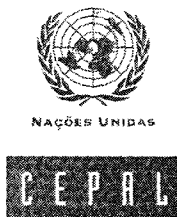
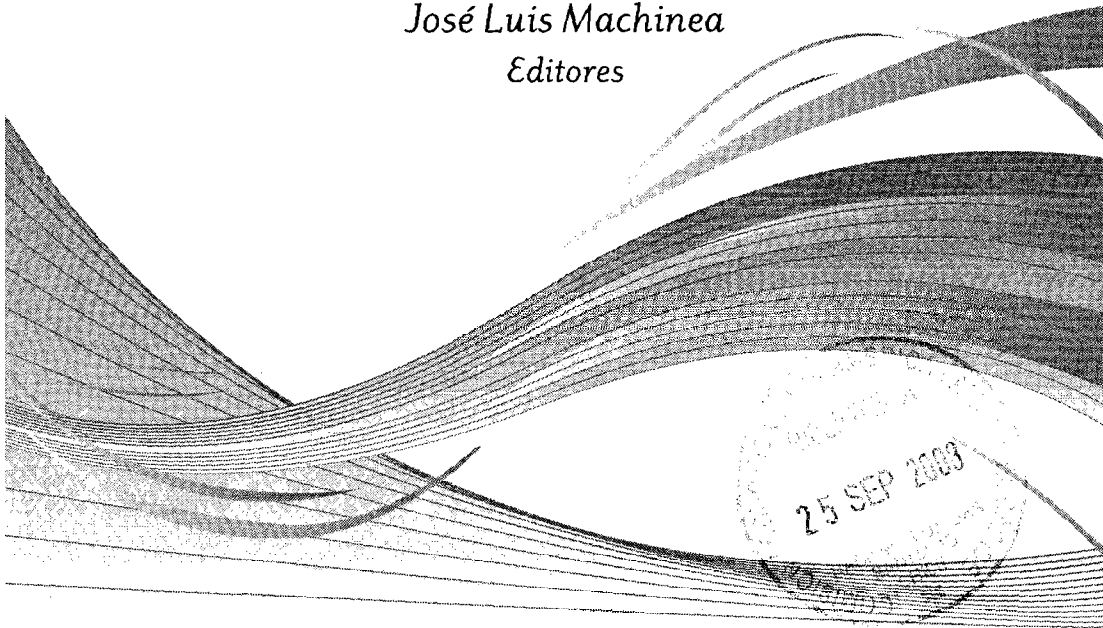


LC/2009/10 / c 2

Por uma revisão dos
paradigmas
do desenvolvimento
na América Latina

Oscar Altimir
Enrique V. Iglesias
José Luis Machinea
Editores



146921

Para a elaboração deste documento, contou-se com o financiamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB).

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe agradece a cooperação financeira que possibilitou a publicação deste documento.

Copyright © Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) /
Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB)
Todos os direitos reservados

LC/L.2910

Impresso nas Nações Unidas • Santiago do Chile • Agosto de 2008

Capa e diagramação interna: Gonzalo Zenteno

Índice

Apresentação	
<i>Enrique V. Iglesias e José Luis Machinea</i>	5
Introdução	
<i>Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias e José Luis Machinea</i>	7
Tema I: Etapas do pensamento sobre o desenvolvimento da América Latina ..	17
Os paradigmas do desenvolvimento na história latino-americana	
<i>José Antonio Ocampo</i>	19
Comentários:	
<i>Ricardo Bielschowsky</i>	58
<i>Pablo Gerchunoff</i>	64
<i>Osvaldo Sunkel</i>	69
Tema II: Os dilemas da América Latina no processo de globalização.....	77
O futuro da estratégia de crescimento da América Latina	
<i>Ricardo Hausmann</i>	79
Comentários:	
<i>Gilberto Dupas</i>	117
<i>Nicolás Eyzaguirre</i>	123
<i>Gert Rosenthal</i>	129
Tema III: As tensões distributivas	135
Determinantes e conseqüências da desigualdade na América Latina	
<i>J. Humberto López e Guillermo Perry</i>	137
Comentários:	
<i>José Antonio Alonso</i>	186
<i>Oscar Altimir</i>	195
<i>Nora Lustig</i>	201

Tema IV: Os desafios atuais da democracia e do desenvolvimento.....	205
Os desafios atuais da democracia e do desenvolvimento	
<i>Guillermo O'Donnell</i>	207
Comentários:	
<i>Marco Aurelio García</i>	236
<i>Ernesto Ottone</i>	242
<i>Bernardo Sorj</i>	249
<i>Juan Carlos Torre</i>	254
Anexos	259
Anexo I: Palestrantes e Painelistas	261
Anexo II: Convidados Especiais	265

Apresentação

A etapa atual do processo de globalização oferece oportunidades desconhecidas até o momento, ao mesmo tempo em que gera incerteza e efeitos negativos na vida econômica, social, política e cultural de milhões de pessoas. A América Latina experimenta uma mudança de época que apresenta um desafio de enormes proporções e supõe construir sociedades baseadas no desenvolvimento humano e na equidade, aproveitando as oportunidades para alcançar e manter um crescimento rápido e sustentado, de maneira a eliminar a diferença de bem-estar com os países desenvolvidos. Em tais circunstâncias, é de esperar que os paradigmas com que se organizam os processos de desenvolvimento também sofram mudanças fundamentais.

A reflexão e a ação em prol do desenvolvimento se encontram hoje numa encruzilhada que contempla não tanto as estruturas sobre as quais se deve edificar, mas a forma em que se deve encaminhar a ação do Estado, das empresas e dos atores sociais, de maneira que possam emergir múltiplas soluções para os problemas do crescimento, equidade e convivência democrática.

Com tal motivação e sob esta perspectiva, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) organizaram na sede da CEPAL o seminário “Paradigmas e opções de desenvolvimento na América Latina” (Santiago do Chile, 21 e 22 de junho de 2007).

O presente volume reúne os trabalhos encomendados a quatro ilustres acadêmicos, que serviram para abrir a discussão em torno de cada uma das quatro áreas temáticas em que se dividiu a ampla agenda que descreve as heranças do passado, os problemas atuais e os vislumbres do futuro dos países da região: i) as etapas do pensamento sobre o desenvolvimento da América Latina; ii) os dilemas da América Latina no processo de globalização; iii) as tensões distributivas; iv) os desafios atuais da democracia e do desenvolvimento. Inclui também os comentários dos integrantes dos quatro grupos de discussão que se seguiram às respectivas exposições principais.

Além dos experientes painelistas, o seminário contou com a presença de 50 convidados especiais, entre os quais se encontravam autoridades nacionais do setor de planejamento, peritos de organismos internacionais, funcionários nacionais e acadêmicos (veja o Anexo II).

Como seria de esperar de um elenco de personalidades de tal envergadura, a discussão foi pertinente, aguda e enriquecedora. Os trabalhos dos quatro oradores constituem ensaios preliminares para revisar os paradigmas e os comentários dos painelistas serviram para aprofundar um campo de discussão de tão amplo espectro como o que se colocou para o seminário. Com intervenções concisas, os convidados especiais ajudaram a pôr em perspectiva diferentes aspectos do debate.

Além de revelar a preocupação de ambos os organismos com a forma em que se vai moldando o futuro da Ibero-América no mundo globalizado, a co-publicação deste livro por parte da CEPAL e da SEGIB estimula a reflexão e amplia o debate acerca das idéias e experiências que representam opções de desenvolvimento sustentado, equitativo e democrático.

José Luis Machinea

Secretário Executivo
da Comissão Econômica para a
América Latina e o Caribe (CEPAL)

Enrique V. Iglesias

Secretário-Geral
Secretaria-Geral Iberoamericana
(SEGIB)

Introdução

Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias e José Luis Machinea

A história dos países da América Latina registra viradas de tal amplitude e generalidade que bem podem ser catalogadas como mudanças paradigmáticas. A noção de paradigma recolhe a multiplicidade de aspectos econômicos, sociais e políticos que interagem sob uma ordem determinada, e mais ou menos duradoura, em resposta a certos princípios básicos.

Os paradigmas do desenvolvimento representam uma forma de teorização focada na modalidade que o desenvolvimento de um país adquire quando transita por determinadas veredas, traçadas de acordo com certas regras dadas e no contexto das instituições estabelecidas. Daí o interesse em mudar ou substituir os paradigmas do desenvolvimento, ou ao menos transformá-los mediante um processo de renovação gradual.

Durante mais de um século, a América Latina gestou pelo menos três grandes paradigmas: o desenvolvimento para fora mediante surtos exportadores, a industrialização dirigida pelo Estado (o paradigma cepalino) e a agenda de reformas de mercado, sintetizada no consenso de Washington.

Cada um destes paradigmas continha um conjunto de idéias centrais que deram origem a estratégias de desenvolvimento e quadros institucionais coerentes com os princípios básicos que o orientavam.

Mas, com o tempo, todo paradigma é substituído por um novo e diferente, num processo que pode ser relativamente rápido e abrupto – como ocorreu em alguns países com a implantação das reformas de mercado na década de 1990 – ou pausado e vacilante, em cujo caso resulta difícil apreciar se estamos na presença de um novo paradigma ou ante mudanças parciais que representam uma contribuição ao que se encontra vigente. Em todo caso, um paradigma sempre contém processos de renovação que são fruto da experiência adquirida durante o seu funcionamento.

Uma visão retrospectiva revela que as estratégias de desenvolvimento adotadas na América Latina durante o século XX sob três paradigmas diferentes não conseguiram assegurar a convergência sustentada para os níveis de bem-estar alcançados pelos países desenvolvidos nem chegar a uma redução significativa e duradoura da desigualdade.

Dada a amplitude dos processos de longa duração, é particularmente útil observá-los com uma visão paradigmática, que incorpore os comportamentos microeconômicos e seus agregados, os fatos vinculados à sociedade e à macroeconomia, os princípios básicos em que estes se enquadram e os processos políticos a que dão lugar.

Com base nesta amplitude, organizamos os trabalhos do seminário e sua discussão em torno de quatro grandes linhas: i) o desdobramento histórico dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina; ii) os dilemas dos países da região no processo de globalização; iii) as tensões distributivas preexistentes e emergentes; iv) os desafios atuais da democracia e do desenvolvimento.

Devido à impossibilidade de tratar com equanimidade uma temática tão ampla como a implícita nestes grandes cortes analíticos, pedimos a quatro ilustres cientistas sociais que abordassem estes temas sob a ótica que considerassem mais atraente e mais reveladora do que se aprendeu até o momento. Além disso, convocamos diversos especialistas para formar quatro mesas-redondas e debater vários assuntos atinentes a cada um dos cortes temáticos em que se organizou a discussão.

José Antonio Ocampo analisa “Os paradigmas do desenvolvimento na história latino-americana” com base nas tendências mais destacadas de cada um deles e mediante a articulação da história das idéias com os processos de desenvolvimento.

Mostra como o **paradigma dominante na era das exportações**, ou do “desenvolvimento para fora”, girava em torno da modernização que se produziria com a integração dos países da região à economia mundial. No entanto, destaca que a manutenção de tarifas baixas não foi um requisito prévio dessa integração; pelo contrário, estas continuaram altas para alimentar os cofres fiscais.

