

Dependência, instituições e variedades de capitalismo: uma análise dos constrangimentos político-institucionais para o desenvolvimento da América Latina *

Dependency, Institutions and Varieties of Capitalism: An Analysis of the Political and Institutional Constraints for the Latin American Development

Alexandre Queiroz Guimarães e Thiago Fontelas Rosado Gambi**

Resumo: o artigo constrói um diálogo entre teorias do desenvolvimento econômico e da economia política com o intuito de enfatizar as regularidades e os desafios político-institucionais para o desenvolvimento da América Latina. Para isso, recupera inicialmente contribuições da teoria da dependência e da CEPAL. Segundo, explora o referencial variedades de capitalismo e sua aplicação para a América Latina, indicando seu potencial para o entendimento das rigidezes institucionais que prejudicam o processo de desenvolvimento. Terceiro, explora fatores políticos, institucionais e internacionais que marcaram a trajetória de industrialização e que conduziram a uma forte crise econômica e a um acrítico processo de adoção de reformas neoliberais. Finalmente, o artigo explora regularidades e deficiências que vêm marcando o desempenho econômico recente. Em síntese, seu principal intuito é a construção de uma interpretação analítica que contribua para entender as dificuldades para a adoção das políticas e das reformas necessárias à promoção do desenvolvimento.

Palavras-chave: Economia política. Dependência. Variedades de capitalismo. Instituições. Desenvolvimento.

Abstract: the article establishes a dialogue between economic development and political economy theories, having the objective to emphasize the regularities and the political-institutional challenges for Latin American development. Firstly, it recovers contributions from dependency theory and ECLA theories. Secondly, it explores the varieties of capitalism approach and its application to Latin America, showing how it has a huge potential to direct research aimed at understanding the institutional rigidities which block development. Next, it explores political, institutional and international factors which influenced the import substitution industrialization and led to a deep crisis and to the acritical adoption of neoliberal reforms. Finally, the article explores

* Submissão: 13/11/2020 | Aprovação: 25/04/2021 | DOI: [10.5380/re.v43i81.77869](https://doi.org/10.5380/re.v43i81.77869)

** Respectivamente: (1) Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Brasil | ORCID: 0000-0002-9557-3930 | Email: alexandre.queiroz@fjp.mg.gov.br | (2) Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), Universidade Federal de Alfnas (Unifal-MG), Brasil | ORCID: 0000-0002-8011-3544 | E-mail: thiago.gambi@unifal-mg.edu.br



regularities and deficiencies which have marked the recent economic performance. In brief, its main contribution is to build an analytical interpretation which help to understand the difficulties for the adoption of policies and reforms necessary for the promotion of development.

Keywords: Political economy. Dependency. Varieties of capitalism. Institutions. Development.

JEL: O10. P16.

1. Introdução

São intrigantes, à primeira vista, as semelhanças que marcam as trajetórias de desenvolvimento dos países latino-americanos. Compartilhando originalmente um modelo primário-exportador, esses países passaram a perseguir, mais incisivamente a partir da década de 1950, modelos de industrialização por substituição de importações (ISI) que compartilharam tanto características como fragilidades. Os respectivos modelos foram abalados pelas profundas mudanças que marcaram a economia mundial nos anos de 1970 e os países sofreram severa crise econômica na década de 1980. Nos anos de 1990, abraçaram um processo radical de reformas neoliberais, que logrou a estabilização dos preços, mas falhou em oferecer uma estratégia sustentável de desenvolvimento (Panizza, 2013). A resposta, em muitos países, foi a emergência de governos de centro-esquerda, muitos dos quais passaram a enfrentar dificuldades significativas na década de 2010.

Às regularidades nas trajetórias somam-se muitas similaridades no desempenho da economia. A partir da década de 1990, as taxas de crescimento econômico vêm sendo, em geral, moderadas ou frustrantes, em grande contraste com o desempenho dos países asiáticos. A produtividade da economia está estagnada por décadas, a taxa de investimento é bem inferior à do período 1950 a 1980 e as exportações têm se concentrado em commodities, com redução significativa da participação de produtos mais intensivos em tecnologia e conhecimento. A isso se junta a má distribuição de renda, em que a América Latina configura-se como um cluster que reúne alguns dos países com as mais altas taxas de desigualdade do mundo (Palma, 2011a, 2011b).

A presença dessas similaridades, em diferentes países que contaram com diversos governos ao longo das décadas, sinaliza para a presença de consistências políticas e institucionais. Questões complementares emergem: por que, após décadas de avanço, dificuldades e ajustamento, os países latino-americanos vêm falhando em consolidar um modelo mais consistente de desenvolvimento? Por que é tão difícil adotar um programa econômico capaz de promover setores mais elaborados e elevar a produtividade?

O presente artigo procura articular diferentes abordagens para melhor compreender elementos estruturais e institucionais por trás da organização econômica e política dos países latino-americanos e indicar como têm contribuído

para impor dificuldades ao processo de desenvolvimento. Acredita-se que parte dessa configuração deve-se à forma particular de inserção na economia internacional, o que justifica o resgate de vertentes da teoria da dependência e da CEPAL (Comissão para o Desenvolvimento Econômico da América Latina). Deve-se acentuar que não se pretende fazer uma análise aprofundada das diversas vertentes da teoria da dependência, mas apenas realçar a ligação com as estruturas, as características institucionais e as regularidades acima destacadas.

O arcabouço teórico é complementado pela abordagem variedades de capitalismo, muito utilizada em análises comparativas de economia política. Trata-se de uma abordagem caracterizada por destacar consistências institucionais na organização e configuração de diferentes economias nacionais, úteis para entender certas escolhas e resultados. Acreditamos que a aplicação desse referencial para a América Latina, feita por Schneider (2013), muito fortalece a análise aqui proposta. Por sua vez, a adoção de uma abordagem centrada no institucionalismo histórico (Hall, 1986) é particularmente rica para compreender as trajetórias, incluindo as vicissitudes do modelo de industrialização e a conversão ao neoliberalismo nos anos de 1990.

A ênfase nas instituições se justifica por se acreditar que é uma das dimensões mais importantes para se entender porque alguns países falham em se desenvolver (Acemoglu; Robinson, 2012). Apesar do debate permanente em torno da melhor política econômica, aprendeu-se com os casos de sucesso e acumulou-se rico aprendizado sobre os passos necessários para se promover o desenvolvimento. Apesar disso, muitos países falham em fazê-lo, em grande parte pela incapacidade de incentivar comportamentos que favoreçam o investimento, o empreendedorismo, a competitividade e a inovação. É uma dificuldade muito relacionada à capacidade das elites bloquearem certas políticas e reformas que, favoráveis ao desenvolvimento nacional, chocam-se com os seus interesses imediatos.

Assim, uma das principais contribuições do artigo é a forma como combina teorias ligadas ao desenvolvimento econômico, à economia política e às relações internacionais para destacar características institucionais e trajetórias que se mostram essenciais para entender o desempenho das respectivas economias, a persistência de certas armadilhas e a incapacidade de realizar reformas necessárias.

Ao se destacar o objetivo e a abordagem principal do artigo, ficam realçadas também as suas limitações. A principal é a impossibilidade de ir mais fundo tanto na análise das teorias como dos respectivos períodos históricos. Aceita-se que cada seção poderia ser objeto de um ou mais artigos, mas também acredita-se que muitos desses artigos já estejam escritos. Em contraposição, acredita-se que a junção e o diálogo entre as teorias e dessas com os respectivos períodos históricos contribuem para pintar um quadro bem mais rico do objeto em questão, jogando luz sobre as questões acima destacadas e fortalecendo a reflexão sobre os desafios para o desenvolvimento da região.

Assim, o artigo está centrado em revisão bibliográfica de textos ligados à teoria da dependência, ao argumento original da CEPAL, às particularidades do capitalismo latino-americano, à economia política dos processos de substituição de importações e das reformas neoliberais e ao desempenho econômico recente. Os textos adotados foram escolhidos por sua reconhecida autoridade sobre os temas em questão, centrando-se nos pontos principais para o argumento do artigo. A seção 2 faz um mergulho histórico em certos pilares da teoria da dependência, com o objetivo de introduzir a versão de Cardoso e Faletto (1975), considerada a mais relevante para a abordagem aqui empreendida. A seção 3 introduz as contribuições originais da CEPAL, com o objetivo de destacar as consistências estruturais que marcavam a organização econômica dos respectivos países. A seção 4 explora a abordagem variedades de capitalismo, com o objetivo principal de destacar diversas características estruturais que bloqueiam o desenvolvimento latino-americano (Schneider, 2013).

