de livre comércio naquela região.

Os países do Mercosul, assim como os do Alba, estão completamente à margem desses arranjos pragmáticos que se estabelecem em torno de novas oportunidades comerciais, mas sobretudo de investimentos diretos das grandes empresas multinacionais que se situam na vanguarda do progresso tecnológico. Peru e Colômbia se engajaram resolutamente nessa direção, com o Chile e o México, e não importa muito aqui se a liberalização comercial que eles fizeram entre eles – quase total, mas cobrindo uma parte pequena do comércio total de cada um deles – não produzirá grandes efeitos nas correntes de comércio adicionais que forem criadas pela Aliança do Pacífico: o importante, na verdade, não é tanto a integração entre eles – que será sempre limitada – mas a decisão de se abrir aos novos circuitos da integração produtiva global, algo que os reticentes desdenham, ou ainda não se decidiram a enfrentar.

Os outros dois pequenos membros do Mercosul, Paraguai e Uruguai, já sinalizaram, em diversas ocasiões, que estariam dispostos a seguir adiante na integração global, independentemente das reticências do bloco, mas, por um lado, eles são obstados pelas regras comuns – que na verdade atuam como uma camisa de força – de se negociar conjuntamente e, por outro, pelo próprio caráter errático de seus cenários políticos internos. Em face da relativa estagnação do Mercosul, eles podem deixar de ser indecisos e tomarem partido pelo bloco que preferiu avançar.

## **7. O que mudou, o que permaneceu, no longo prazo?**

A economia mundial, que caminhava para uma relativa integração sob o império do livre comércio, na conjuntura histórica da *belle époque* – entre 1870 e 1914 – foi desintegrada pela Primeira Guerra Mundial e pelo surgimento do socialismo de tipo soviético, em seu final. Posteriormente, as crises econômicas do entre-guerras e a ampliação do universo socialista ao final da Segunda Guerra Mundial reforçaram a divisão econômica e política mundial, durante mais quatro décadas, até a implosão do socialismo, na última década do século XX e a retomada do processo de globalização sob o domínio inequívoco das economias de mercado, avançadas e emergentes.



Novos processos de integração regional tiveram início na Europa destruída pela guerra, e não exatamente na Ásia, embora nas duas regiões as motivações tenham sido basicamente políticas, mais até do que econômicas ou comerciais. Desde o início dos anos 1950, os principais países da Europa ocidental, os mesmos que foram beneficiados pelo Plano Marshall, de recuperação econômica europeia no imediato pós-guerra, começaram a se unir num processo de integração de tipo comunitário, ou seja, com cessão de soberania, em grande medida para fazer face ao desafio então representado pela União Soviética. O primeiro passo foi dado com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951, seguida, seis anos depois, pela constituição do Mercado Comum Europeu, num processo que desembocaria na União Europeia, mais de três décadas à frente.

Na Ásia, se vivia igualmente a bipolaridade entre o capitalismo e o socialismo, e um dos primeiros experimentos de integração foi a criação, em 1961, da Associação da Ásia do Sudeste, de orientação basicamente anticomunista e com apenas três países: as Filipinas, a Malásia e a Tailândia. Cingapura – que se tornou independente da Malásia em 1965 – e Indonésia – que emergiu de um violento golpe anticomunista no mesmo ano – se juntaram ao bloco em 1967, para constituir o que passou a ser chamado de Associação das Nações do Sudeste Asiático, ainda de perfil marcadamente político, mas já exibindo algumas das características que fariam da ASEAN um dos blocos mais exitosos em termos de integração à economia mundial: em lugar de se enclausurar em regimes econômicos estreitamente nacionalistas e protecionistas, como muitos dos países da América Latina nessa mesma época, os membros da ASEAN praticavam aquilo que estava exatamente sendo abandonado pelos parceiros latino-americanos, o chamado “desenvolvimento para fora”. Eles se abriram aos investimentos estrangeiros e a uma grande conexão com os mercados ocidentais, participando na grande cadeia de criação de valor e de divisão mundial do trabalho já então liderado por grandes companhias multinacionais.