Ocampo expressa que, sob este paradigma primário exportador, o desenvolvimento econômico teve que enfrentar três problemas estruturais: o desenvolvimento de transportes modernos, o acesso dos setores exportadores aos recursos naturais e a mobilização da mão-de-obra. De forma gradual, este paradigma foi se transformando até ser substituído pelo **paradigma da industrialização dirigida pelo Estado**.

O autor caracteriza esse novo paradigma em termos da industrialização como motor do desenvolvimento, de uma forte intervenção estatal na vida econômica e de políticas macroeconômicas centradas num aparato de intervenção no balanço de pagamentos – intimamente ligado à estratégia de industrialização – que se tornou cada vez mais complexo e cujo manejo se converteu no principal instrumento anticíclico. A estratégia se completou com o financiamento de setores industriais selecionados, um complexo aparato no setor agrícola e uma nova base tributária apoiada em maior medida na atividade interna.

Por outro lado, Ocampo assinala que desde os anos sessenta a CEPAL adotou uma posição cada vez mais crítica dos excessos da substituição de importações e caracteriza a proposta de revisão do paradigma de industrialização dirigida pelo Estado como um “modelo misto” que combina a política substitutiva com uma estratégia de diversificação das exportações e processos de integração regional. O autor afirma que em meados da década de 1960 esse modelo passou a ser dominante na América Latina.

A crise da dívida foi o golpe mais duro sofrido pelo paradigma de industrialização dirigida pelo Estado e terminou por promover sua substituição. Este paradigma teria podido evoluir e se aproximar do adotado no leste da Ásia, que combina a proteção e o fomento das exportações, mas, em vez de dar lugar a esta renovação, essa crise foi o veículo da mudança para um paradigma de orientação ortodoxa. Como assinala Ocampo, uma das diferenças essenciais entre o antigo e o novo paradigma é a relação entre as idéias e a prática. No caso do antigo, a teoria,

expressada pela CEPAL, surgiu numa etapa avançada do processo de desdobramento do paradigma, enquanto que no novo as idéias surgiram como uma ofensiva intelectual e inclusive abertamente ideológica.

O foco do novo paradigma foi a **liberalização das forças de mercado**. No plano macroeconômico, a idéia central era “chegar a um nível correto de preços”. A liberalização comercial e a abertura generalizada ao investimento estrangeiro direto foram propostas como formas de integração à economia mundial. Ocampo recorda que estas reformas foram acompanhadas do desmantelamento dos aparatos de intervenção estatal no desenvolvimento produtivo, implantados sob o paradigma anterior, a eliminação de boa parte dos controles cambiais, a liberação das taxas de juros, a eliminação da maior parte do crédito dirigido, a privatização de empresas públicas e a abertura dos serviços públicos ao investimento privado.

José Antonio Ocampo conclui que, desde o final do século XIX, a América Latina conseguiu se posicionar no processo de crescimento mundial como uma espécie de classe média do mundo e consolidar essa posição durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado. No entanto, esse processo foi interrompido na década perdida e ainda não é possível discernir se a atual fase de crescimento pode marcar o início de um novo avanço.

No que se refere à enorme dívida social acumulada, o autor destaca o fato de que os avanços mais notórios também se produziram durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado.

Ricardo Hausmann analisa “O futuro da estratégia de crescimento da América Latina” sob uma nova perspectiva e constata a ausência de um processo de convergência duradoura na região com respeito aos países industrializados, como cabia prever de acordo com as interpretações do modelo neoclássico. Pelo contrário, no período 1996-2006 se ampliou a diferença de produtividade com os Estados Unidos.

A análise de Hausmann se inicia com uma descrição detalhada do processo de desenvolvimento no qual a diversificação tende a aumentar até que o país alcance certo nível de renda e se torne mais especializado. Os países da América Latina parecem transitar hoje pela fase de diversificação. Junto a alguns colaboradores, o autor criou uma medida do nível de receita das exportações e de sua sofisticação. Com base nisto, verifica uma acentuada relação ascendente entre o nível de renda do país

e o de suas exportações. Uma consequência desta relação é que, à medida que avança o processo de desenvolvimento, muda a cesta de exportações; isto é, o país passa por uma transformação estrutural.

Se considerarmos a amostra mundial, observamos que a maioria dos países latino-americanos tem um grau de sofisticação muito inferior ao esperado. De acordo com Hausmann, isto indica que a falta de sofisticação das exportações atua como um obstáculo ao crescimento.

Por isso, o autor se pergunta: como os países podem mudar o que produzem? Quais obstáculos poderiam impedir este processo de mudança? Em geral, pode haver dois tipos de problemas: falhas de coordenação quando os mercados são incompletos ou derramamentos de informação, seja originados na capacitação de mão-de-obra ou relativos às descobertas individuais.

Cada nova atividade requer insumos específicos, alguns privados e muitos públicos. Em consequência, afirma Hausmann, o desenvolvimento dependerá das oportunidades e do quadro institucional estabelecido para as atividades já existentes. As novas atividades implantadas devem aproveitar as capacidades existentes (os mercados, o capital físico e humano, as normas e instituições), as quais serão úteis para levar a cabo estas novas atividades, desde que coincidam em certo grau com as necessidades que elas implicam. Por conseguinte, é mais fácil que as novas atividades sejam implantadas onde já há empresas, porque muitas das capacidades indispensáveis já estão presentes.

Mediante a adoção de uma medida de distância baseada nos resultados, Hausmann e Klinger mostram que o estabelecimento de vantagens comparativas a respeito de novos produtos é afetado pela distância entre estes e os produtos nos quais o país já conta com este tipo de vantagens. Também fazem referência a que o progresso é muito mais lento na parte menos densa do espaço dos produtos e mais simples na parte mais densa desse espaço.

A respeito de como se situa a América Latina no espaço de produtos, cabe assinalar que nenhum país da região se localiza em uma parte muito favorável deste espaço e os que estão mais bem posicionados são Brasil e México.

Com base na evidência que analisa em seu trabalho, Ricardo Hausmann interpreta que os obstáculos para a transformação estrutural podem servir como explicação alternativa para o aparente paradoxo apresentado pelo paradigma das reformas de mercado, que mostrou melhoras em importantes variáveis e divergências no crescimento e na produtividade.

Esse paradigma postulava que as políticas deviam ser horizontais e perseguir objetivos que dependessem de poucas dimensões. Entretanto, Hausmann observa que nos últimos anos a agenda de políticas de negócios se orientou para uma maior dimensionalidade. Por outro lado, as necessidades da transformação estrutural são de natureza muito específica; os insumos públicos necessários são não só multidimensionais, mas também específicos, e seu fornecimento público, combinado com investimentos inovadores, pode servir de base para uma transformação estrutural bem-sucedida.

Ante o problema de que os mercados não possam fornecer insumos e capacidades públicas para a atividade produtiva, Hausmann analisa os diferentes canais mediante os quais as entidades estatais podem obter informação sobre a demanda de insumos públicos, e também como essas entidades podem ser configuradas para responder de maneira eficiente, na ausência do incentivo do lucro. O autor destaca a possibilidade de estabelecer entidades de arquitetura aberta, auto-organizadas e transparentes, mediante a criação de organismos que recebam as solicitações de insumos públicos. A respeito do problema dos incentivos, propõe examinar modelos de organização em rede, dado que muitas das organizações existentes, tanto públicas como privadas, atuam como parte de um tecido institucional que reconhece as oportunidades e cria os incentivos para atuar e coordenar os resultados.

J. Humberto López e Guillermo Perry examinam de diferentes ângulos **“Os determinantes e conseqüências da desigualdade na América Latina”**, documentam as tendências da desigualdade na região, repassam algumas das explicações propostas para entender a situação atual e discutem os motivos pelos quais a redução da desigualdade de renda deveria ser uma prioridade política, ainda que de uma perspectiva puramente econômica.

A América Latina se destaca por seus graus de desigualdade, já que até o país mais igualitário da região exibe uma desigualdade superior à do país desenvolvido menos igualitário. Essa elevada desigualdade traz consigo altos níveis de pobreza e constitui uma barreira para sua redução. Os autores verificam que durante os anos noventa os pobres tiraram menos proveito do crescimento do que a média da população, embora talvez tenham enfrentado uma inflação menor do que os não pobres.

Sob o ângulo da mobilidade social e da igualdade de oportunidades, López e Perry constataam que, enquanto em alguns países – à frente dos quais se encontram Argentina, Chile e México – a mobilidade social é

relativamente alta para o contexto regional, em outros, como Brasil, Equador e Guatemala, é baixa. Com respeito a se existe uma relação entre o índice de mobilidade e o nível de desigualdade, cabe destacar que na região há ampla evidência de uma associação inversa entre esses fatores.

Ante a pergunta de se a evolução demográfica pode piorar ou melhorar a situação distributiva, os autores mostram dados que apóiam a hipótese de que a desigualdade aumenta com a idade da coorte.

A respeito de por que é tão alta a desigualdade na América Latina, López e Perry se inclinam pelos textos que sustentam que isto é consequência dos quadros institucionais estabelecidos pelas potências coloniais e da combinação das altas taxas de mortalidade entre os colonizadores e abundância de fatores produtivos. Estas circunstâncias teriam determinado estratégias de colonização que levaram à criação de instituições com um alto grau de exclusividade. Como consequência, se produziu uma elevada desigualdade na posse da terra, acesso à educação e poder político. Ainda hoje, a desigualdade no acesso aos ativos é elevada e representa um papel relevante na alta desigualdade de renda.

As diferenças em matéria de educação são o fator mais importante para prever as disparidades nos níveis de renda das famílias. Em consequência, a baixa mobilidade educacional constitui um significativo canal de reprodução da desigualdade. As diferenças de educação entre pobres e ricos determinam inclusive maiores diferenças na renda. A situação se vê agravada pela elevada coincidência entre os grupos com igual nível de educação na formação de novas famílias.

Os autores também abordam o tema do efeito comparativo do sistema fiscal sobre a desigualdade e mostram que, diferentemente do que ocorre na Europa, na América Latina as distribuições da renda de mercado e da renda disponível são similares. Isto se deve a que na Europa o efeito das transferências de bem-estar e da tributação direta reduz significativamente a desigualdade produzida no mercado, enquanto na América Latina apenas a afeta.

Finalmente, López e Perry se perguntam por que é importante reduzir a desigualdade. Por um lado, porque parece ser um fator determinante dos altos níveis de crime e violência, os quais por sua vez reduzem as perspectivas de crescimento. Por outro lado, porque uma desigualdade elevada supõe maior pobreza, o que por sua vez pode ser um obstáculo ao crescimento. A educação constitui outro canal mediante o qual a pobreza pode afetar negativamente o crescimento; a evidência sugere que os pobres têm menos incentivos para educar-se que os ricos. Por último,

os autores identificam e analisam em detalhes um canal relativamente pouco explorado: como a desigualdade pode elevar a volatilidade da renda e do produto, o que por sua vez reduz o crescimento.