A seção 5 se divide em três partes. A primeira elabora uma análise sucinta da economia política da industrialização por substituição de importações, identificando como políticas econômicas, fatores institucionais e fatores internacionais contribuíram para a trajetória e também para resultados que, apesar de significativos, apresentaram importantes limites. A segunda parte ilumina alguns fatores que estiveram por trás da conversão radical ao neoliberalismo na região. E enfim, a seção termina enfatizando algumas deficiências centrais do desenvolvimento latino-americano recente, indicando a sua inter-relação com os elementos políticos e institucionais antes apresentados. O artigo se encerra com as considerações finais, destacando as principais conclusões e justificando a

pertinência de um enfoque interdisciplinar para entender as rigidezes institucionais que bloqueiam o desenvolvimento da região.

2. Imperialismo e dependência

O desenvolvimento econômico é um processo de muitas dimensões, influenciado por fatores econômicos, institucionais e culturais, entre outros. Importante papel é também desempenhado pelos fatores relacionados à organização da economia mundial. No caso de países que se industrializaram depois, as perspectivas de desenvolvimento foram criticamente influenciadas pela presença de países economicamente mais avançados. Este é o aspecto enfatizado pelas chamadas teorias da dependência, que se tornaram influentes tanto no campo das relações internacionais como do desenvolvimento econômico.¹

As teorias da dependência tiveram inicialmente substrato teórico marxista, sendo originalmente enquadradas no debate mais amplo sobre o imperialismo (Palma, 1978). Foram os autores marxistas que desenvolveram mais propriamente uma teoria do imperialismo, descrevendo-o como um movimento inevitável e inerente ao sistema capitalista. Rosa Luxemburgo (1984 [1913]) enxergava a expansão imperialista como corolário da acumulação da capital e da necessidade de novos mercados; Lênin (1989 [1916]) o considerava como uma “fase superior do capitalismo”: após suas etapas iniciais, o capitalismo teria se tornado mais financeiro e monopolístico, ampliando a capacidade de mobilização de capital e a necessidade de viabilizar sua acumulação e ter acesso às matérias primas. Com isso, os países mais avançados teriam se voltado para conquistas de territórios ou outras formas de dominação, passando no final do século XIX a controlar amplas partes da Ásia e da África.

Na América Latina, os países desenvolvidos exerceram seu domínio de forma menos explícita. Muitos dos países latino-americanos, que já haviam conquistado a independência política, possuíam burguesias responsáveis pela

¹ A abordagem da teoria da dependência se refere a uma variedade de teorias cujo denominador comum é entender o subdesenvolvimento como decisivamente influenciado pelo desenvolvimento capitalista nos países avançados (Palma, 1978). Trata-se de um paradigma interdisciplinar e amplo, o que explica muitas das críticas sofridas. Tratam-se de teorias que se não foram bem sucedidos em criar uma nova e completa teoria do desenvolvimento, tiveram sucesso no questionamento das teorias da modernização, mostrando como a dependência dos países periféricos era uma realidade (Kay, 2011).

exploração e exportação de produtos primários.² A influência dos países centrais se manifestou de várias formas: proviam serviços de seguros e fretes, faziam investimentos em infraestrutura e forneciam empréstimos. O comércio tendia a ser muito desigual, uma vez que os países periféricos eram dependentes de uma série de produtos importados, contando apenas com um (ou alguns) produto(s) de exportação. Tratados comerciais eram normalmente impostos, impedindo a adoção de tarifas alfandegárias. O resultado era o endividamento dos países periféricos e a dependência do financiamento externo, o que colocava constrangimentos e limitava a atuação dos governos nacionais. Políticas capazes de promover transformações econômicas eram limitadas tanto pelos interesses domésticos como internacionais.³

Essas e outras relações assimétricas foram captadas pelas primeiras versões da teoria da dependência, que enfatizavam como os grupos políticos nos países periféricos formavam alianças e compartilhavam interesses com as elites internacionais, bloqueando iniciativas para o avanço das forças produtivas (Baran, 1986 [1957]; Palma, 1978). Na mesma linha, autores como Andre Gunder Frank, Theotônio dos Santos e Ruy Mauro Marini destacavam como o subdesenvolvimento seria uma consequência do avanço do sistema capitalista no plano mundial; haveria, pois, uma única opção para os países periféricos: a revolução socialista (Frank, 1967; Palma, 1978).

O século XX foi marcado por mudanças profundas na organização do capitalismo. As economias periféricas se modernizaram, tornando-se mais complexas e dando os primeiros passos no processo de industrialização. No pós-segunda guerra, atraíram empresas multinacionais (MNCs), que contribuíram para alavancar a produção e aumentar a renda. Novas versões da teoria da dependência passaram a captar o aparecimento de outras formas de submissão econômica, influenciadas pela presença das MNCs. A dependência continuou relevante, mas suas formas de interação e dominação tornaram-se mais complexas. Em influente versão dessas teorias, Cardoso e Faletto (1975) reconhecem que havia a possibilidade de desenvolvimento na periferia nos marcos do sistema capitalista. Tratar-se-ia de um desenvolvimento limitado e condicionado pelas relações de

² Por simplificação, a distinção entre países que possuem uma burguesia nativa e economias de enclave não será feita aqui.

³ Em casos como o *funding loan* assinado pelo Brasil em 1898, a dificuldade de pagar as obrigações financeiras levou ao controle das alfândegas brasileiras por autoridades inglesas.

dependência, mas com potencial para trazer aumento da renda e do emprego e melhorar as condições socioeconômicas (Kay, 2011).

Cardoso e Faletto (1975) avançaram assim na direção de explicitar como a dependência se manifesta. Não se trata, nas palavras dos autores, de uma relação metafísica; a dependência se expressa na estrutura de interesses políticos das nações periféricas e na forma como esses interesses se articulam com aqueles dos grupos internacionais. A dependência tem assim uma conotação eminentemente política, relacionada à correlação de forças e às formas como se articulam os interesses e se dão as coalizões políticas.

Em um primeiro momento, esses países são marcados pela influência dos grupos ligados às atividades econômicas de exportação. A influência dessa oligarquia, no entanto, não é estanque. Há transformações na economia e nas relações sociais, dado que o próprio êxito da atividade exportadora estimula o desenvolvimento de outras atividades (comércio, finanças, transportes) e dá impulso à urbanização e à industrialização. Essas transformações são acompanhadas pela emergência de outros grupos políticos, que incluem servidores públicos, profissionais liberais, militares e industrialistas. Abre-se a necessidade de composição política com os segmentos emergentes.

Segundo Cardoso e Faletto (1975), a dependência está muito relacionada à estrutura dessas coalizões. Há diferenças entre os países, mas o ponto central é mostrar como as diferenças ocorrem dentro de um mesmo padrão, configurando estruturas relativamente similares. Os autores abordam a evolução política dessas coalizões em diferentes países em resposta às respectivas conjunturas internacionais, realçando como as mesmas influenciam o processo e constroem as possibilidades de desenvolvimento.

Alguns marcos são enfatizados; um deles é a resposta à crise internacional de 1930, que enfraquece as burguesias exportadoras e fortalece os segmentos médios e urbanos, os industrialistas e os militares, ampliando a autonomia da elite política (Guimarães, 2003). A industrialização passa a ser perseguida como forma de incorporar a força de trabalho. Mas o processo também encontra limites, uma vez que a autonomia da elite política é constroída pela estrutura das forças sociais, entre elas pelos interesses da elite exportadora, que precisa ser incluída no pacto de poder (Cardoso; Faletto, 1975).

As políticas econômicas tornam-se, portanto, criticamente influenciadas pelos imperativos colocados pelas coalizões políticas. Uma grande dificuldade é a conciliação entre os estímulos necessários à industrialização e as tentativas de manter a estabilidade macroeconômica; outra se manifestou na ocorrência de desequilíbrios constantes no balanço de pagamentos. Esses últimos são críticos para explicar outra característica decisiva: a massiva incorporação de investimento estrangeiro. As MNCs passaram a controlar setores estratégicos, assim como as principais fontes de inovação tecnológica. Suas decisões tornaram-se essenciais para o desempenho da economia, constituindo-se, como destacado, em dimensão crítica do fenômeno da dependência.

3. A CEPAL e o aspecto econômico da dependência

Se na abordagem de Cardoso e Faletto (1975) a dependência assume um caráter mais político, o tratamento dado por Prebisch, Furtado e outros representantes da CEPAL aprofundam o tratamento econômico, aproximando a dependência da abordagem do desenvolvimento. Os estudos da CEPAL destacam certas especificidades das economias periféricas, resultantes de uma estrutura econômica moldada em decorrência da sua posição na economia internacional (Kay, 2011).