Não se tratava tanto de adquirir o controle e a soberania sobre seus recursos naturais, ou de impulsionar o fortalecimento de companhias nacionais voltadas para o mercado interno, como na América Latina, mas de participar dos circuitos de produção e de distribuição de bens manufaturados que tinham seu destino final nos mercados dos países desenvolvidos, onde estavam situadas as sedes das multinacionais investidoras, justamente. Durante muito tempo se desprezou, na maior parte da América Latina, a abertura econômica e a liberalização comercial, em favor de projetos nacionais de

industrialização, que, no plano continental, deveriam conduzir a uma integração voltada essencialmente para os próprios mercados nacionais, ainda se esse mesmo objetivo, devido às políticas de proteção às indústrias nacionais, fosse objetivamente contrário ao princípio da integração econômica que se tentava impulsionar simultaneamente. Uma racionalização a esse respeito foi feita no âmbito da Cepal, que passou a preconizar um crescimento “hacia adentro”, em lugar do que teria ocorrido em épocas anteriores, mas preservando o princípio da integração industrial convergente dos países da região.

A América Latina, durante a maior parte da história contemporânea, foi estatista, protecionista, dirigista, características geralmente legitimadas por um projeto qualquer de desenvolvimento. As reformas dos anos 1980 e das décadas posteriores estabilizaram parcialmente economias assoladas por inflações virulentas, mas poucos países continuaram a seguir o caminho das reformas estruturais para abrir suas economias, reduzir os gastos do Estado, capacitar a mão-de obra ou melhorar as infraestruturas. Os países que o fizeram, de maneira mais acabada, foram recompensados por taxas de crescimento sustentadas, como foi o caso do Chile. Os países menos capazes de avançar nas reformas – seja por falta de liderança política, seja por alguma maldição dos recursos naturais, como acontece facilmente com o petróleo – estão em grande medida condenados a repetir a história de *booms and busts*, de um crescimento errático seguido de uma crise, ou até de uma recessão.

Pode ocorrer, também, que países reticentes só consigam avançar em marcha irregular, comumente chamada de “voo de galinha”, em virtude desses saltos frustrados, buscando uma decolagem sempre comprometida pelo peso do Estado, pela falta de poupança e de investimentos, ou pela ausência de inovação técnica, dos quais decorre o “eterno retorno” à exportação de matérias primas, como parece ser atualmente o caso do Brasil. De maneira geral, o Brasil e a América Latina parecem ter sido confirmados num papel de fornecedores de matérias primas para os países industrializados, inclusive, e sobretudo, para a China. Em todo caso, uma comparação entre os desempenhos de crescimento da renda per capita entre os maiores países da região, com seus possíveis equivalentes na Ásia Pacífico, deixa um sabor amargo de oportunidades perdidas e de possibilidades não aproveitadas, como se pode constatar na tabela abaixo.

**Valores correntes (\$) e crescimento (%) do PIB per capita em países selecionados da América Latina e da Ásia, 1980-2013 (US\$ PPP = paridade de poder de compra)**

Países	1980 - \$	1990 - %	2000 - %	2010 - %	2013 - %	2013 - \$
<b>Países da América Latina</b>						

Argentina	4,893.76	-1,3	-0,8	9,1	2,0	18,709.31
Brasil	3,690.60	-4,1	4,3	7,5	3,0	12,340.18
Chile	2,921.70	3,6	4,4	5,7	4,9	19,474.74
Colômbia	2,442.51	4,3	2,9	3,9	4,1	11,284.22
México	4,980.77	5,1	5,9	5,3	3,4	15,931.75
Peru	2,965.32	-5,1	2,5	8,8	6,2	11,403.04
Venezuela	5,754.16	6,4	3,7	-1,5	0,0	13,633.61
<b>Países da Ásia Pacífico</b>						
China	250.87	3,8	8,4	10,4	8,0	10,011.48
Coreia do Sul	2,302.29	9,3	8,8	6,3	2,8	33,580.49
Hong Kong	6,790.91	3,9	7,9	6,8	2,9	53,432.23
Indonésia	729.582	7,2	4,2	6,2	6,3	5,302.03
Malásia	318.762	9,0	8,7	7,1	5,1	17,775.70
Tailândia	1,090.08	11,6	4,7	7,8	5,9	10,848.74
Taiwan	3,570.61	6,8	5,8	10,7	2,9	40,392.86
<b>Média dos países emergentes e em desenvolvimento</b>						
Valores e crescim.	1,100.62	3,4	5,9	7,6	5,3	7,415.19
<b>Média das economias mais avançadas</b>						
Valores e crescim.	10,329.06	2,9	3,7	2,8	1,2	43,138.63