Guillermo O'Donnell apresenta um trabalho sobre “**Os desafios atuais da democracia e do desenvolvimento**” e começa por reconhecer que tanto a busca do crescimento com equidade (ou seja, o desenvolvimento) como a aspiração à plena vigência dos direitos humanos e civis representam compromissos normativos da mesma natureza, que requerem um Estado que os sustenha e impulse. Depois, explica o que entende por **regime democrático** e caracteriza o que define um **agente**, a quem se atribuem, de maneira universalista, os direitos de votar e de ser eleito, o que o converte num **cidadão político**. No entanto, esclarece que a cidadania política é só um aspecto da democracia, que também implica direitos de cidadania civil, social e cultural.

Esse autor sustenta que nenhum país em nossa região conseguiu configurar um autêntico Estado democrático de direito, já que a vigência dos diferentes aspectos da cidadania é escassa, insegura e de distribuição viesada. São democracias de qualidade inferior, sustentadas por um Estado só parcialmente democratizado e com uma cidadania de baixa intensidade. Mesmo assim, todos têm direito de ser reconhecidos como cidadãos, não só como destinatários das políticas públicas, mas como origem e justificação da autoridade. Sobre este tema, conclui que o imperativo do desenvolvimento com equidade é prover condições sociais que vão se convertendo, mediante os acordos e conflitos da democracia, nos direitos e obrigações de uma cidadania em expansão.

Ao esclarecer conceitos vinculados ao Estado, Guillermo O'Donnell propõe uma definição focada no que o Estado é, e não no que faz ou pode fazer. Como tal, o define como um conjunto de instituições e relações sociais que controla o território e os habitantes que pretende abranger. Para fins analíticos, desagrega o Estado em quatro dimensões: conjunto de burocracias, sistema legal, foco de identidade coletiva e filtro que regula a abertura de suas fronteiras. O autor propõe que em cada uma delas se pode estabelecer empiricamente uma medida de resultado. Assim, é possível medir a **eficácia** das burocracias, a **efetividade** do sistema legal, a **credibilidade** como foco de identidade coletiva e sua **adequação** como filtro. Em geral, na América Latina continuam sendo observadas baixas pontuações nas quatro dimensões, circunstância que O'Donnell analisa em detalhes.

Toda estratégia de desenvolvimento implica decisões sobre o papel e os limites do Estado e da política. No entanto, o autor adverte que esta não é uma questão que possa ser estabelecida a priori e para sempre. As perguntas-chave sobre quais seriam os limites do Estado numa estratégia de desenvolvimento com equidade e como se deveria articular uma aliança para levar adiante tal estratégia devem ser elucidadas no terreno da política democrática.

O'Donnell recorda que emergimos de um paradigma no qual a tarefa do crescimento ficava a cargo dos mercados e a da democratização era responsabilidade da sociedade civil, onde se estabeleciam para o Estado limites muito estreitos e se confiava a política social ao derramamento do crescimento.

A seguir, o autor sugere a adoção de diversas medidas nas quatro dimensões identificadas a fim de melhorar o desempenho do Estado em cada uma delas e transitar para um desenvolvimento equitativo e o fortalecimento e a expansão da democracia. Percebe que tal melhoramento é requisito das estratégias que perseguem o desenvolvimento equitativo e a ampliação da cidadania, e que essas demandas ao Estado implicam arrecadar e gastar mais, mostrando também que se gasta melhor.

Em suas conclusões, Guillermo O'Donnell aponta para as mudanças implícitas na revisão do paradigma do desenvolvimento: i) resgatar o Estado e a política do esquecimento ao qual os relegou o paradigma anterior; ii) debater de forma permanente sobre os limites do Estado e da política, já que não é válido formulá-los a priori; iii) comprometer a discussão, desde o princípio, com o desenvolvimento equitativo e o fortalecimento e expansão da democracia.

Tema I

Etapas do pensamento sobre o desenvolvimento da América Latina

Os paradigmas do desenvolvimento na história latino-americana

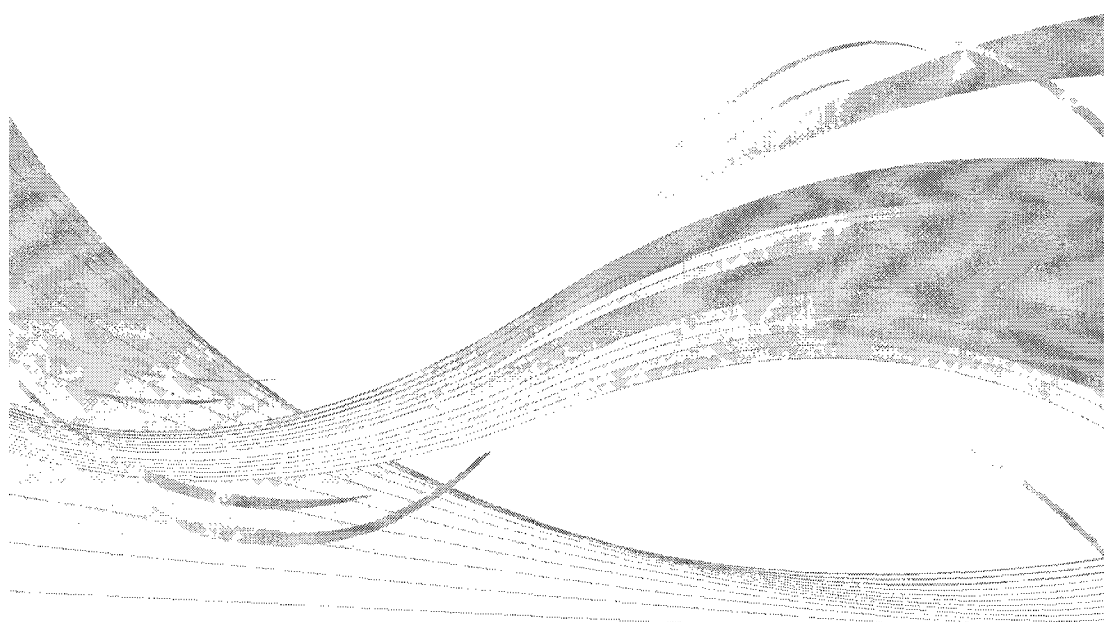
José Antonio Ocampo

Comentários:

Ricardo Bielchowsky

Pablo Gerchunoff

Osvaldo Sunkel



Os paradigmas do desenvolvimento na história latino-americana

*José Antonio Ocampo**

Neste ensaio descrevem-se as tendências mais destacadas da história dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina. Esta é uma tarefa difícil, já que não existe uma história do pensamento econômico latino-americano propriamente dito. O pensamento estruturalista e sua evolução para a teoria da dependência receberam maior atenção, inter alia, na recente publicação de Rodríguez (2006) sobre o pensamento estruturalista, nos ensaios de Bielschowsky (1998) e Rosenthal (2004) sobre a história do pensamento cepalino e no primeiro volume da autobiografia de Furtado (1989), que é em grande medida um relato dos primeiros anos da CEPAL. Cabe acrescentar a esse material o interessante estudo de Joseph Love (1994) sobre a evolução das idéias e ideologias econômicas na América Latina desde 1930, que dá bastante destaque ao estruturalismo,

* Professor da Universidade de Columbia e ex-Secretário Executivo da CEPAL. O autor deseja agradecer os comentários de Oscar Altimir e Osvaldo Sunkel a uma versão anterior deste ensaio, bem como os de Ricardo Bielschowsky, Osvaldo Sunkel e outros participantes do seminário "Paradigmas e opções de desenvolvimento na América Latina e no Caribe", realizado na CEPAL, em junho de 2007.

à escola da dependência e à influência do marxismo sobre esta última, e o ensaio já clássico de Palma (1978) acerca da teoria da dependência. O fato de as escolas estruturalista e dependentista terem sua própria história mostra sem dúvida que, não obstante a influência que receberam de correntes de pensamento externas à região, elas tiveram uma grande originalidade, inclusive se esta for vista como “a originalidade da cópia”, para usar o sugestivo título de um ensaio de Cardoso (1977) sobre a CEPAL. Com efeito, trata-se das únicas escolas de pensamento surgidas na América Latina que influíram nos debates econômicos internacionais. As demais são autoconcebidas como contribuições para uma ciência econômica considerada universal. É provável que os ensaios sobre os debates nacionais sejam mais numerosos, porém estão muito dispersos. Destaca-se, dentre eles, o livro de Ricardo Bielschowsky (1996) sobre a história do pensamento econômico brasileiro entre 1930 e 1964.

Mais do que historiar o pensamento econômico latino-americano cujas variantes nacionais deveriam ser objeto de estudos semelhantes ao do último dos textos citados, procura-se neste ensaio articular a história das idéias com a dos processos de desenvolvimento, a partir dos textos clássicos sobre a história do pensamento econômico latino-americano.¹ Com esse propósito, recorre-se extensamente a um ensaio anterior do mesmo autor (Ocampo, 2004a), que nele analisa a relação entre a América Latina e a economia desde fins do século XIX. Portanto, não se poderia dizer que aqui será feito um relato rigoroso da relação entre as idéias e os processos de desenvolvimento, mas, antes, que as grandes linhas interpretativas de ambos serão apresentadas. O ensaio está dividido em seis partes, das quais as duas primeiras servem de contexto. Na primeira parte faz-se a análise de alguns equívocos comuns nos debates sobre o desenvolvimento latino-americano, enquanto na segunda são apresentadas três hipóteses fundamentais para o entendimento dos “paradigmas” variáveis. As três seções seguintes referem-se de forma cronológica a três estágios geralmente bem aceitos do desenvolvimento econômico latino-americano: a era das exportações, a etapa da industrialização dirigida pelo Estado e a fase das reformas do mercado. O ensaio termina com algumas breves conclusões em que se esboçam apreciações sobre o legado da história dos paradigmas do desenvolvimento.

¹ Ver, entre outros, Furtado (1971) e Cardoso e Pérez Brignoli (1979). Também Sunkel e Paz (1976) podem ser acrescentados a esta categoria, embora seus textos tenham objetivos mais amplos de exposição teórica sobre o desenvolvimento econômico.

I. Equívocos comuns

Os conceitos de “ortodoxia” e “heterodoxia” têm sido utilizados com frequência, nos debates travados nas últimas décadas, como referências a diferentes escolas do pensamento econômico, embora nem sempre eles sejam apropriados e venham mesmo perdendo cada vez mais relevância no processo histórico. Além disso, esses conceitos possuem uma conotação que evoluiu ao longo do tempo. De fato, em muitos sentidos, as ortodoxias de ontem converteram-se nas heterodoxias de hoje e, por sua vez, as ortodoxias de hoje podem ser as ortodoxias de anteontem. Dois exemplos servirão para ilustrar essa idéia.

O primeiro está relacionado com os objetivos da política macroeconômica. Nas primeiras décadas do pós-guerra dominadas pelo pensamento keynesiano, a visão predominante, e nesse sentido “ortodoxa”, indicava que a política macroeconômica devia propender para o pleno emprego e o crescimento econômico. Tão evidente era essa idéia para os pensadores da época que ela foi, inclusive, consagrada no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional, em cujo Artigo 1º se assinala que uma das finalidades da nova organização é “facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional, contribuindo desse modo para a consecução e manutenção de altos níveis de ocupação e rendas reais, bem como para o desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os países membros como objetivos primordiais de política econômica” (inciso ii). Essa idéia soa “heterodoxa” hoje em dia, quando os baixos níveis de inflação são considerados praticamente um sinônimo de “estabilidade macroeconômica” e a visão “ortodoxa” dominante destaca que esse deve ser o principal e talvez único propósito dos bancos centrais, duas idéias que, sem dúvida, fazem Lord Keynes revirar-se na sepultura.