A CEPAL, criada em 1949, reunindo um seleto grupo de intelectuais latino americanos, foi muito influenciada pelo contexto pós Segunda Guerra Mundial. Havia preocupação com a teorização do desenvolvimento econômico, uma vez que várias ex-colônias haviam se tornado independentes e que havia, por parte dos Estados Unidos, a intenção em promover o desenvolvimento para deter a ameaça comunista. Segundo Meier (2001), data desse período a emancipação do desenvolvimento econômico como disciplina acadêmica.

Destaca-se naquele contexto a obra de Rostow (1971) que, baseada na experiência inglesa, teorizou que os países tenderiam a passar por cinco etapas de desenvolvimento. Os países subdesenvolvidos encontravam-se próximos da segunda fase, necessitando de grande esforço de investimento para que as transformações fossem desencadeadas. Ao equiparar a trajetória entre os países, a teoria de Rostow apresentava-se como uma espécie de guia para a superação do subdesenvolvimento, mantendo viva para os países pobres a perspectiva de atingir a última etapa do desenvolvimento.

Muitas críticas se seguiram à teoria de Rostow, entre elas a incapacidade de mostrar como se dava a transição entre as fases e a generalização apressada da validade das etapas para todos os países. Nesse sentido, a crítica a Rostow é traço distintivo do pensamento da CEPAL, uma vez que, na linha da teoria da dependência, o subdesenvolvimento não é visto como um estágio do desenvolvimento, mas como um subproduto da organização da economia mundial e da forma como as economias periféricas nela se inserem. Suas estruturas econômicas são específicas, requerendo uma análise que contenha também teorias com bases históricas e estruturais, capazes inclusive de entender os processos de transformação.

A divisão centro-periferia impõe assim grandes diferenças desde os primeiros estágios. As economias periféricas são marcadas pela combinação de um setor moderno e dinâmico, voltado à exportação, com vários outros setores tradicionais e pré-capitalistas. Há baixa diversidade produtiva, limitada integração entre os setores, a infraestrutura é precária e a produtividade é baixa. As taxas de poupança e investimento são também muito baixas e a economia é incapaz de gerar progresso técnico (Bielschowsky, 2004).

Um ponto central é o tratamento do papel desempenhado pelo comércio exterior, que implica a crítica à teoria das vantagens comparativas de David Ricardo.⁴ Os países periféricos organizavam suas economias em torno da exportação de produtos primários, sendo que teorias da época, centradas na noção de vocação nacional, defendiam essa direção como a mais adequada.

A teoria de Ricardo baseava-se em um exercício abstrato envolvendo dois países e dois produtos. Procurava mostrar que quando os dois países se especializam no que faziam melhor, obtendo o outro bem por meio de troca, atingiam uma situação melhor do que quando ambos produziam os dois produtos. O exercício de Ricardo mostrou-se imensamente influente. Partindo de uma constatação verdadeira, a de que o comércio beneficia os países, produziu recomendações incorretas e não necessariamente as mais adequadas.⁵

⁴ David Ricardo, um dos clássicos da economia política e um dos principais economistas do século XIX, desenvolveu essa influente teoria que, duzentos anos depois, ainda está presente nos debates sobre o desenvolvimento econômico.

⁵ Uma falha metodológica, extraindo políticas a partir de teorias abstratas, explica como as conclusões tornaram-se possíveis (Silveira, 1991).

Uma grande contribuição da CEPAL é realçar as limitações e inconsistências da teoria ricardiana, mostrando os limites do papel do comércio exterior em uma estratégia de desenvolvimento. A análise mostra que na prática não há concorrência perfeita e que os avanços produtivos não se convertem necessariamente em menores preços. As trocas são em geral desiguais, uma vez que os países industrializados produzem bens complexos e têm capacidade de reter ganhos de oligopólio, de forma que os preços dos produtos primários tendem a cair muito mais (Prebisch, 2000; Bielschowsky, 2004).

Segundo o pensamento da CEPAL, os produtores de bens primários tendem a sofrer com uma “tendência à deterioração dos termos de troca”.⁶ Isso ocorre porque os países desenvolvidos, após certo patamar, tendem a reduzir a elasticidade-renda das importações de bens primários.⁷ A isso se soma o progresso técnico, que pode substituir produtos primários por sintéticos. Assim, enquanto de um lado a demanda pelas exportações tende a crescer com menos vigor ou a cair, do outro a presença de oligopólios impede os preços de caírem (Prebisch, 2000; Kay, 2011). Essa relação tende a prejudicar os países periféricos e a trazer dificuldades no balanço de pagamentos. Essas dificuldades são também infladas pela estrutura econômica pouco diversificada, marcada por poucos produtos de exportação e pela propensão a importar parte significativa da demanda.

Outra implicação da organização das economias periféricas é a baixa capacidade de absorver mão de obra. Vários fatores contribuem para isso. Primeiro, a capacidade limitada da atividade exportadora em absorver trabalhadores. Segundo, a pouca integração entre os setores exportadores e o restante da economia. Terceiro, a importação de técnicas intensivas em capital. Como consequência, as economias são caracterizadas por desemprego estrutural e pela concentração de trabalhadores em empregos precários, características que deterioram a distribuição de renda (Kay, 2011; Furtado, 2009 [1961]).

A argumentação da CEPAL explicita assim as deficiências das economias periféricas. Mostra que os setores econômicos estão pouco integrados, que há limites no que o comércio pode promover e que não há forças capazes por si só de

⁶ Essa tese, conhecida como Prebisch-Singer, fundamenta a crítica cepalina à teoria das vantagens comparativas.

⁷ O ponto relaciona-se à Lei de Engels. Um indivíduo, quando dobra sua renda, não aumenta na mesma proporção o consumo de feijão ou café. O mesmo vale para um país quando ultrapassa certo estágio, de forma que o aumento da renda tende a acarretar elevação residual da demanda por alimentos, o contrário do que ocorre em relação a produtos mais elaborados e sujeitos a inovações.

engatilhar o processo de transformação. Nesse sentido, uma conclusão inevitável e parte central da argumentação é mostrar que o desenvolvimento requer incisiva ação por parte do Estado.

Duas direções são criticamente defendidas. A primeira é o papel do planejamento, justificado em face da escassez de poupança e da limitada capacidade de importar, tornando decisivo o direcionamento dos recursos escassos para investimentos prioritários. A outra é a promoção da industrialização por substituição de importações (ISI), forma de integrar os setores produtivos, ampliar a demanda por mão de obra e enfrentar os desequilíbrios do balanço de pagamentos. O Estado, ao criar empresas estatais e fazer os investimentos em infraestrutura, supria uma das maiores lacunas, a limitada capacidade empresarial (Kay, 2011). Ao fornecer créditos, subsídios e proteção tarifária, corrigia falhas de mercado e induzia investimentos estratégicos.

Se na estratégia de industrialização defendida pela CEPAL era claro o protagonismo do Estado, a análise do papel do capital estrangeiro foi, inicialmente, relegada a segundo plano. Coube a Celso Furtado chamar atenção para suas consequências, como o deslocamento do centro das decisões de investimento para empresas estrangeiras e para o capital financeiro internacional. A CEPAL não manifestou inicialmente resistência a participação do capital estrangeiro, concentrando-se na necessidade da industrialização para superar os entraves ao desenvolvimento (Moraes *et al.*, 2020; Kay, 2011).⁸

Cabe uma palavra em relação à conciliação entre políticas de indução à industrialização e a preservação da estabilidade macroeconômica.⁹ A CEPAL era crítica em relação às teorias que priorizavam a obtenção de estabilidade macroeconômica; estava ciente dos efeitos negativos da inflação, mas considerava que uma ação centrada na estabilização não resolveria os limites estruturais ao desenvolvimento. Destacava também a persistência de um componente estrutural da inflação, resultado da infraestrutura precária e da incapacidade de a oferta responder ao aumento da demanda (Palma, 2003).

⁸ Essa posição, no entanto, foi revista na década seguinte (Kay, 2011).

⁹ Este era um dos pontos envolvidos na controvérsia entre Eugênio Gudín e Prebisch sobre o planejamento. O primeiro escreveu no jornal *Correio da Manhã* uma série de artigos intitulados “A mística do planejamento”, criticando as recomendações da CEPAL. O segundo respondeu com dois artigos chamados “A mística do equilíbrio espontâneo na economia”.

Nesse sentido, a CEPAL e a tradição estruturalista que se consolidou a partir de suas ideias abraçaram uma posição de desconfiança em relação a argumentos que defendiam a necessidade de geração de pré-requisitos para que o desenvolvimento ocorresse. Albert Hirschman (1961 [1958]) argumentava que educação de qualidade, administração eficiente e infraestrutura de energia e transportes muito ajudariam, mas os países subdesenvolvidos não poderiam esperar por sua geração. O fundamental seria criar mecanismos de indução, gerando demandas que induzissem investimentos em setores capazes de promover a transformação.