**Nota:** Os valores correntes estão expressos em Paridade de Poder de Compra, medida mais fiável para comparações internacionais de capacidade aquisitiva; as taxas de crescimento estão calculadas sobre valores constantes, em moedas nacionais, o que reflete melhor a dinâmica real da economia, sem eventuais distorções cambiais; dados da Argentina para a fase recente estão distorcidos, superestimados, devido a manipulação estatística quanto aos valores do PIB. **Fonte:** Economy Watch (<http://www.economywatch.com/economic-statistics>), diversos anos e tabelas.

Registre-se que foram simplesmente compilados dados estatísticos homogêneos sobre o crescimento do PIB per capita, em anos selecionados, sem maiores ponderações quanto aos ritmos de crescimento, sobre crises eventuais ou sobre as mudanças, bem mais frequentes na América Latina, dos padrões monetários, que nada mais são do que o reflexo da qualidade das políticas econômicas dos países em questão. Os resultados são, porém, previsíveis e esperados: mesmo países asiáticos de menor desenvolvimento relativo fizeram melhor do que os latino-americanos nas últimas três décadas de retomada da globalização. Uma das razões, justamente, foi a de que eles se inseriram de modo mais consistente nos grandes circuitos produtivos e comerciais da economia mundial, ademais de manterem, na média, taxas de poupança e de investimento mais elevadas, políticas fiscais mais responsáveis, maior realismo nas políticas cambiais e maior atratividade ao investimento direto estrangeiro. Os países asiáticos foram tão, ou mais, afetados pelas crises financeiras internacionais quanto os latino-americanos; o que provavelmente eles não tiveram em igual proporção foi a volatilidade interna associada a políticas econômicas erráticas, sendo o outro diferencial relevante a educação.

## 8. Lições de um século perdido?

A América Latina não conheceu as guerras que assolaram a Europa no decorrer do século XX, ou desastres humanitários tão extensos quanto os da África; tampouco experimentou a miséria extrema de certas regiões da Ásia, sobretudo aquela ainda mais extrema do subcontinente indiano. Ela ficou na média do mundo em desenvolvimento, e ali estacionou, evitando os bloqueios africanos, mas sem lograr construir economias dinâmicas como as da Ásia Pacífico. Entre o início dos anos 1960 e o final do milênio, pode-se dizer que essas duas regiões trocaram de lugar, em termos de comércio, de investimentos, de renda, de inovações tecnológicas e de inserção na economia global.

Na verdade, boa parte da América Latina se recolheu sobre si mesma, e isso teve um custo em termos de progressos tecnológicos – ou melhor, de atrasos – e de perda de oportunidades de acesso a mercados mais amplos. Ainda hoje, enquanto a bacia do Pacífico constrói, pouco a pouco, um imenso espaço de produção e de intercâmbios industriais, comerciais, financeiros e tecnológicos do mais alto nível, muitos países latino-americanos se orgulham de organizar encontros exclusivamente regionais – sem a tutela do império, como dizem alguns – e criam organismos para seu uso exclusivo, como se o estabelecimento de novas burocracias alheias ao controle de Washington pudesse lhes garantir ganhos que eles supostamente não poderiam obter no plano hemisférico. A constituição de um bizarro Banco do Sul, assim como a decisão de criar um outro no âmbito dos Brics já sinalizam quanto a essa vontade – que não é a de todos os países da região, obviamente – de eximir-se dos grandes desafios globais para operar numa escala mais restrita, apenas com países dotados da mesma visão introvertida.