Algo semelhante ocorre com a identificação do desenvolvimento econômico com a industrialização. Como Love (1994) mostra, essa idéia foi fortemente endossada à época da Segunda Guerra Mundial e converteu-se no pós-guerra na visão dominante – e neste sentido “ortodoxa” – do pensamento sobre desenvolvimento econômico. Tanto assim é que, até pelo menos os anos setenta, o Banco Mundial aderiu firmemente a esse conceito, como os estudos de um de seus economistas de alto nível mais reconhecidos desse período, Hollis Chenery, refletem.² A “ortodoxia” de então converteu-se também na “heterodoxia” de hoje.

² Ver, inter alia, a compilação de seus ensaios clássicos feita pelo Banco Mundial, em Chenery (1979).

Por sua vez, há muitos estereótipos na história econômica latino-americana, e mesmo na mundial, que são equívocos flagrantes. Um dos mais comuns é a tendência a associar o apogeu do comércio exterior do século XIX com a crescente consolidação do câmbio livre. Essa associação, que é certamente válida para a Grã Bretanha na segunda metade daquele século, não existe em outras partes do mundo. De fato, quase todas as formas do pensamento econômico de fins do século XIX e princípios do século XX eram “liberais”, no sentido de identificar o desenvolvimento econômico com a livre iniciativa – ou seja, com o progresso da empresa privada –, mas também eram nacionalistas e se refletiam, portanto, em uma política protecionista em matéria de comércio exterior. Não foi em vão que o historiador econômico Paul Bairoch (1993) caracterizou a associação entre o câmbio livre e o apogeu comercial anterior à Primeira Guerra Mundial como um dos grandes mitos da história da economia mundial.

Na realidade, alguns poucos países adotaram uma política livre cambista por decisão nacional, mas não um livre comércio internacional propriamente dito. Com efeito, a política de comércio exterior continuou integrando os processos de consolidação dos Estados-nação, bem como os diferentes movimentos imperialistas. As grandes potências emergentes, entre as quais os Estados Unidos e a Alemanha, foram decididamente protecionistas e de fato desenvolveram no seu interior as defesas mais elaboradas do protecionismo ou, como posteriormente se chamou nos debates econômicos, da “indústria incipiente”. Após um breve apogeu das idéias livre cambistas em meados do século, a tendência mundial nas últimas décadas do século XIX e princípios do século XX aponta para o protecionismo. Como se verá mais adiante, a América Latina não esteve alheia a essa tendência. Já as regiões da Ásia ou África que aplicaram políticas livre cambistas o fizeram mais por imposição do Império Britânico do que por opção própria.

Existe um equívoco semelhante no que respeita à associação entre a fase de industrialização das primeiras décadas do pós-guerra no mundo em desenvolvimento e a “substituição de importações”, tanto assim é que o conceito de “industrialização por substituição de importações” é utilizado comumente como referência a esse período. Essa idéia foi objeto de uma crítica rigorosa no projeto sobre história econômica da América Latina que, a pedido do Banco Interamericano

de Desenvolvimento, foi dirigido por Rosemary Thorp (ver Thorp, 1998, e Cárdenas, Ocampo e Thorp, 2003). Ficou claro, na sua execução, que a substituição de importações foi tão-somente um dos elementos da estratégia de industrialização, e não necessariamente o mais importante em vários países, sobretudo os menores, nem teve a mesma importância nos países de maior porte em distintas etapas do processo. Em muitos deles, a substituição de importações foi conjugada com estratégias de exportação e integração econômica. Por esse motivo, no projeto concluiu-se que o conceito de “industrialização dirigida pelo Estado” capta muito melhor o caráter específico das políticas de desenvolvimento entre os anos cinquenta e setenta.

Outro discurso amplamente difundido assemelha a ortodoxia contemporânea ao “Consenso de Washington”. Tornou-se cada vez mais evidente que esse conceito é objeto de muita confusão. Em perspectiva, é óbvio que o decálogo original proposto por Williamson (1990) não suscita realmente um “consenso”, sequer entre os defensores das reformas do mercado. À medida que os resultados das reformas do mercado começaram a dar mostras de suas limitações, a heterogeneidade foi-se ampliando, e elementos que antes se encontravam à margem do “consenso” foram agregados. A “segunda geração de reformas” é um conceito ainda mais confuso, entre outras razões porque apresenta discrepâncias profundas em relação ao significado do desenvolvimento institucional, o presumível foco de atenção dessa geração de reformas. Por isso existem de fato muito mais “ortodoxias” contemporâneas do que se costuma supor (e muito mais heterodoxias também), o que pode ser atribuído ao conceito desenvolvido por alguns autores a partir dos anos noventa, segundo o qual não existe um tipo só de “economia de mercado”, mas de fato existem, como sustentam esses autores, muitas “variedades do capitalismo”.³

Caberia, portanto, nos primeiros parágrafos de um histórico dos “paradigmas” do desenvolvimento, reconhecer que ele não se presta a simplificações, as quais às vezes confundem mais do que esclarecem, e que é necessário visualizar a heterogeneidade e a complexidade de cada etapa de desenvolvimento e da evolução do próprio conceito de desenvolvimento.

³ Ver, entre outros, Albert (1992), Hall e Soskice (2001) e Rodrik (2007).

II. Três propostas básicas

Para começar, vou reportar-me a três propostas básicas que servem de marco de referência para muitos dos debates sobre as distintas etapas do desenvolvimento latino-americano.

A primeira delas é que a América Latina teve quase sempre uma visão de si mesma em função da sua articulação com a economia mundial. Essa concepção é inegavelmente válida no primeiro período, o da etapa exportadora, mas também o é no pensamento estruturalista que, não obstante o que se afirma nas interpretações ortodoxas contemporâneas, jamais proporcionou visões autárquicas do desenvolvimento. Contrariando essa postura, a proposta que se deriva do pensamento de Prebisch aponta para a redefinição da articulação da América Latina com a economia mundial, e não para o isolamento dela. Por isso, a CEPAL veio a ser, inclusive, uma das primeiras instituições a criticar os excessos da substituição de importações e a estimular a diversificação exportadora e a integração econômica.

Ainda que algumas versões do pensamento estruturalista e dependentista tenham desenvolvido uma concepção mais mecânica da relação entre a dependência externa (ou alguma de suas dimensões) e as estruturas internas,⁴ as versões mais elaboradas não incorreram nesse erro. Ao contrário, a interação entre as várias modalidades adotadas pela articulação com a economia mundial e as estruturas econômicas, políticas e sociais internas teve um papel destacado na literatura, conforme refletem os textos de Cardoso e Faletto (1969) e Sunkel (1971), entre outros. De fato, as propostas de Prebisch e da CEPAL sustentavam que era possível, dentro de certas margens, moldar a articulação com a economia mundial, o que às vezes também supunha o estabelecimento de novas formas de dependência externa.

Curiosamente, o pensamento ortodoxo contemporâneo é mais ambivalente nesse sentido. Por um lado, defendeu a qualquer preço a liberalização do comércio exterior como mecanismo essencial para a aceleração do desenvolvimento, mas, pelo outro, vê as políticas econômicas e outras características internas dos países como os fatores determinantes fundamentais do seu ritmo de crescimento. Gradativamente, e com

⁴ Inclui-se neste enfoque a análise dos efeitos da deterioração dos termos do intercâmbio de matérias-primas, certamente exagerados na literatura cepalina, que se torna ainda mais evidente quando se observa que essa tendência à deterioração não se manifestou no período que se estende dos anos trinta aos setenta.

especial força a partir da crise asiática, voltou-se a reconhecer o papel central desempenhado pelo funcionamento dos mercados internacionais, sobretudo os de capitais, mas também os de matérias-primas, no crescimento dos países em desenvolvimento, inclusive com primazia sobre os fatores internos.⁵

Curiosamente, o pensamento marxista também foi ambivalente nesse sentido, como se observa principalmente no debate em torno das modalidades de produção nos anos sessenta e setenta (Love, 1994). Embora se reconhecesse a existência de uma hierarquia econômica internacional (o imperialismo), o elemento dominante desse debate era a articulação de diferentes modalidades de produção, bem como a relação entre elas e as estruturas de poder dos países, razão por que a transformação fundamental sempre foi concebida como um processo interno, uma revolução nacional.

Todavia, em traços largos, os vários paradigmas do desenvolvimento latino-americano partiram da análise da integração dos países da região na economia mundial, ainda que tenham certamente interpretado de maneiras muito distintas as virtudes e deficiências das diversas formas que essa integração assume. É possível ter uma compreensão melhor da história do pensamento sobre o desenvolvimento na região a partir de uma análise das diversas modalidades de articulação das economias latino-americanas com o também variável contexto internacional do que em função de fatores essencialmente internos.

A segunda proposta coincide em grande medida com o expressado no estudo de Guillermo O'Donnell e poderia ser formulada da seguinte maneira: desde a sua origem o liberalismo se encarnou no conflito fundamental entre a igualdade – concebida em primeiro lugar como a igualdade perante a lei – e a livre empresa, com a sua correlação com os direitos de propriedade. O primeiro desses elementos, a afirmação de que todos os cidadãos são iguais perante a lei, poderia ser considerado o avanço mais importante do mundo contemporâneo e, provavelmente pelo mesmo motivo, a definição por antonomásia da modernidade, em contraposição às estruturas estamentais que a precederam. Esse elemento foi, além disso, essencial para o surgimento do capitalismo moderno,

⁵ Neste sentido, são muito interessantes as contribuições de Calvo (2005). Segundo esse autor, tanto o apogeu dos anos noventa como a crise do fim do século foram fruto mais de fenômenos internacionais do que nacionais. Ver também o ensaio recente de Izquierdo, Romero e Talvi (2007).

razão por que é impossível deixar de reconhecer que todos os agentes econômicos podem relacionar-se como iguais no mercado, que é, ademais, protegido no seu funcionamento por um marco normativo proporcionado pela lei, perante a qual os cidadãos são também reconhecidos como iguais. Nesse sentido, os dois conceitos são complementares.

Ao mesmo tempo, tal como assinala Norberto Bobbio (1989) em um livro precioso sobre as controvérsias históricas dentro do liberalismo italiano, existe um conflito permanente entre esses dois princípios liberais do qual derivam vertentes cuja tendência é privilegiar alternativamente o princípio da igualdade ou a defesa dos direitos de propriedade. Esse conflito permanente também se reflete na história do liberalismo político no nível internacional. De fato, identificam-se sob essa epígrafe partidos políticos como o austríaco e o alemão, defensores a qualquer preço da livre empresa, além de outros, como o inglês, o antigo italiano e vários latino-americanos (dentre os quais talvez sobressaia o colombiano) que, partindo da defesa da igualdade social, desenvolveram historicamente uma tendência intervencionista próxima da social democracia. Esta última pode, em certo sentido, ser concebida como uma expressão política acabada do princípio liberal da igualdade dos cidadãos.