A CEPAL, Hirschman e outros autores compõem o que Meier (2001) chama de primeira geração dos economistas do desenvolvimento. Em geral, relacionam as dificuldades dos países à falhas de mercado, como problemas de infraestrutura, falta de capacidade empresarial e inexistência de financiamento de longo prazo. Conferem um papel essencial para o planejamento na alocação dos investimentos. Críticos posteriores apontariam que não tinham uma teoria sobre o Estado, considerando-o um *Deus ex machina* capaz de solucionar os problemas que o mercado não resolvia (Meier, 2001).

A CEPAL passou por várias mudanças nas décadas que se seguiram. Já no início dos anos 1960, fez críticas à negligência da ISI em relação às exportações e à baixa capacidade da industrialização em absorver a grande disponibilidade de mão de obra (Kay, 2011). Fortaleceu a ênfase na defesa da reforma agrária e passou a enfatizar a necessidade de políticas voltadas à redução das desigualdades, que passam a ser consideradas pressuposto para se alcançar o desenvolvimento (Moraes *et al.*, 2020). Essas mudanças e avanços não eliminam, no entanto, a importância da contribuição original para a reflexão sobre os requisitos para se superar o subdesenvolvimento.

4. Variedades de capitalismo e os entraves ao desenvolvimento latino-americano

O referencial “variedades de capitalismo” (voc) se consolidou como engenhoso arcabouço voltado a entender as particularidades institucionais dos países (Hall; Soskice, 2001). O approach, na linha do institucionalismo histórico, mostra como as instituições constituídas em cada nação tendem a influenciar as decisões dos atores. A inovação é a ênfase nas instituições econômicas; o foco

principal são as firmas, vistas como organizações que estabelecem relações com outros atores (fornecedores, financistas, outras empresas, trabalhadores) visando alcançar os seus objetivos.

Essas relações são influenciadas pelas características institucionais que marcam a organização do mercado de trabalho, os sistemas de treinamento, a estrutura de governança corporativa e o sistema financeiro, entre outras. Em alguns países, as interações se dão principalmente por meio de relações de mercado e de hierarquias. São países que se aproximam do tipo ideal de “capitalismo liberal”. Em outros, a coordenação se dá também por meio de networks, em que se destacam formas de cooperação entre os atores. São países que se aproximam do tipo ideal de “capitalismo coordenado”.

Configuram-se assim dois tipos ideais de capitalismo, cada um com suas vantagens e desvantagens. Hall e Soskice (2001) enfatizam a relevância dessa configuração institucional para explicar, por exemplo, as fontes de vantagens comparativas, as características das políticas sociais e as posições em negociações internacionais. É interessante como as instituições se complementam. O capitalismo liberal apresenta um mercado de trabalho menos regulamentado, um padrão de governança corporativa que dá grande autonomia aos gerentes e um padrão de financiamento muito dependente do mercado de capitais, que torna as empresas muito sensíveis à lucratividade de curto prazo. Sua grande vantagem é a agilidade para contratar e demitir e se beneficiar de novas oportunidades.

O capitalismo coordenado, por sua vez, é marcado pela influência dos stakeholders nas decisões das empresas, por relações de trabalho mais regulamentadas e por relações de longo prazo entre empresas e bancos. É um capitalismo menos ágil, mas que apresenta, como trunfo, a maior propensão à cooperação. Os trabalhadores se veem como parte da equipe e estão mais propensos a investir em habilidades e qualificações, essenciais para o êxito de uma economia com altos salários. Os bancos são sócios das empresas e estão dispostos a oferecer capital a custo mais baixo e prazos mais longos. Associações empresariais favorecem o engajamento conjunto em processos de treinamento e inovação, enquanto a proximidade com os fornecedores fomenta o desenvolvimento conjunto dos produtos.

Esse referencial se mostrou muito útil para caracterizar as economias nacionais nas décadas após a Segunda Guerra Mundial. Surgiram outros trabalhos

aprofundando as diferenças entre os respectivos países e sugerindo novas tipologias (Amable, 2003). O modelo de capitalismo coordenado, no entanto, vem passando por mudanças significativas em resultado de transformações internacionais que vêm promovendo maior financeirização e internacionalização e tornando mais difícil o insulamento das instituições nacionais. Não obstante, os modelos continuam distintos e as particularidades institucionais continuam relevantes para se entender aspectos do funcionamento do capitalismo nos respectivos países.

Schneider (2013) aplica de forma bastante engenhosa esse referencial para entender certas características do capitalismo latino-americano. Um ponto central é mostrar que esse capitalismo tem uma configuração própria, não estando em construção rumo aos tipos ideais acima apresentados. Schneider (2013) mostra como o approach complementa pontos importantes de versões da teoria da dependência e de outras teorias. Seu mérito é o foco nas firmas e nos trabalhadores, destacando pontos que ajudam a entender o desempenho das respectivas economias.

Uma característica central é a organização empresarial. Schneider (2013) enfatiza a predominância de grupos empresariais familiares, bastante diversificados. Segundo o autor, mais de 90% dos 32 maiores grupos latino-americanos nos anos 2000 era controlado por famílias, atuava em vários setores e respondia por grande parcela do PIB. Um ponto importante é que a diversificação não segue um padrão técnico, mas tende a ser parte de uma estratégia voltada a reduzir o risco em economias sujeitas à instabilidade.

Esses grupos exploram principalmente setores marcados por barreiras à entrada naturais e alta regulação. Constroem suas fontes de vantagens comparativas em redes de distribuição e marketing, em recursos naturais e em intrincadas estruturas de regulação. Por atuarem em um ambiente complexo e instável, aprenderam a lidar com os altos custos de transação, o que se constitui em vantagens em relação a potenciais rivais. Entre os setores em que operam, incluem-se cimento, aço, comidas processadas, bebidas, companhias aéreas e concessionárias de televisão (Schneider, 2013).

Outra característica é o papel proeminente desempenhado pelas MNCs, o que tem grandes implicações. Em primeiro lugar, tendem a adquirir empresas nacionais em setores dinâmicos e a empurrar os empresários nacionais para outros

setores. Segundo, tendem a dividir a classe empresarial, uma vez que muitas empresas passam a fornecer para as MNCs, tendo pouco interesse em políticas voltadas à autonomia tecnológica. Enfim, as MNCs concentram suas atividades de P&D na matriz, inovando pouco localmente (Schneider, 2013).¹⁰

O capitalismo latino-americano é também marcado por regularidades no mercado de trabalho, caracterizado por alta segmentação e informalidade. Há uma parcela reduzida dos trabalhadores que têm salários mais altos e mais direitos trabalhistas. A outra parcela do mercado formal é marcada por baixa qualificação, baixas remunerações e alta rotatividade. Enfim, grande parte do mercado de trabalho, que se aproxima de 50% em muitos países, é informal. No geral, a densidade sindical é baixa, o tempo médio no emprego é curto e há pouca cooperação no chão da fábrica.

Ao mesmo tempo, o mercado formal de trabalho é marcado por alta regulação, superior à verificada nos outros tipos de capitalismo. A consequência é que o capitalismo latino-americano não estimula nem a qualificação de mão de obra e a inovação incremental, trunfos do capitalismo coordenado, e nem a agilidade e a inovação radical, fortes no capitalismo liberal.

À segmentação e à regulamentação do mercado de trabalho somam-se a baixa qualificação da mão de obra. A escolaridade é em geral baixa: segundo Schneider (2013, p. 97-98), os países latino-americanos têm 1,4 anos de estudo a menos do que o esperado quando se controla pela renda. Em 2000, os anos médios de estudo da população adulta eram 5,7 na América Latina, 9,9 nos países de capitalismo coordenado e 11,1 nos países de capitalismo liberal. Além disso, os estudantes latino-americanos tendem a ter resultados muito ruins nos testes internacionais que medem o conhecimento em leitura, matemática e ciências.

Um ponto importante é entender porque as condições educacionais são tão precárias. Ao lado das razões históricas, Schneider (2013) destaca um elemento institucional: o capitalismo latino-americano é capaz de funcionar e obter altas taxas de lucro a despeito da baixa qualificação da mão de obra. Isso porque os lucros são obtidos em setores com altas barreiras à entrada. Como consequência, os empresários têm pouco interesse em investir em qualificação ou em se engajar em ação coletiva voltada a fortalecer a capacidade educacional e tecnológica.

¹⁰ Aqui fica clara a proximidade entre Schneider (2013) e certas versões da teoria da dependência, incluindo a de Cardoso e Faletto (1975).

Concentram a ação no lobby por incentivos. Beneficiam-se da atuação em mercados oligopolizados e desenvolvem laços com o sistema político, forma de influenciar a legislação e bloquear as reformas.