Espaços continentais abrigam necessariamente grande diversidade de tradições culturais e de arranjos institucionais, como ocorre na Ásia, na África, ou mesmo na Europa, que, a despeito da união política que engloba atualmente quase três dezenas de países, ainda se caracteriza por um mosaico de povos e de culturas. O que, sobretudo, é preciso constatar, entretanto, não é tanto a existência de resultados contrastados dentro da América Latina – já que isso é absolutamente normal –, quanto uma tendência latente que confirma o aprofundamento da diversificação estrutural das políticas econômicas nacionais, segundo as linhas já expostas anteriormente: existem países que perseguem incessantemente sua inserção nos mercados globais – e o Chile constitui o exemplo mais claro desse tipo de atitude –, assim como existem outros que resistem e procuram conter esse processo – como vimos nos casos dos reticentes, como o Brasil e a Argentina. Também existem alguns outros, finalmente, que pretendem fazer girar para

trás a roda da História, como se fosse realmente possível impedir processos econômicos de continuar avançando, ainda que de forma contraditória; de fato é possível, mas ao custo de um isolamento das correntes mais dinâmicas da economia internacional, e ao preço de controles cada vez mais extensos, e inúteis, para impedir os seus povos de aceder aos benefícios da globalização.

Os líderes políticos desses últimos países, ditos bolivarianos, correm o risco de fazer suas sociedades retroceder vários anos em direção ao passado, se seguirem seus instintos no sentido de qualificar a democracia – que seja “popular”, ou “participativa”, ou ainda “direta” – e de controlar pelo alto as engrenagens da vida econômica. De seu lado, os reticentes podem, por suas hesitações, atrasar os ajustes necessários ao ingresso dessas sociedades no grande turbilhão da globalização. Num ou noutro caso, correm o risco de simplesmente fazer com que a América Latina continue a acompanhar com um passo hesitante o ritmo irregular e desigual dos progressos econômicos e sociais que se desenvolvem em escala planetária.

Infelizmente, nem todo mundo consegue acelerar o carro de bois da História, ou substituí-lo por veículos mais ágeis, capazes de levar adiante sociedades inteiras de maneira mais rápida. Essas acelerações só acontecem muito raramente no itinerário histórico das nações. Na média, a América Latina, com muito poucas exceções, não parece ainda preparada, ou capacitada, para empreender uma via mais rápida em direção à modernidade. Em cem anos de trajetória econômica ela permaneceu mais ou menos no mesmo lugar, mesmo considerando-se que o período foi marcado por duas guerras globais devastadoras, que aliás não afetaram significativamente a região. Espera-se apenas que os próximos cem anos sejam bem mais estimulantes do que os últimos cem, de grandes promessas e de poucas realizações substantivas.

=====

**Bibliografia:**

- BARRO, Robert; SALA-I-MARTIN, Xavier. *Economic Growth*. 2<sup>a</sup>. ed.; Cambridge, MA: The MIT Press, 1995.
- BAUER, Peter. *The Economics of Under-developed Countries*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1957.
- BEATTIE, Alan. *False Economy: a surprising economic history of the world*. Nova York: Riverhead, 2010.
- BLAS, Patricio de, et alii. *Historia común de Iberoamérica*. Madrid: Edaf, 2000.

- CARDOSO, Ciro F. S.; BRIGNOLI, Héctor Pérez. *História Económica de América Latina*, vol. II: *Economías de Exportación y Economía Capitalista*. 4ª ed.; Barcelona: Crítica, 1999.
- COATSWORTH, John; TAYLOR, Alan M. (eds.). *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1998.
- EASTERLY, William. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Nova York: Penguin Books, 2006.
- ENGERMAN, Stanley L.; SOKOLOFF, Kenneth L.. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: a view from economic historians from the United States", in: HABER, Stephen (ed.), *How Latin America Fell Behind: essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford University Press, 1997, p. 260-291.
- ELLSWORTH, P. T.. "The terms of trade between primary producing and industrial countries", *Inter-American Economic Affairs*, Washington: vol. 10, n. 1, 1956, p. 47-65.
- FOREMAN-PECK, James. *A History of the World Economy: International Economic Relations since 1850*. Brighton: Wheatsheaf, 1986.
- MADDISON, Angus. *The World Economy: A Millennial Perspective* (Paris: OECD Development Centre, 2001).
- MYRDAL, Gunnar. *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*. Nova York: Pantheon Books, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nation*. Londres: Allen Lane; The Penguin Press, 1970. 3 vols.

[Paulo Roberto de Almeida  
Hartford, 17/08/2014; revisto: 3/02/2015]