O mesmo conflito se manifesta no pensamento econômico. De fato, o institucionalismo econômico moderno proclama os direitos de propriedade e os custos de transação associados à fraqueza ou ausência de tais direitos como os eixos em torno dos quais o desenvolvimento institucional é articulado (ver, em particular, North, 1990). Em contraposição, um amplo conjunto de correntes do pensamento econômico centraliza a sua análise nas desigualdades geradas pelo mercado e sugere medidas redistributivas para corrigir esses efeitos, por meio tanto do orçamento público quanto da regulação dos mercados, especialmente o trabalhista. Esta última recomendação não é casual, porque é precisamente no mercado de trabalho que se manifestam de forma mais concreta a desigualdade dos agentes que atuam no mercado e o fato de que as regulações estatais devem propender para corrigir em parte essa desigualdade. É isso, aliás, que expressa a cisão histórica que separa o direito trabalhista do civil.

Além disso, conforme O'Donnell assinala no seu texto, o princípio da igualdade somente se materializou ao longo da história de maneira muito gradativa, inclusive nos países industrializados, e também resultou de longas lutas sociais. Assim sendo, mesmo o país que expressou na sua Declaração de Independência que era "evidente, por si mesma", a verdade de que "todos os homens são criados iguais", os Estados Unidos, demorou

quase um século para reconhecer que essa igualdade era incompatível com a escravidão, uma luta liderada desde o começo do século XIX pelo movimento antiescravagista britânico. Por sua vez, o movimento socialista travou desde o século XIX uma longa luta pelos direitos à igualdade dos trabalhadores que deu origem às normas de proteção trabalhista e ao surgimento paulatino do Estado de bem-estar. De modo semelhante, o movimento feminista empreendeu, primeiramente, a campanha pelo direito ao voto e, depois, uma longa luta pela igualdade das mulheres em outras esferas da vida econômica e social. Cabe, ademais, recordar que durante muito tempo o direito de voto foi não só negado às mulheres, mas também aos homens que não possuíam bens ou eram analfabetos. Somente em épocas relativamente recentes adotou-se finalmente o sufrágio universal, uma prática consagrada em todas as democracias contemporâneas como o direito político fundamental e, por conseguinte, a expressão mais clara da igualdade política dos cidadãos.

Seria possível, então, afirmar que a consolidação dos princípios de igualdade formulados nas duas grandes declarações liberais do final do século XVIII – a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa e a Declaração de Independência dos Estados Unidos – demorou mais de dois séculos e que esses instrumentos se materializaram em múltiplas esferas da vida política e social. Durante muito tempo não foram admitidos, portanto, direitos que hoje consideramos inerentes à cidadania e cujo reconhecimento só ocorreu como resultado das lutas travadas pelos movimentos sociais.

Em termos muito simples, seria válido dizer que a exposição acima feita mostra que o liberalismo nasceu coxo, não só porque surgiu no seio de sociedades desiguais, mas também porque encarnou desde os seus primórdios o conflito, já mencionado, entre os princípios de igualdade e os direitos de propriedade. Essa ambivalência foi ainda mais marcante em sociedades que, como as latino-americanas, encerravam profundas desigualdades herdadas do passado colonial. Por isso, o liberalismo econômico latino-americano quase nunca coincidiu com o liberalismo político. No século XIX, pouquíssimos países adotaram de maneira mais ou menos contínua uma organização política que se possa considerar como tipicamente liberal e que em todos eles foi afetada por interrupções relativamente freqüentes. No resto da América Latina, o liberalismo político foi, sobretudo, uma sucessão descontínua de períodos históricos breves e não teve uma radicação muito forte entre as elites dirigentes. Como veremos mais adiante, umas das exceções históricas dos últimos 20

anos é precisamente o fato de que o liberalismo econômico coincidiu por fim com o liberalismo político. O mesmo pode ser dito da constituição de outras instituições republicanas, entre as quais a de um sistema de justiça independente a que todos os cidadãos podem ter acesso, em condições de igualdade, uma área que até nossos dias permanece como um dos grandes déficits institucionais latino-americanos.

A terceira proposta, provavelmente a mais óbvia de todas, é que na América Latina se deve levar em conta a heterogeneidade regional, que em muitos casos remonta à época colonial. Por isso, há grandes diferenças entre a história dos países que foram construídos com base na dominação da população indígena e a dos que se estruturaram com base na escravidão ou nos poucos espaços desenvolvidos nas colônias por colonos brancos pobres (na Costa Rica, entre outros países, e em algumas regiões da Colômbia e de Cuba) ou por meio de imigrações tardias de mão-de-obra européia, como se deu na Argentina, no Uruguai e – em menor medida – no Sul do Brasil e no Chile. Conforme assinalado em textos clássicos sobre a história econômica latino-americana, as formas de articulação com a economia mundial também foram determinantes; incluem-se entre elas o padrão de especialização mineiro ou agrário-exportador e, neste último caso, várias modalidades de organização da produção rural.⁶ Todos esses fatores determinaram as grandes diferenças entre os países da região que subsistem até os nossos dias.

III. A era das exportações

O conceito que talvez melhor descreva o pensamento econômico na era das exportações, ou o “desenvolvimento para fora” clássico, é o de “progresso”. Esse conceito – ou, em termos mais contemporâneos, o de “modernização” – foi de fato o eixo do liberalismo econômico latino-americano. Segundo a visão predominante nesse período, o progresso devia ser o efeito da integração dos países latino-americanos na economia mundial como produtores de matérias-primas. Mas ao mesmo tempo, como se afirma em uma historiografia econômica já extensa, essa integração não teve como pré-requisito a manutenção de tarifas aduaneiras baixas,

⁶ Ver, a respeito, os textos citados na nota 1, bem como as contribuições mais recentes de Bértola e Williamson (2006), Bulmer-Thomas (2003), Cárdenas, Ocampo e Thorp (2003), e Engerman e Sokoloff (1997).

isto é, não se baseava na adoção de princípios livrecambistas clássicos considerados como requisito imprescindível. Ao contrário, a América Latina teve as tarifas aduaneiras mais altas do mundo a partir da segunda metade do século XIX, com uma única exceção: o período imediatamente posterior à Guerra Civil dos Estados Unidos, quando esse país passou a ocupar o lugar que até então era, nesse sentido, da América Latina (Coastworth e Williamson, 2003; Bértola e Williamson, 2006).

O fato acima assinalado foi consequência fundamentalmente da dependência fiscal dos impostos aduaneiros. O sistema tributário colonial, estruturado com base em impostos sobre a terra e as minas, foi considerado pelos liberais do século XIX como um obstáculo ao desenvolvimento da exportação de matérias-primas, razão por que trataram de desmontá-lo. Posteriormente à redução ou, em alguns casos, à eliminação da antiga base tributária, o mais fácil foi recorrer aos gravames aduaneiros que, pelo menos no caso dos arrecadados nas colônias e que antes haviam sido baixos, davam uma boa margem para o incremento das receitas tributárias. Por conseguinte, as necessidades fiscais tornaram o câmbio livre clássico impossível. As tarifas aduaneiras podiam ser consideradas, obviamente, como um imposto implícito na atividade exportadora, mas os setores exportadores sempre preferiram essa forma de tributação aos impostos diretos sobre os recursos naturais.

Todavia, independentemente das necessidades fiscais, o protecionismo se firmou em muitos países da região nas últimas décadas do século XIX, seguindo tendências mundiais muito comuns nesse período. De fato, como já se comentou, o liberalismo do século XIX nem sempre foi livrecambista. O liberalismo livrecambista que triunfou na Grã Bretanha em meados desse século e foi amplamente tratado nos principais escritos econômicos da época deve ser considerado na prática como apenas uma das variantes do pensamento liberal então prevalecente.

Além disso, na América Latina o liberalismo protecionista não foi muito contraditório para as classes empresariais da época porque a produção com tecnologias modernas destinada ao mercado interno e a produção destinada ao mercado mundial eram vistas finalmente como duas manifestações do mesmo impulso no sentido do “progresso”. De qualquer modo, o objetivo básico foi sempre a produção de matérias-primas para o mercado mundial e, por essa razão, as indústrias “exóticas” derivadas do protecionismo excessivo sempre foram objeto de crítica. Em terminologia moderna, o viés antiexportador do regime de proteção preocupava bem menos os liberais da época do que o atraso produtivo.

Visto de outro ângulo: os custos das importações das economias dinâmicas associadas à modernização eram considerados superiores aos custos estáticos da proteção.

Por isso, como foi amplamente documentado em muitos textos da história econômica nacional e local, a industrialização avançou muito durante o período de exportação de produtos primários, embora dentro de margens mais limitadas do que seria característico da fase seguinte (Bértola e Williamson, 2006). O que não houve na América Latina, entretanto, foi um Hamilton ou um List. Esse papel veio a ser cumprido por Prebisch na etapa seguinte, mas já quando o protecionismo se havia arraigado firmemente ao longo de décadas.

Os obstáculos fundamentais do desenvolvimento econômico da época que as instituições se propuseram resolver giravam em torno de três problemas básicos: o desenvolvimento dos transportes modernos, o acesso dos setores exportadores aos recursos naturais e a mobilização da mão-de-obra. O desenvolvimento dos serviços sociais, especialmente na esfera da educação pública e dos primeiros sistemas de saúde pública, também interessou aos liberais da época, apesar da longa distância que o separava dos paradigmas de intervenção do Estado nesses âmbitos, generalizados a partir de meados do século XX. Em torno desses desafios definiu-se, ademais, o papel do Estado. Todos esses temas têm especificidades históricas, próprias de economias que ainda evidenciavam um grande atraso.

Com relação ao primeiro dos problemas citados, cabe recordar que a integração territorial foi um obstáculo universal até o século XVIII, recém-superado no século XIX graças ao desenvolvimento dos transportes modernos. No caso de economias exportadoras de matérias-primas, o acesso dos setores exportadores aos mercados mundiais deu origem a uma demanda direta nesse campo, à qual se somaram as demandas decorrentes do interesse pela integração do território, um objetivo que, revestindo também aspectos políticos, adquiriu grande importância na Argentina, no Chile e no México, entre outros países. O direcionamento de investimentos estrangeiros e do investimento privado em geral para o desenvolvimento da rede ferroviária, da navegação a vapor e das redes viárias foi a opção preferida, mas os Estados envolveram-se de diferentes maneiras nessa tarefa, concedendo terras públicas e subvenções aos investidores privados, ou na condição de investidores diretos. A demanda

por maiores arrecadações tributárias, que veio a ser atendida por meio dos sistemas aduaneiros, esteve em grande medida associada à necessidade de recursos para facilitar esses avanços.

Como bem se sabe, a demanda por serviços de transporte modernos para integrar as várias zonas de um país aos mercados mundiais teve, em muitos casos, um efeito paradoxal na integração do mercado interno, dado que algumas partes dos territórios nacionais acabaram por ter melhor conexão com o exterior do que entre si. Há, nessa matéria, um contraste também com os Estados Unidos, onde a integração do mercado interno sempre desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento dos transportes modernos. Finalmente, na América Latina, a tarefa de integrar os mercados internos ficou incompleta, pela mesma razão acima assinalada, e foram necessários grandes esforços para completá-la na fase de industrialização dirigida pelo Estado.