Outra implicação é o que Schneider (2013) denomina de “armadilha da baixa qualificação”. A baixa oferta de força de trabalho qualificada desestimula as empresas a investir em setores mais complexos e elaborados. Por sua vez, a baixa demanda por trabalho qualificado reduz o incentivo dos trabalhadores a investirem em qualificação, ao que se soma a alta rotatividade no mercado de trabalho. Essa armadilha é bem ilustrada por declarações de empresas multinacionais, que encontram na falta de mão de obra qualificada a principal razão para não realizar etapas mais complexas nesses países. A forma de quebrar essa armadilha passa por políticas voltadas a qualificar a mão de obra e estimular a inovação. Exemplos recentes no Brasil e no Chile, detalhadamente explorados por Schneider (2013, capítulo 8), apontavam para iniciativas com grande aporte de recursos visando promover esses objetivos. No caso brasileiro, no entanto, o processo foi drasticamente paralisado pela forte crise política e econômica a partir de 2015.

Um ponto central é que apesar desse capitalismo funcionar e garantir lucros, há significativas implicações negativas em termos de desempenho. Os países encontram dificuldades em conquistar mercados externos, se especializam em produtos com baixa capacidade de indução a outros setores e estão mais vulneráveis à competição de países com mão de obra mais barata. Tudo isso contribui para o baixo dinamismo que vem marcando essas economias.

Outra característica destacada por Schneider (2013) é a organização do sistema político, marcado por uma combinação, pouco usual em outras partes do mundo, entre regimes presidencialistas e eleições por representação proporcional. O resultado é a eleição de presidentes incapazes de obter maioria no congresso. O presidente precisa formar governos de coalizão, o que acrescenta pontos de veto no sistema político e dificuldades para aprovar certas reformas.

Agências e ministérios são então oferecidos aos partidos aliados em troca de apoio. Cada partido passa a usar suas áreas de influência para fortalecer as redes de patronagem. Como as regras de financiamento eleitoral são pouco rigorosas, as agências e ministérios se tornam alvos dos respectivos grupos de interesse. O resultado é a criação de formas privilegiadas de acesso ao aparato estatal. A

burocracia é em geral porosa, ampliando a capacidade dos grupos inserirem suas demandas.

Schneider (2013) destaca que as reformas neoliberais e o boom recente de commodities teriam fortalecido as particularidades do modelo. As características educacionais, de regulação do mercado de trabalho e do sistema político não foram afetadas. As MNCs expandiram a participação nas economias, enquanto as privatizações trouxeram novas possibilidades de diversificação para os grupos locais. Para Schneider (2013), a liberalização não levou a um modelo liderado pelo mercado, mas pelos grupos empresariais.

O approach do capitalismo hierárquico toca em importantes características institucionais que marcam as economias latino-americanas. A ênfase institucional guarda relação com aspectos do estruturalismo latino-americano, enquanto muitos pontos dialogam com aspectos da teoria da dependência e com características que marcaram o processo de industrialização. A ênfase em complementaridades institucionais contribui para entender a resiliência das instituições.

5. Entraves políticos e institucionais ao desenvolvimento da América Latina: dos anos de 1950 aos dias atuais

5.1 A economia política da Industrialização por Substituição de Importações (1950-1982)

A conversão à ISI foi decorrência de diversos fatores. A crise do modelo agroexportador na década de 1930 havia fortalecido os industrialistas e grupos que defendiam mudanças. Havia também fortalecido o papel do Estado, criando na periferia o que Robert Cox (1987) chamou de Estados neo-mercantilistas, marcados pela falta de um grupo hegemônico e pela afirmação do Estado como base para um projeto nacional de promoção do desenvolvimento.

No Brasil, um debate, iniciado na década de 1930 e consolidado nas décadas seguintes, mobilizava empresários, intelectuais e técnicos na defesa da direção mais adequada para se promover o desenvolvimento (Simonsen; Gudín, 1977; Loureiro, 1997; Sola, 1998). Os economistas liberais defendiam o controle da inflação, a baixa intervenção do Estado e um grande papel para a iniciativa privada. Os técnicos nacional-desenvolvimentistas, no outro espectro, enfatizavam problemas estruturais e defendiam o engajamento do Estado na promoção da industrialização.

É importante destacar que conferências realizadas no imediato pós-guerra sustentavam uma direção menos intervencionista, defendendo a redução das tarifas aduaneiras, o fim das quotas e de práticas discriminatórias e o apoio ao capital estrangeiro (Thorp, 1992; Guimarães, 2005). Naquele contexto, a CEPAL ofereceu uma argumentação técnica que contribuiu para fortalecer os que defendiam a industrialização como a solução para superar o atraso (Furtado, 1997).

Entre 1950 e 1981, a América Latina vivenciou um grande surto de crescimento econômico. O PIB cresceu 5,3% ao ano, aumentando cinco vezes. A produção manufatureira elevou-se sete vezes e as exportações de produtos manufaturados doze vezes (Palma, 2003). A transformação foi substancial, diversificando as economias e dobrando a renda per capita.

Não obstante, entraves estruturais e erros de política econômica acarretaram limites. Uma das dificuldades diz respeito à política cambial e ao insuficiente estímulo às exportações. Essas foram inicialmente relegadas por uma estratégia que, muito sensível à conjuntura internacional, sobrevalorizava o crescimento voltado para dentro. Mas o contexto internacional se modificou; a demanda dos países da OCDE por importações, que havia crescido apenas 1,9% ao ano no período 1950-55, subiu para 6% ao ano no período 1955-72. Ao adotar políticas pouco adequadas, a América Latina pouco se beneficiou da recuperação comercial (Palma, 2003).

Ao baixo desempenho exportador somaram-se os termos de troca desfavoráveis e a demanda crescente por importações de insumos e equipamentos, inerente ao processo de substituição de importações (Tavares, 1978). Ao longo dos anos de 1950, o superávit comercial, que era de 3,9% do PIB, caiu para 0,7%; o superávit de US\$ 0,7 bi nas transações correntes converteu-se em déficit de US\$ 5,5 bilhões (Palma, 2003).

A fragilização do balanço de pagamentos explica a atratividade que o capital estrangeiro passou a ter defendido mesmo por governos com ideologia nacionalista. Explica também as condições em que esse capital estrangeiro entrou, cheio de incentivos e sem condicionantes, em total contraste com o verificado no leste asiático. Além disso, muitos governos responderam às pressões políticas com aumento dos gastos públicos, financiados em grande parte por emissão monetária. A inflação cresceu substancialmente, ampliando tensões e passando a exigir

políticas de ajuste. Produziram-se ciclos de stop and go, comprometendo os resultados.

Após o impulso inicial, a ISI necessitava de correção de rumos, o que foi impedido pelos interesses da elite econômica e pela fraqueza dos governos. Como bem apontam Palma (2003), Evans (2004) e outros, faltou à América Latina o que foi feito na Ásia, onde a alta proteção tarifária e os subsídios foram condicionados ao desempenho exportador, pressionando por aumento da competitividade. Como a experiência asiática demonstrou, substituição de importações e promoção de exportações deveriam ser promovidas conjuntamente. Na América Latina, todavia, foram vistas como processos diferentes, uma vez que os industrialistas e outros grupos se abraçavam às rendas criadas e bloqueavam ações necessárias.

Essas dificuldades apontam para a fragilidade do Estado latino-americano, refletindo o impacto dos interesses e das coalizões políticas destacado por Cardoso e Faletto (1975). A comparação com a Ásia, muito relevante, precisa ser feita tendo em conta o caráter muito excepcional dos Estados que lá emergiram. Os países asiáticos foram marcados pela combinação de alta capacidade burocrática e fragilidade política dos grupos sociais (Evans, 2004), além de relação favorável com os Estados Unidos. Compuseram um tipo de Estado batizado por Kohli (2004) de Estados capitalistas coesivos, entidades autoritárias capazes de impor políticas e de priorizar a promoção do avanço industrial sobre outros objetivos. A situação latino-americana era muito distinta, compondo o tipo mais comum de Estado multi-classe, em geral fragmentado e marcado por um processo mais politizado de tomada de decisões, em que a promoção da industrialização era um entre vários objetivos.

Portanto, é importante destacar que as escolhas não eram assim tão triviais, havendo interesses em favor da manutenção das políticas vigentes. Proteção e câmbio valorizado beneficiavam os industrialistas, enquanto subsídios contemplavam outros interesses. Além disso, os governos eram relutantes em desvalorizar a moeda e simplificar o regime cambial, uma vez que permitiam controlar a inflação e preservar aliados políticos (Gala, 2007).

É importante destacar que mesmo Taiwan e Coreia do Sul haviam inicialmente acumulado distorções típicas da ISI, incluindo inflação alta, problemas no balanço de pagamentos e a adoção de sistemas de câmbios múltiplos. O ponto de inflexão foi a dependência financeira em relação aos Estados Unidos,

levando as autoridades norte-americanas a impor programas de estabilização, a desvalorização da moeda e a mudança do regime cambial, medidas essenciais para o sucesso da “promoção de exportações” (Haggard, 1990). A situação foi diferente na América Latina, onde os países, a despeito das políticas, foram capazes de obter financiamento (Thorp, 1992).

Vale reforçar que muitas das dificuldades iniciais do ISI foram notadas pela CEPAL, que condenou a inflação e o desempenho exportador e passou a defender políticas que distribuíssem renda, entre elas a reforma agrária, e a criação de um bloco comercial latino-americano para estimular as exportações (Tavares, 1978; Furtado, 2007; Kay, 2011). Entretanto, a correção de rumos foi limitada, refletindo a coalizão de interesses e as dificuldades para mudanças mais amplas.

A industrialização latino-americana, com suas fragilidades, foi presa fácil dos eventos amplamente desestabilizadores que marcaram a economia mundial na década de 1970. Nos países centrais, o choque do petróleo atingiu economias muito aquecidas que flertavam com a estagflação, acarretando ajustes mais recessivos. A situação foi diferente na periferia, dado que a liquidez internacional e as taxas de juros negativas permitiram adiar o ajuste, resultando em grande endividamento.¹¹ Como consequência, as importações latino-americanas cresceram de US\$ 77 bilhões em 1972 para US\$ 236 bilhões em 1981; a dívida externa duplicou entre 1976 e 1981, atingindo US\$ 544 bilhões. Mesmo países exportadores de petróleo endividaram-se significativamente (Palma, 2003).

O golpe de misericórdia foi dado pela mudança radical na política monetária norte-americana, explicada pelos seus interesses financeiros (e geopolíticos) e adotada de forma unilateral (Tavares, 1985). Em um curto período, as taxas de juros nominais triplicaram, passando, em termos reais, de -11,2% em 1977 para 22,1% em 1981. Os efeitos sobre as economias latino-americanas foram avassaladores, com o serviço da dívida passando a responder por grande parte das exportações. Em 1982, a moratória mexicana decretou o fim do financiamento externo privado, forçando os países a ajustes recessivos e a fortes desvalorizações da taxa de câmbio. Entre 1981 a 1983, a América Latina teve de reduzir as importações pela metade, transformando um déficit comercial de US\$ 29 bilhões em um superávit de US\$ 55 bilhões em 1984. As maxidesvalorizações cambiais tiveram fortes efeitos inflacionários.

¹¹ Entre 1972 a 1980, a Libor esteve negativa todos os anos, com uma taxa real média de -5,3% ao ano.

Palma (1978) e Kay (2011) enfatizam como os eventos da década de 1970 e 1980 ilustram dimensões importantes do fenômeno da dependência. A reação dos governos, muitos deles não democráticos, tampouco ajudou. Em países como o Brasil, o governo havia “segurado” o setor privado quanto a possíveis desvalorizações do câmbio, de forma que as máximas desvalorizações tiveram devastadores efeitos fiscais (Guimarães, 2003). Também não ajudou a forma de renegociação da dívida externa, imposta pelos credores unilateralmente em uma estratégia de dividir para reinar.

Assim, os efeitos do endividamento e do aumento dos juros foram decisivos, de forma que a moratória mexicana em 1982 é considerada como o marco para o fim do processo de ISI. A partir de então, os problemas econômicos se agravaram, condenando o continente a uma década perdida. Em termos per capita, o consumo privado caiu 12%, a renda 9% e o investimento 66%. O caos econômico deixou um terreno fértil para o neoliberalismo que, já adotado nos Estados Unidos e na Inglaterra, foi rapidamente adaptado para a realidade da periferia. Logo surgiram interpretações que consideravam 1982 resultado direto das distorções e falhas da ISI (Palma, 2003).

5.2 A economia política das reformas neoliberais

A crise, apesar de severa, não é suficiente para interpretar a conversão ao neoliberalismo. Um papel central foi desempenhado pela ideologia, com a construção de um discurso que associava as dificuldades econômicas à intervenção excessiva do Estado e às distorções no funcionamento do mercado. Havia muitas semelhanças com a interpretação neoliberal para os problemas dos países centrais, mas substituindo os Estados de bem-estar-social pelos Estados desenvolvimentistas. Elaborado um diagnóstico, as soluções deveriam passar por orçamentos equilibrados, mercados sem distorções e eficiência microeconômica. Programas de liberalização comercial e financeira, privatizações e a desregulamentação dos mercados deveriam ser promovidos (Palma, 2003).

Outro papel central foi desempenhado pelas instituições financeiras internacionais, que condicionaram a renegociação da dívida e a oferta de financiamento à realização das reformas neoliberais. Apesar da resistência ideológica de muitos governos nacionais, a assimetria de poder (e de recursos) era tal que dava às agências multilaterais grande capacidade de imposição (Panizza,

2013). Essa imposição ilustra muito bem outras facetas do fenômeno da dependência, a influir significativamente nas possibilidades de desenvolvimento.

É necessário destacar, no entanto, que as reformas não foram meramente uma imposição da comunidade internacional ou resultado da capacidade de executivos fortes em efetivar medidas contrárias aos interesses da sociedade. Panizza (2013) mostra que o apoio político foi fundamental para a implementação das reformas. Primeiro porque diversos segmentos sociais, insatisfeitos com a alta inflação e outros problemas, estavam dispostos a aceitar alguma perda em troca de enfrentar um mal maior. Segundo, porque os governos foram capazes de oferecer compensações para cooptar os grupos mais influentes. A venda de empresas estatais, por exemplo, foi usada para cooptar empresários que perdiam com a redução das tarifas alfandegárias e outras medidas.

As reformas tiveram alguns efeitos positivos, incluindo o controle da inflação e a melhoria das contas públicas. Entretanto, tiveram também efeitos negativos e falharam em oferecer uma direção sustentável para a recuperação econômica. As exportações cresceram significativamente, mas também cresceram as importações, de forma que o valor agregado tornou-se baixo. Muitas empresas nacionais sofreram com a abertura comercial e com as condições apertadas de liquidez, tornando-se presas fáceis para as MNCs. Em geral, o setor industrial teve desempenho pífio, o que refletiu no desempenho insatisfatório do mercado de trabalho. E, enfim, a liberalização financeira trouxe de volta crises e instabilidade. Como consequência, ao final dos anos 90, o número de indivíduos latino-americanos vivendo abaixo da linha de pobreza havia novamente crescido, anulando os efeitos positivos da estabilização monetária (Panizza, 2013; Palma, 2011a).

Palma (2003) destaca a impressionante forma como a América Latina costuma abraçar e abandonar, de forma súbita e radical, modelos e ideologias tão diferentes. Segundo o autor, uma coisa é aceitar que políticas são geralmente influenciadas pela ideologia; outra é abraçar plenamente direções e depois abandoná-las radicalmente em um movimento justificado essencialmente por elementos ideológicos. Simultaneamente, essa instabilidade mascara a permanência de privilégios, que se metamorfoseiam de acordo com o sentido das mudanças. Ainda segundo Palma (2003:148), essas elites descobrem formas de se adaptar e ganhar com o novo contexto:

perhaps one answer to all these questions is simply that in Latin America, from time to time, the oligarchy uses massive political and economic change merely as a way of reinforcing the fact that they have succeeded in making the region the world's most paradigmatic case of 'the politics and economics of the gattopardo', in which 'everything has got to change, for everything to stay just as it is.

No caso específico do neoliberalismo, as elites teriam descoberto formas “pós-modernas” de ganhar com o novo contexto: ao invés de pagar impostos para ter bens públicos, optaram por emprestar para o governo. E quanto mais baixos os impostos, mais altas as taxas de juros e os ganhos das instituições financeiras à custa da produção e do emprego. Segundo Palma (2003), apenas sociedades muito fragmentadas são capazes de incorporar o neoliberalismo dessa maneira.

Destaca-se assim o caminho profundo feito pela economia do continente que, partindo de um projeto inovador para entender o subdesenvolvimento e transformar a região, caminhou ao longo do tempo na direção de um liberalismo pouco crítico, que atribui às forças de mercado o papel de guiar o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que a indústria define e cresce o controle do capital estrangeiro sobre a economia. Enquanto as elites aderem aos ganhos da financeirização periférica, o pensamento econômico abandona o debate mais amplo sobre a promoção do desenvolvimento e se volta para questões mais imediatas ligadas à estabilização econômica (Castelo, 2012).