O segundo problema institucional foi o que reivindicava a colocação dos recursos naturais a serviço dos exportadores. Esse desafio refletiu-se principalmente no regime de apropriação da terra e no desenvolvimento da legislação mineira. O primeiro desses processos incluiu a redução ou eliminação das reservas ou redutos indígenas, dando continuidade à tendência colonial que é reflexo da franca ojeriza do pensamento liberal à propriedade coletiva. Além disso, o acesso aos recursos naturais e à terra teve como contrapartida a redução ou eliminação de tributos associados à última, como o dízimo, e a diminuição dos associados à mineração. Em alguns poucos casos, as exportações de recursos naturais converteram-se no objeto direto de tributos, geralmente de curta vigência, exceto nos casos em que o produto exportado era em certo sentido um monopólio natural. O guano peruano e o nitrato chileno são os exemplos mais importantes e talvez únicos de monopólios naturais desse tipo. Pode-se dizer, nesse caso, que havia uma “tarifa aduaneira ótima” que a legislação reconheceu.

O terceiro problema, que em certo sentido foi o que mais distinguiu as economias da região, consistiu na mobilização da mão-de-obra para os setores modernos e, em geral, na criação de um moderno mercado de trabalho. Nos documentos do século XIX observa-se uma queixa persistente dos círculos empresariais da época de escassez de mão-de-obra (ver, a respeito, Bulmer-Thomas, 2003). Embora esse fato pudesse refletir a abundância relativa de terra, também tinha relação com as diversas formas de “atar” a mão-de-obra à terra que caracterizavam as economias pré-capitalistas: a escravidão, as relações “semifeudais” do latifúndio latino-americano tradicional e o pertencimento a uma comunidade

indígena. Nesse sentido, o problema não se resumia à falta de mão-de-obra, mas era, antes, de falta de mão-de-obra móvel e, especificamente, de mão-de-obra assalariada.

O acima exposto significa que a particularidade primordial do mercado de trabalho era precisamente a situação oposta à que mais tarde foi caracterizada por Arthur Lewis como uma "oferta ilimitada de mão-de-obra". Também significa que o mercado de mão-de-obra assalariada é provavelmente a instituição fundamental de uma economia capitalista moderna, conforme assinalou Marx no seu tempo. A oferta ilimitada de mão-de-obra de Lewis é posterior, portanto; surgiu quando o problema institucional da criação de um mercado de trabalho moderno havia sido solucionado e foi, sem dúvida, uma característica importante dos dois períodos posteriores. O método empregado para solucionar o problema da mobilidade da mão-de-obra em diferentes contextos gerou formas (e conflitos) sociais muito diferentes. A melhor solução foi o recurso à mão-de-obra móvel no nível internacional, que deu origem a múltiplos processos de colonização em todo o território continental, cujos resultados foram desiguais. A solução ótima foi possivelmente a do recurso à mão-de-obra européia, de alto custo em função de remunerações que permitissem a concorrência com outros pólos de atração, especialmente os Estados Unidos, e que somente se concretizou em alguns poucos casos na América do Sul, sobretudo na Argentina e no Uruguai, e em menor escala no Chile e no Sul do Brasil (neste último caso durante o apogeu da cafeicultura no final do século XIX). A Ásia era a outra fonte importante de mão-de-obra móvel no nível internacional e uma solução mais parcial, dadas as enormes distâncias envolvidas, embora a ela tivessem recorrido Cuba, em parte, algumas colônias inglesas do Caribe, o Panamá e o Peru, bem como o Brasil, que conseguiu atrair pequenos contingentes de emigrantes japoneses. O recurso a uma ou outra fonte de mão-de-obra exigia volumes muito variáveis de recursos públicos, conforme assinalado por Lewis (1969), e igualmente interessante é o fato de que ele deu lugar a instituições sociais muito distintas. De modo especial, a mão-de-obra européia trouxe para a América Latina uma série de reivindicações sociais dos trabalhadores que se traduziram nas lutas sindicais que logo surgiram. Uma terceira solução, de escala ainda menor e que beneficiou algumas plantações bananeiras do Caribe e do Panamá, consistiu no recurso à mão-de-obra livre que se tornara disponível no Caribe de língua inglesa em virtude do rápido processo de abolição da escravidão.

Uma segunda forma de mobilizar mão-de-obra para atender às demandas de aumento da produção destinada ao mercado foi o recurso aos redutos da economia camponesa. De fato, seria válido considerar que nos Estados Unidos, ao contrário da América Latina, foi a combinação de numerosos redutos desse tipo com a volumosa migração européia que permitiu a rápida configuração de um mercado de trabalho em que a oferta de mão-de-obra móvel não constituiu uma restrição ao desenvolvimento. Em contraposição, dadas as modalidades da economia colonial, havia na América Latina e no Caribe pouquíssimos núcleos camponeses, mas onde eles existiam – na Costa Rica, em algumas regiões de Cuba e na região antioqueña da Colômbia – foram um fator importante do dinamismo moderno.

A terceira forma de mobilização de mão-de-obra é a que Marx definiu como “proletarização”, ou seja, a destruição das formas antigas de produção para que a mão-de-obra vinculada à terra se convertesse em mão-de-obra assalariada. Esse foi um processo muito vagaroso que se desenrolou em quase todos os países, porém sua lentidão deu a impressão de escassez da qual se queixavam os empresários de muitos países latino-americanos. Além disso, os liberais do século XIX sempre tiveram uma atitude ambivalente nesse campo, já que muitos empresários construíram seus latifúndios com base em modalidades de organização do trabalho típicas dessas formas tradicionais e não poucas vezes cometeram excessos, o que deu lugar a conflitos agrários, o mais importante dos quais foi a Revolução Mexicana.

A última forma de mobilização de mão-de-obra – e a mais paradoxal – consistiu no recurso a novas variedades da instituição colonial do trabalho forçado (*mita*), segundo as quais os trabalhadores indígenas eram obrigados a trabalhar nas explorações agrícolas destinadas à produção para fins de exportação. Essa forma de mobilização foi utilizada, *inter alia*, nas fazendas de café da Guatemala, onde a contradição entre diferentes princípios liberais chegou à sua expressão máxima, tal como aconteceu nos países em que imperava a escravidão e que, a exemplo do Brasil e de Cuba, resistiram por mais tempo à inevitável abolição dessa instituição. Em ambos os casos, a liberdade empresarial tinha por base a absoluta negação da liberdade das pessoas.

Como fica patente nessas formas de mobilização de mão-de-obra, em alguns casos os princípios liberais não se consolidaram fortemente nem se estenderam no terreno político, dois fenômenos que estão obviamente inter-relacionados, já que as estruturas de poder não deram muito espaço

para o surgimento de uma democracia política. Precisamente por esse motivo, na etapa liberal houve pouco avanço na criação de serviços sociais. Nesse sentido, a maior contribuição do liberalismo se encontra na educação pública, cujo desenvolvimento foi, entretanto, muito heterogêneo na região, e inclusive muito incompleto, mesmo nos países mais avançados. O Uruguai se destaca por haver assentado, no começo do século XX, os alicerces de um Estado de bem-estar social, através do “battlismo” (ver, entre outros, Finch, 2005). Na maioria dos outros casos, a proteção social sobreveio principalmente como efeito de lutas sociais que, conforme o país, foram sindicais, herdadas da Europa, ou camponesas, de origem mais local.

Por conseguinte, o “progresso” almejado pelos liberais latino-americanos do século XIX foi muito desigual e “periférico”, para usar o termo que Prebisch mais tarde popularizou. O processo não teve nem um Hamilton nem um List e não contou, portanto, com o impulso necessário à construção de nações industriais modernas. E, o que não é menos importante, consistiu na transição de antigas para novas formas de desigualdade, constantes em muitos casos apenas do uso das formas originais com novas roupagens.

IV. A industrialização dirigida pelo Estado

Se a modernização foi o eixo da etapa de desenvolvimento “para fora” de tipo clássico, a combinação de industrialização e intervenção estatal foi o eixo da etapa que teve início nos anos trinta. A ruptura com a fase anterior foi menos nítida do que se afirmava em alguns textos sobre desenvolvimento econômico, seja porque a industrialização tinha muitos antecedentes, como já se viu, seja porque os exportadores de matérias-primas continuaram a desempenhar um papel importante no desenvolvimento latino-americano. Tal como sustenta Fishlow (1985), seria válido dizer que os três elementos que refletiram com maior clareza as novas concepções foram o desenvolvimento de uma política macroeconômica centrada na gestão do balanço de pagamentos, o conceito de industrialização como motor do desenvolvimento e a forte intervenção estatal em diversas esferas da vida econômica. A América Latina também produziu nessa etapa do desenvolvimento uma nova concepção da ordem econômica internacional cuja influência até os nossos dias tem sido crescente.

O primeiro desses elementos provém, sem dúvida, da crise mundial dos anos trinta. À semelhança do que ocorreu no caso da industrialização, esse fenômeno tem muitos antecedentes. De fato, o período de desenvolvimento exportador anterior foi marcado por crises recorrentes nas economias exportadoras de matérias-primas. Nesse contexto, um dos traços que distinguiram a América Latina na conjuntura internacional foi a tendência de muitos países a abandonar o padrão ouro ou o padrão prata durante períodos mais ou menos longos, embora permanecendo sempre na expectativa do retorno ao padrão metálico. Por conseguinte, não foram feitas tentativas de abandono permanente da ortodoxia macroeconômica.

A crise dos anos trinta mudou radicalmente esse padrão porque derrubou os alicerces da ortodoxia com a queda do padrão ouro no próprio centro do sistema. O abandono do padrão ouro, em setembro de 1931, pela empreendedora Grã Bretanha, constituiu, pois, um marco que foi sucedido em vários países industrializados (e em alguns casos precedido) por tentativas pragmáticas de fazer frente à crise por meio do gasto público e de políticas monetárias expansionistas. A mesma teoria econômica sofreu uma mudança radical a partir da publicação da teoria geral de Keynes, que abriu o caminho para um ativismo macroeconômico antes desconhecido, cujo propósito essencial era a tentativa de moderar os ciclos econômicos.

A política macroeconômica anticíclica surgiu também na América Latina em consequência da crise dos anos trinta, mas nela as modalidades dominantes de intervenção macroeconômica foram diferentes, dependendo dos determinantes do ciclo econômico no centro e na periferia da economia mundial. De fato, enquanto o eixo do pensamento keynesiano foi a estabilização da demanda agregada mediante uma política fiscal e monetária ativa, nos países latino-americanos o foco da atenção deslocou-se para o balanço de pagamentos, como efeito dos choques externos tanto nos preços das matérias-primas quanto na conta de capitais. A intervenção no balanço de pagamentos converteu-se, então, no principal instrumento para fazer frente aos choques externos, quer negativos ou positivos. O mecanismo de intervenção tornou-se cada vez mais complexo; com algumas variantes de um país para outro, incluiu o controle do câmbio e das tarifas aduaneiras, bem como o controle direto sobre as importações, a tributação das exportações tradicionais, as taxas de câmbio múltiplas – que em muitos sentidos tiveram efeitos mais afins à política comercial que à cambial – e, posteriormente, incentivos às novas

exportações. A gestão desses instrumentos em função do ciclo econômico, isto é, dos choques relativos à oferta agregada de origem externa, cumpriu um papel anticíclico muito mais importante do que o manejo da demanda agregada em economias cujas fontes de perturbação macroeconômica tinham origem fundamentalmente externa.