5.3 Regularidades e deficiências do desempenho econômico recente

Gabriel Palma (2004, 2011a) realça características compartilhadas pelas economias latino-americanas que tendem a contribuir para um desempenho inferior quando comparadas a outras regiões. Impressionam as semelhanças, consolidando-se um cluster que reflete, além de variáveis geopolíticas, muitos dos aspectos institucionais destacados ao longo do artigo.

Ao comparar os períodos 1950-1980 e 1980-2008, o autor aponta uma queda nas taxas de crescimento econômico na maior parte do mundo (PALMA, 2011a). Entre 1950 e 1980, o crescimento mundial teria sido de 4,5% ao ano, caindo para 3,5% no período 1980-2008. A queda na América Latina foi mais pronunciada, com a média anual de crescimento caindo de 5,4% no primeiro período para 2,7% no segundo. Países como Brasil e México, que haviam obtido

muito bom desempenho no primeiro período, passaram a ter resultados frustrantes. Um ponto central é destacar que a ISI, apesar das dificuldades, teve resultados muito melhores do que o arranjo produzido pelas reformas neoliberais.

Palma (2011a) mostra como os resultados estão muito relacionados tanto com o comportamento do investimento como da produtividade. Na América Latina, a formação bruta de capital fixo como proporção do PIB recuou de 26,8% em 1980 para 18,4% dez anos depois. A principal exceção foi o Chile, cujo índice subiu 3,3 pontos percentuais (CEPAL, 2002). A partir dos anos 1990, o investimento da região oscilou ao redor de 20% do PIB.¹² Por trás desse resultado encontra-se a significativa queda do investimento público, que respondia por grande parte do investimento no período anterior. A queda do investimento em infraestrutura teve efeitos particularmente negativos.

Também a produtividade estagnou-se em anos recentes. Palma (2011a) revela que a produtividade do trabalho na América Latina apresentou uma taxa de crescimento de 2,5% ao ano entre 1950 e 1980 e de apenas 0,2% entre 1980 e 2008. A produtividade brasileira, que havia se aproximado e atingido 30% da produtividade norte americana em 1980, teria caído para 18% da produtividade dos Estados Unidos em 2010¹³. Algo similar aconteceu com a Argentina e o México, sendo o Chile a principal exceção.

Segundo Palma (2011a), a principal razão para o desempenho da produtividade teria sido o baixo investimento por trabalhador, que estaria estagnado na região por 30 anos.¹⁴ Na avaliação do autor, o baixo investimento por trabalhador estaria relacionado à composição setorial da economia e ao baixo custo e à alta volatilidade do mercado de trabalho. A facilidade de contratar e a possibilidade de obter lucros com mão de obra barata explicaria a decisão de pouco investir na qualificação dos trabalhadores. É uma interpretação que guarda proximidade com a análise de Schneider (2013).

Os resultados estariam também relacionados ao desempenho ruim da indústria, um setor marcado por alta capacidade de demandar serviços mais

¹² A Índia, em contraponto, ampliou sua taxa de investimento de 10% nos anos 1950 para 40% na década de 2000.

¹³ Segundo Palma (2011a), poucos países no período 1960 a 1980 tiveram taxas de aumento da produtividade total dos fatores (TFP) superior ao Brasil.

¹⁴ Para Palma (2011a), esse indicador sintetiza pontos essenciais para explicar o menor dinamismo da economia. Em 2008, o investimento por trabalhador no Brasil estaria 22% abaixo do valor alcançado em 1980.

elaborados e de impactar positivamente a produtividade. Em 2003, a parcela da indústria no PIB era apenas de 15% na América Latina, muito abaixo do que havia sido no passado e bem inferior à da Ásia. Com a baixa qualificação da força de trabalho, fica difícil enfrentar competidores estrangeiros de maior produtividade, incluindo países com mão de obra mais barata.¹⁵ A opção seguida pela América Latina teria sido principalmente a criação de empregos no setor de serviços. Palma (2011a) mostra que, apesar das baixas taxas de crescimento, o emprego de baixa qualificação no setor serviços teria crescido significativamente e contribuído para os bons resultados do mercado de trabalho nos anos 2000.

Uma questão muito destacada por Palma (2004) é o papel do comércio internacional no desempenho latino-americano. As reformas neoliberais fortaleceram as exportações, mas o desempenho tem sido insuficiente por duas razões. Primeiro, pelo fato de a pauta exportadora ser composta por bens cuja demanda internacional cresce de forma menos robusta. Segundo, por tratar-se de produtos com baixo enraizamento nas economias domésticas. O principal exemplo é o México, cujo forte crescimento das exportações foi acompanhado por drástica redução do impacto sobre o crescimento, o que se explica pelo fato de a maior parte dos insumos ser importada (98% dos insumos na produção de televisores, por exemplo) (Palma, 2004).

O ponto é que a América Latina tem se mantido presa em uma pauta de exportações centrada em produtos primários ou pouco processados, produtos cuja demanda internacional se revela menos dinâmica. Palma (2004) mostra como a participação dos produtos primários no total das importações da OCDE caiu de 41,1% em 1963 para 10,6% em 2000, queda bem além da prevista pela tese Prebisch-Singer.¹⁶ A demanda da OCDE por manufaturados de alto conteúdo, em contraposição, teria aumentado 317%, enquanto a de manufaturados de média intensidade tecnológica cresceu 159%.¹⁷

Apesar dessas tendências, a América Latina continua com uma pauta de exportações centrada em produtos pouco elaborados. Palma (2004), ao comparar os períodos anteriores e posteriores a 1980, destaca um avanço tímido, passando de produtos primários para produtos manufaturados pouco elaborados. É marcante o contraste com os países asiáticos, que mostraram enorme capacidade de avançar

¹⁵ Ao que se soma, recorrentemente, taxas de câmbio sobrevalorizadas.

¹⁶ O baixo crescimento da demanda tende a ser acompanhado pela deterioração dos termos de troca.

¹⁷ A participação das máquinas e equipamentos de transporte passou de 18% para 41% do total.

ao longo da cadeia produtiva na direção de bens antes produzidos por países mais avançados, como o Japão.¹⁸ Parte importante desse sucesso deve-se à capacidade de ajustar a produção a ser exportada às características da demanda externa, agregando também valor à produção interna. Palma (2004) cita outros exemplos, como o da Finlândia e da Malásia, que inicialmente exportavam madeira bruta e avançaram para bens com maior valor agregado.¹⁹

A “incapacidade” latino-americana em mudar o conteúdo das exportações relaciona-se em parte à dotação inicial de recursos naturais e, portanto, à influência dos produtores nas respectivas políticas. Isso, no entanto, não redime os países em relação à incapacidade de avançar na direção de ações mais favoráveis ao desenvolvimento. O ponto central, segundo Palma (2004), é que não há forças “endógenas” a empurrar a América Latina na direção de produtos mais elaborados; isso exige a ação do Estado na construção de um aparato voltado à promoção de políticas industriais consistentes. Exigiria também mecanismos a impelir o setor privado a investir em qualificação dos trabalhadores e produtividade.²⁰

Enfim, outra característica compartilhada pelos países latino-americanos é a alta desigualdade. O índice de gini latino-americano era, em 2005, de 53,7, um terço superior ao de outros países em desenvolvimento e 50% superior à média global. A parcela controlada pelos 10% mais ricos na América Latina era de 45%, próxima à da África do Sul e bem superior a de outras partes do mundo (Palma, 2011b).

Por meio de comparação entre diversos países e regiões, Palma (2011b) mostra que o ponto principal não é a relação entre Gini e renda per capita. Palma mostra também que a parcela apropriada pelos grupos no meio da distribuição é relativamente similar entre os países. A desigualdade segundo o autor, é explicada principalmente pela proporção entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e aquela apropriada pelos 40% mais pobres. Um ponto essencial é, pois, entender porque os ricos na América Latina são capazes de apropriar-se de uma parcela tão

¹⁸ Esse é o movimento que Palma e outros chamam do padrão dos gansos voadores, em que os países mais atrasados seguem os mais avançados, passando a produzir os bens que vão se tornando menos atrativos para os líderes.

¹⁹ É bastante sintomático que as MNCs, quando decidem investir em cadeias produtivas como a madeireira, optam por extrair matérias primas da América Latina e localizar as etapas de processamento nos países do leste asiático (Palma, 2004).

²⁰ A construção desse aparato, no entanto, tende a enfrentar a resistência do discurso ideológico liberal, que voltou a se fortalecer após as dificuldades enfrentadas por governos de centro-esquerda na região.

grande da renda, enquanto os ganhos dos mais pobres tendem a ser passageiros, dado que são os mais afetados pelas recorrentes crises econômicas.