Tal como se reflete na sua natureza, essas intervenções estavam intimamente associadas ao segundo componente da estratégia implementada cujo foco de atenção foi mais o crescimento a longo prazo do que a gestão das conjunturas: a industrialização. Essa idéia não surgiu de repente, nem na prática nem na teoria, mas, antes, ocorreu de forma gradativa, à medida que se foi generalizando a desconfiança na possibilidade de que as exportações de matérias-primas continuassem a servir de motor de desenvolvimento. Por conseguinte, ela respondeu mais à força dos fatos do que a uma versão articulada dos interesses industrialistas. Com efeito, a idéia da industrialização se instalou no panorama latino-americano durante um período em que os interesses relacionados com as exportações de matérias-primas continuavam dominantes. Mais ainda: tais interesses continuaram a desempenhar um papel importante em toda essa fase de desenvolvimento, entre outras razões porque a industrialização continuou dependendo, durante a maior parte desse período, das divisas provenientes das exportações de produtos primários. Segundo a interpretação de Hirschman (1971), uma característica distintiva da industrialização latino-americana em comparação com a “industrialização tardia” dos países do continente europeu analisada por Gerschenkron (1962) foi precisamente a fraqueza dos interesses industriais em relação aos da exportação de matérias-primas.

Os marcos fundamentais dessa história foram as quedas bruscas dos preços das matérias-primas desencadeadas após a Primeira Guerra Mundial e novamente nos anos trinta. As idéias industrialistas foram adquirindo um impulso crescente em todo o mundo; nos anos quarenta converteram-se no fundamento das teorias sobre desenvolvimento econômico surgidas na Europa Central e difundiram-se por todo o mundo. Industrialização e desenvolvimento econômico tornaram-se sinônimos ao longo de várias décadas.

Tanto no caso da gestão macroeconômica centrada no balanço de pagamentos quanto no das visões industrialistas, as políticas responderam à situação vigente e, pelo menos nas primeiras etapas, obedeceram em muito maior medida à experimentação do que a uma visão teórica.

Conforme expressou brilhantemente o historiador do pensamento econômico latino-americano Joseph Love (1994), a industrialização da América Latina foi um fato antes de ser uma política e uma política antes de ser uma teoria. A teoria, proporcionada pela CEPAL, foi desenvolvida em uma etapa avançada, como uma forma de racionalizar um processo que já se encontrava em plena evolução praticamente em todas as partes.

Os dois componentes da estratégia implementada traduziram-se em uma intervenção estatal sem precedentes na economia. Afora as medidas envolvendo a gestão do balanço de pagamentos e o uso da proteção como instrumento de desenvolvimento, essa intervenção centrou-se no financiamento e foi levada a cabo através de bancos públicos e do crédito orientado para setores considerados estratégicos, bem como mediante o desenvolvimento de um sistema complexo no setor agrícola (centros de desenvolvimento tecnológico, regulação de preços, participação na comercialização, desenvolvimento de distritos de irrigação e, em vários países, reforma agrária), o desenvolvimento de uma nova base tributária fundada muito mais nas rendas e na atividade econômica interna do que nas tarifas aduaneiras, o prosseguimento dos esforços de integração nacional e, em termos mais gerais, o desenvolvimento de uma infraestrutura moderna e de um sistema social complexo.

Cabe destacar que, segundo essa corrente que encarnou prioritariamente o “manifesto latino-americano” – o relatório da CEPAL de 1949 que assim foi chamado por Hirschman (Prebisch, 1973) –, a solução não consistia no isolamento da região da economia internacional, mas, antes, na redefinição da divisão internacional do trabalho para que os países latino-americanos se beneficiassem da mudança tecnológica que era com muita razão vista como um fenômeno intimamente ligado à industrialização. Mais ainda: as políticas de industrialização foram variando com o correr do tempo, em parte para corrigir seus próprios excessos e em parte para responder às novas oportunidades que a economia mundial começou a oferecer a partir dos anos sessenta. Como várias histórias do pensamento cepalino mencionaram (Bielschowsky, 1988, Rosenthal, 2004) e a análise do primeiro meio século do “Estudo econômico” anual confirmou (CEPAL, 1998), a CEPAL adotou, desde os anos sessenta, uma postura cada vez mais crítica dos excessos da substituição de importações e converteu-se em defensora do que se poderia definir como um modelo “misto”, que combinava essa política com uma estratégia de diversificação da base exportadora e processos de integração regional que servissem tanto para racionalizar a substituição

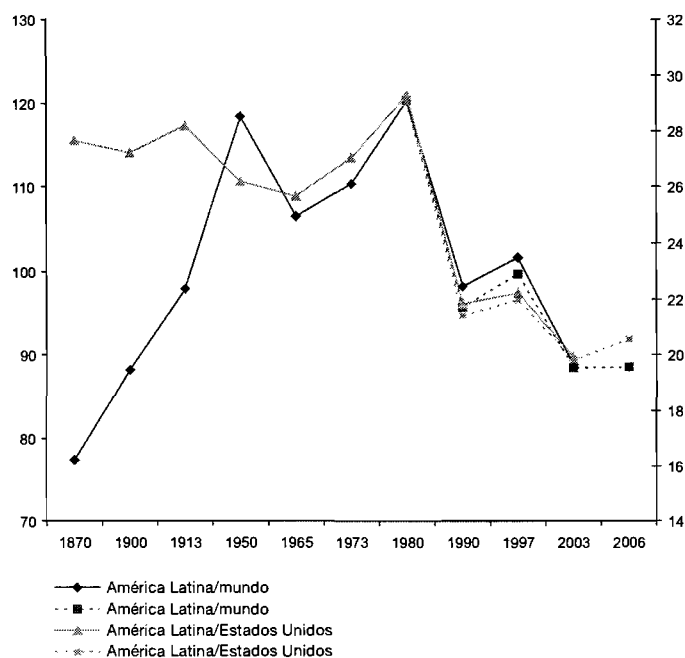
de importações como de plataformas para a incorporação dos novos setores exportadores aos mercados mundiais. A partir de meados dos anos sessenta, esse modelo converteu-se no padrão dominante da política econômica da região e traduziu-se concretamente na generalização de políticas de promoção de exportações, na racionalização parcial da complexa estrutura de proteção tarifária e paratarifária, na eliminação e simplificação dos regimes de taxa múltipla de câmbio e na incorporação de esquemas de desvalorização gradativa às economias com tradição inflacionária (Ffrench-Davis, Muñoz e Palma, 1998; Ocampo, 2004a).

A estratégia de desenvolvimento repercutiu de diversas maneiras na política social e se manifestou em processos que se repetem em muitos países da região, sobretudo na concepção de sistemas públicos de educação básica e saúde. Os sistemas de intervenção mais desenvolvidos se orientaram no sentido da criação de redes de previdência social baseadas no emprego assalariado e da regulação ativa do mercado de trabalho. Na medida em que o alcance do emprego assalariado nos setores modernos continuou sendo muito heterogêneo – amplo nos países mais desenvolvidos da região, mas limitado nos países de menor desenvolvimento relativo –, esse fato traduziu-se em “Estados de bem-estar segmentados”, de alcance variado, nos quais os assalariados do setor formal dispunham de um amplo conjunto de benefícios a que os setores informais urbanos e a maioria da população rural não tinham acesso. Estes últimos setores ficaram sujeitos às leis de economias que já funcionavam claramente com base na “oferta ilimitada de mão-de-obra” de Lewis. Por sua vez, primeiro no México e depois em muitos países a partir dos anos sessenta, foram aplicados diversos modelos de reforma agrária que tiveram geralmente alcances limitados, exceto no caso de Cuba, e só exerceram uma influência parcial na altíssima concentração da propriedade rural herdada do passado. O peso dos interesses agrários dominantes terminou por prevalecer.

O intervencionismo estatal e a industrialização converteram-se, portanto, em características distintivas de toda uma época. Nesse sentido, cabe assinalar que as visões latino-americanas em ambos os campos foram influenciadas por dois fatos que costumam ser ignorados. O primeiro é que a América Latina, ao contrário de outras regiões, acabava de atravessar um período de acelerado crescimento econômico. Com efeito, entre 1913 e 1950, a América Latina foi, juntamente com os Estados Unidos, a região de mais rápido crescimento do mundo (ver o Gráfico 1). Os “tigres” de então, para usar a terminologia posteriormente cunhada, se encontravam

na região. Nesse sentido, a continuidade com o passado foi percebida na região como o prolongamento de uma tática que já havia mostrado suas virtudes, ou seja, como expressão da aposta em uma estratégia bem-sucedida.

Gráfico 1
COMPARAÇÃO DO PIB DA AMÉRICA LATINA COM A MÉDIA
MUNDIAL E O PIB DOS ESTADOS UNIDOS *



Fonte: Maddison (2003) e Base de Dados do Banco Mundial.

* Eixo esquerdo: América Latina/mundo. Eixo direito: Estados Unidos

O êxito alcançado limitou, por sua vez, alguns dos excessos estatísticos, o que representa um segundo fator distintivo da industrialização dirigida pelo Estado na América Latina que também é esquecido nas interpretações críticas desse período. Cabe, a respeito, recordar que, no período pós-Segunda Guerra Mundial, a opção que as economias de todas as regiões defrontavam não era entre intervenção do Estado e livre empresa, mas entre diferentes modalidades de intervenção do Estado. A intervenção estatal e o planejamento eram considerados no

mundo inteiro como as únicas alternativas à desorganização dos mercados que havia caracterizado as décadas anteriores. O elemento distintivo da nova etapa é que, na seleção entre diferentes modalidades de intervenção, a América Latina não optou por uma intervenção maior, mas, antes, por uma intervenção menor, ou seja, por esquemas de organização econômica em que a empresa privada continuava desempenhando um papel preponderante. Também se acolheu abertamente o investimento estrangeiro, na medida em que ele contribuía para o processo de industrialização, embora em muitos países seu acesso se restringisse aos recursos naturais, às obras de infra-estrutura e aos serviços financeiros. Nesse sentido, o sucesso de um modelo de industrialização levou ao desenvolvimento de uma economia mista muito mais próxima da economia da Europa Ocidental do que dos modelos socialistas que proliferaram após a Segunda Guerra Mundial em grande parte do mundo. Somente em Cuba um modelo socialista foi assentado, fato ao qual cabe acrescentar as tentativas malogradas do Chile e da Nicarágua nos anos setenta e oitenta.

Dado que a intervenção do Estado e as novas visões do desenvolvimento surgiram da derrubada do sistema econômico internacional, o salto para uma visão alternativa da ordem econômica internacional foi proposto como um corolário. Que sentido havia, de fato, em pensar na especialização segundo as vantagens comparativas presentes no pós-guerra imediato, quando não existia ainda uma economia mundial, ou seja, quando o sistema financeiro internacional havia praticamente desaparecido e a divisão internacional do trabalho fora substituída por um emaranhado de regimes de proteção e acordos bilaterais que, encabeçados pela Alemanha nos anos trinta, terminaram por destruir o multilateralismo? Em contrapartida, a derrubada do sistema econômico internacional propiciou uma oportunidade para que sua organização fosse repensada. O conceito de um sistema econômico internacional assimétrico, estruturado em torno de um centro e uma periferia, para usar a terminologia de Prebisch, tinha paralelos em visões européias, especialmente alemãs, e possibilitou uma reformulação da divisão internacional do trabalho.