A alta desigualdade é por sua vez acompanhada pelas baixas taxas de poupança e investimento. Trata-se de um ponto destacado por Furtado (1997), que apontava como o consumo suntuoso das elites tende a comprometer as possibilidades de desenvolvimento. Assim, apesar de se apropriar de grande parte da renda, as elites pouco contribuem para o investimento e o desenvolvimento.

Em síntese, há várias evidências de desempenho inferior por parte dos países latino-americanos, em um processo que vem sendo recorrente. O presente artigo tem destacado como essas dificuldades estão relacionadas tanto a fatores ligados à dependência como a consistências institucionais ligadas à organização da economia e do sistema político. São fatores críticos para explicar porque os países latino americanos se parecem tanto e porque tem sido tão difícil promover estratégias exitosas.

6. Considerações finais

Há muitas similaridades no processo de desenvolvimento latino-americano, incluindo as semelhanças do modelo primário-exportador e as características do modelo de industrialização que se seguiu. Há similaridades nos avanços e dificuldades enfrentados pela ISI, assim como na crise e derrocada do modelo e no processo de conversão, de forma acrítica, às reformas neoliberais. Enfim, a região mostra também muitas similaridades no desempenho econômico recente, incluindo a composição da pauta de exportações, as dificuldades enfrentadas pela indústria e a alta desigualdade de renda.

Na década de 1950, a CEPAL desenvolveu um trabalho inovador chamando atenção para as especificidades estruturais dessas economias. Nas décadas seguintes, o processo de transformação apontou para outras regularidades e dificuldades, incluindo aquelas relacionadas à estrutura de interesses políticos e aos limites de capacidade estatal. São características que influenciaram as políticas adotadas e impediram a correção de rumos. Ficaram também claros os efeitos negativos que decisões dos países centrais e interesses ligados à comunidade empresarial e financeira internacional tiveram nas estratégias de desenvolvimento, realçando outras dimensões do fenômeno da dependência. Destacam-se assim elementos críticos para explicar tanto a dificuldade dos modelos de

industrialização como a forte crise da década de 1980 e o processo acrítico (e em grande parte desfavorável) de conversão ao neoliberalismo, que muito ajuda a explicar o estágio atual dessas economias.

Passadas a ISI e as reformas neoliberais, a América Latina continua enfrentando grandes dificuldades para superar desafios econômicos e sociais. A década de 2000 significou avanços importantes, mas a crise que se seguiu vem anulando parte das conquistas em muitos países. Destacam-se, nesse processo, as dificuldades em adotar programas bem sucedidos de avanço industrial e tecnológico.

Uma análise centrada nas instituições e na estrutura tem grande potencial para ajudar a entender esses processos. Essa análise precisa ser feita a partir de um referencial de economia política, capaz de integrar fatores econômicos, políticos e ligados às relações internacionais. Nessa direção, o referencial das variedades de capitalismo traz questões que contribuem para entender como as economias funcionam e como as instituições se complementam. No caso latino americano, provê explicações e hipóteses ambiciosas que contribuem para entender o baixo investimento por trabalhador, a estagnação da produtividade e a falta de uma ação coletiva integrada em favor de melhorias tanto no sistema educacional como no sistema de inovação. Como mostrou a análise de Schneider (2013), essas economias são capazes de funcionar e produzir lucro a despeito dos indicadores pífios em termos de produtividade, qualificação da mão de obra e inovação. Essa análise aponta também consistências institucionais que são críticas para se entender a “armadilha de baixa qualificação” e a relutância em se adotar um esforço integrado com capacidade de transformar a economia. Tal referencial ajuda assim a compreender como as instituições na América Latina contribuem para impedir medidas e reformas que, reconhecidamente necessárias, são bloqueadas em função da organização dos principais interesses econômicos e políticos.

A América Latina vem falhando na promoção do desenvolvimento. Alcançou êxito relativo durante um período, mas seu modelo de desenvolvimento vem sendo em geral frustrante desde os anos de 1990, com um breve interregno na década de 2000, explicado em parte pelos ventos favoráveis da economia internacional. Entender essa trajetória passa por ir além de elementos estritamente econômicos ou ligados às ideias econômicas. A trajetória latino-americana, como

esse artigo mostrou, foi também criticamente afetada por imposições colocadas pela organização do sistema econômico mundial e pelos interesses financeiros mundiais. Vencer esses constrangimentos requeria graus de coesão política e de coerência inacessíveis aos Estados tão complexos e divididos que se constituíram na periferia. É esse mesmo Estado que vem falhando em adotar reformas e coordenar políticas na direção de um modelo de desenvolvimento mais autônomo, capaz de fortalecer a capacidade de inovação, fomentar setores mais elaborados da indústria, ampliar a produtividade e a competitividade e superar a armadilha da renda média.

Exercícios de interpretação interdisciplinar, como o proposto nesse artigo, podem contribuir para uma melhor compreensão das dificuldades para se realizar as mudanças estruturais e institucionais necessárias para pavimentar o caminho do desenvolvimento latino-americano. Entender as rigidezes institucionais e a complexidade dos sistemas políticos, assim como relacioná-las com as dificuldades econômicas, são importantes passos para fortalecer o argumento em favor de uma articulação política estratégica capaz de promover mudanças e alcançar os objetivos.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. Nova York: Currency, 2012.

AMABLE, B. *The diversity of modern capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BARAN, P. *A economia política do desenvolvimento*. São Paulo: Nova Cultural, 1986 [1957].

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. São Paulo: Contraponto, 2004.

CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, 2002.

COX, R. *Production, power and world order. social forces in the making of history*. Nova York: Columbia University Press, 1987.

DONER, R.; SCHNEIDER, B. The middle-income trap, more politics than economics. *World Politics*, v. 68, n. 4, p. 608–644, 2016.

EVANS, P. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.

FRANK, A. G. *Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*. Nova York: Monthly Review Press, 1967.

FURTADO, C. *A fantasia organizada*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2009 [1961].

GALA, P. Dois padrões de política cambial: América Latina e Sudeste Asiático. *Economia e Sociedade*, v. 16, n. 1, p. 65–91, 2007.

GUDIN, E.; SIMONSEN, R. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1977.

GUIMARÃES, A. Institutions, state capacity and economic development. The political economy of Import Substitution Industrialisation in Brazil. (PhD Thesis). University of Sheffield, 2003.

GUIMARÃES, A. Historical institutionalism and economic policymaking: determinants of the pattern of economic policy in Brazil, 1930-1960. *Bulletin of Latin American Research*, v. 24, n. 4, p. 527–542, 2005.

HAGGARD, S. *Pathways from the periphery. The politics of growth in the newly industrialising countries*. Nova York: Cornell University Press, 1990.

HALL, P.; SOSKICE, D. An introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P.; SOSKICE, D. (Eds). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961 [1958].

KAY, C. *Latin American theories of development and underdevelopment*. Londres e Nova York: Routledge, 2011.

KOHLI, A. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LÊNIN, V. I. *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1989 [1916].

LOUREIRO, M. R. *Os Economistas no Governo*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LUXEMBURGO, R. *A acumulação de capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1984 [1913].

MEIER, G. M. The old generation of development economists and the new. In: MEIER, G. M.; STIGLITZ, J. E. *Frontiers of development economics: the future in perspective*. Washington: The World Bank: 2001.

MORAES, I.; IBRAHIM, H.; MORAIS, L. O Pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: o enfoque na mudança estrutural produtiva para igualdade. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 24, n. 1, p. 1–26, 2020.

PALMA, J. G. Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment? *World Development*, v. 6, n. 7–8, p. 881–924, 1978.

PALMA, J. G. Latin America during the second half of the 20th century: from the ‘age of extremes’ to the age of ‘end-of-history’ uniformity. In: CHANG, H. J. *Rethinking Development Economics*. Londres, Nova York: Anthem Press, 2003.

PALMA, J. G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

PALMA, J. G. Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms? *Cambridge Working Papers in Economics (CWPE)*, n. 1030, 2011a.

PALMA, J. G. Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’: it’s all about the share of the rich. *Development and Change*, v. 42, p. 87–153, 2011b.

PANIZZA, F. *Contemporary Latin America: development and democracy beyond the Washington Consensus*. Londres: Zed Books, 2013.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo: Record, 2000.

ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SCHNEIDER, B. R. *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SILVEIRA, A. M. A indeterminação de Senior. *Revista de Economia Política*, v. 11, n. 4, p. 70–88, 1991.

SOLA, L. *Ideias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: Edusp, 1998.

TAVARES, M. da C. Auge e o declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

TAVARES, M. da C. A Retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, p. 5–15, 1985.

THORP, R. A reappraisal of the origins of Import-substituting Industrialization 1930-1950. *Journal of Latin American Studies*, v. 24, n. S1, p. 181–195, 1992.