A reconstrução do sistema econômico internacional evoluiu ao longo de duas linhas paralelas, que respondiam aos dois novos eixos da geopolítica mundial. No eixo encabeçado pelos Estados Unidos, os esforços de reconstrução concentraram-se durante muito tempo na Europa Ocidental, fato que se traduziu em certa marginalização da América Latina, como ressaltou Thorp (1998). Somente nos anos sessenta a reconstituição

do sistema internacional começou a ser evidente e foi possível, portanto, voltar a pensar não só nas vantagens comparativas, mas também na redefinição das regras do comércio e das finanças internacionais em função do desenvolvimento. Todavia, não só o dinamismo do comércio internacional se deslocara então para as manufaturas, como os conceitos industrialistas haviam mudado a natureza das perguntas. Por isso, nos anos sessenta, a principal preocupação foi com o modo de inserção nas correntes dinâmicas do comércio de manufaturas, tanto através de políticas nacionais como das preferências que os países industrializados concediam às exportações dos países em desenvolvimento. Esses foram os temas centrais do relatório apresentado por Prebisch como primeiro Secretário-Geral da nova Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (Prebisch, 1962). Além disso, no hemisfério ocidental, a Revolução Cubana atraiu a atenção dos Estados Unidos para a América Latina, dando impulso à criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao estabelecimento da Aliança para o Progresso, inspirada em grande medida nas idéias da CEPAL.

O que acontecia nessa época com a ortodoxia? Pelo menos até os anos setenta, o Banco Mundial compartilhou o consenso industrialista e contribuiu com seus projetos para o processo de industrialização e o desenvolvimento de mecanismos modernos de intervenção do Estado, principalmente em obras de infra-estrutura. Durante muito tempo o Banco não teve um pensamento próprio, mas nos anos setenta, quando essa instituição foi claramente articulada sob a liderança de Hollis Chenery, as visões industrialistas e intervencionistas ainda predominavam. Por conseguinte, a ortodoxia tradicional ficou restrita a uns poucos âmbitos, principalmente de algumas universidades dos Estados Unidos e ao Fundo Monetário Internacional, cuja visão keynesiana de administração das crises foi substituída muito rapidamente por idéias mais ortodoxas centradas na contração da demanda agregada e no ajustamento da taxa de câmbio nos períodos de crise.

Vista como um todo, a fase de industrialização dirigida pelo Estado foi um período relativamente bem-sucedido. É verdade que, entre 1950 e 1965, o crescimento deu mostras de um atraso em relação ao resto do mundo, embora ele se devesse em grande medida à recuperação de regiões que, a exemplo da Europa Ocidental, haviam sido devastadas pela guerra. Já a América Latina retomou um crescimento superior ao da média mundial entre 1965 e 1980 (ver o Gráfico 1). A história tem,

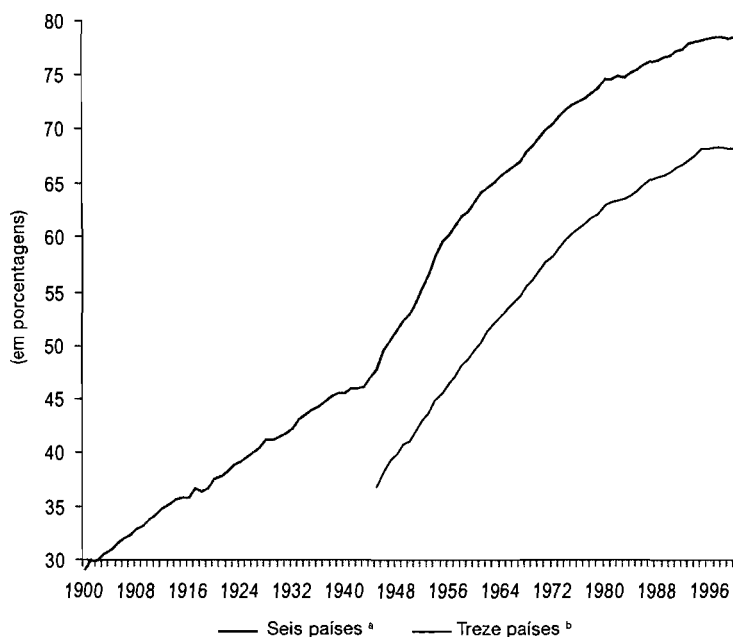
evidentemente, muitos matizes. Alguns exemplos bem-sucedidos do período anterior, principalmente os dos países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) e de Cuba, começaram a mostrar certo atraso, enquanto outros países – dentre os quais se destaca a Bolívia – tiveram no período considerado um crescimento lento, devido ao seu baixo nível inicial. No resto da região, o crescimento foi satisfatório, especialmente nas duas economias maiores, Brasil e México. As exportações de alguns produtos primários, sobretudo alimentos e petróleo, tiveram a sua participação no comércio mundial substancialmente diminuída, mas no caso de outros produtos primários e de algumas manufaturas a região aumentou a sua participação. De fato, desde meados dos anos cinquenta tem havido uma nítida expansão das exportações (Ocampo, 2004a).

Os padrões de desenvolvimento, que registram também diferenças entre os países, foram evoluindo ao longo do tempo. Os países menores – sobretudo os centro-americanos, mas também a Bolívia e o Equador –, bem como alguns de tamanho médio – como o Peru nos anos cinquenta e grande parte dos sessenta –, combinaram a substituição de importações com um modelo que continuou sendo, no fundamental, de exportação de matérias-primas. Os países maiores evoluíram paulatinamente, sobretudo nos anos sessenta, no sentido de variantes do modelo “misto” que a CEPAL começou a propor e que combinava, como vimos, substituição de importações com promoção de exportações e integração regional. Nesse contexto, o Brasil volta a aparecer como o caso mais notável, embora a Argentina e a Colômbia também se destacassem. O México talvez tenha sido o primeiro país grande a atribuir primordial importância à diversificação das exportações, sobretudo de produtos agropecuários, mas o esforço realizado nessa direção perdeu impulso posteriormente.

O avanço social foi muito mais generalizado nessa fase do que na anterior. De fato, os estudos de Valpy FitzGerald demonstraram que os indicadores de desenvolvimento social registraram uma virada claramente favorável nos anos quarenta e aumentaram rapidamente até 1980 (ver, entre outros, o Gráfico 2, cuja fonte é Astorga, Bergués e FitzGerald, 2003). Não obstante as reiteradas críticas à pequena geração de emprego, García e Tokman (1984) mostraram que ela foi muito ativa entre 1950 e 1980 e levou a uma queda da informalidade total (urbana e rural) nas economias mais dinâmicas. Por sua vez, embora as tendências distributivas fossem desiguais, a maior parte da redução da pobreza levada a cabo ao longo do século XX deu-se durante essa fase de desenvolvimento e principalmente

entre 1950 e 1980 (Prados de la Escosura, 2007).⁷ Em virtude do ritmo de crescimento alcançado – ao qual os efeitos sociais acima citados podem ser agregados –, alguns defensores das reformas do mercado referiram-se recentemente ao período de industrialização dirigida pelo Estado como uma “idade de ouro” (Kuczynski e Williamson, 2003), em flagrante desacordo com os que haviam definido essa etapa de desenvolvimento nos anos setenta e oitenta como um grande fracasso histórico.

Gráfico 2
ÍNDICE RELATIVO DA QUALIDADE DE VIDA EM COMPARAÇÃO
COM OS ESTADOS UNIDOS



Fonte: Astorga, Bergés e FitzGerald (2003).

^a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e República Bolivariana da Venezuela.

^b Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

⁷ De fato, segundo Prados de la Escosura, a pobreza diminuiu em seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai e México) de 71% em 1913 para 27%, em 1990; dessa redução, 30% (ou seja, pouco mais de dois terços), correspondem ao período de 1950 a 1980.

V. As reformas do mercado

O modelo de industrialização dirigido pelo Estado começou a receber críticas desde os anos sessenta, tanto da ortodoxia econômica quanto da esquerda política.⁸ A primeira criticou-o pela falta de disciplina macroeconômica e pelas ineficiências produzidas por uma estrutura de proteção tarifária e paratarifária muito alta e, de modo geral, pelo excessivo intervencionismo estatal. A esquerda política criticou-o por sua incapacidade de superar a dependência externa e – principalmente – de transformar as estruturas sociais desiguais e dependentes derivadas do passado. Embora sem compartilhar plenamente os pontos de vista da esquerda política, Hirschman (1971) expressou magistralmente essa posição ao dizer que, frustrando a expectativa de que mudasse a ordem social, tudo o que a industrialização havia feito fora produzir manufaturas.

Esse modelo defrontou muitos conflitos, tanto econômicos como sociais e políticos. A indisciplina macroeconômica foi menos generalizada do que se costuma pensar; de fato, não se pode dizer que ela afetou toda a região, posto que se limitou ao Brasil e ao Cone Sul. Conforme se viu, o modelo seguido adaptou-se ao tamanho de cada economia e às oportunidades que o crescente comércio mundial de manufaturas começou a oferecer a partir dos anos sessenta; tendo potencial para evoluir, ele o fez de fato no curso dessa década em vários países da região, aproximando-se de uma estratégia semelhante à adotada na Ásia Oriental, constante de uma combinação de proteção e fomento das exportações. Com efeito, na literatura dos anos setenta, alguns países latino-americanos, com destaque para o Brasil, eram apresentados como exemplos de sucesso internacional no campo das exportações, juntamente com os “tigres asiáticos”.

Os conflitos sociais foram o primeiro fator que fez abalar esse modelo de industrialização, especialmente no Cone Sul. Fishlow (1985) expressa essa idéia com grande lucidez quando afirma que os instintos militares são intervencionistas. E sustenta que os líderes militares podem racionalizar convenientemente a repressão política em nome da flexibilidade necessária nos preços e salários e que o objetivo não é a adaptação à determinada estrutura econômica, mas a reconstrução radical da sociedade civil. Por conseguinte, a adoção de um modelo neoliberal emergiu inicialmente como uma técnica mais defensiva do que ofensiva, como uma defesa do

⁸ Ver, entre outras, as análises do debate realizadas em diversos momentos históricos por Hirschman (1971), Fishlow (1985) e Love (1984).

capitalismo ante a expansão do mundo socialista. Nesse sentido, o padrão latino-americano se diferencia do que têm os países industrializados, nos quais a transformação iniciada nos anos setenta sob os governos de Thatcher e Reagan foi claramente ofensiva: um reflexo da confiança, de parte da empresa privada, de que podia viver sem o manto protetor do Estado e mesmo a convicção de amplos círculos empresariais de que a intervenção estatal se convertera em obstáculo ao seu desenvolvimento. A atitude ofensiva sobreviria na América Latina mais tarde, a partir de meados dos anos oitenta, e especialmente na década de 1990.

Finalmente, a crise da dívida foi o golpe mais duro para o paradigma anterior. A grave crise do desenvolvimento que então se desencadeou obedeceu à combinação de políticas internas de risco – alto endividamento externo em um contexto de baixas taxas de juros reais no nível internacional e altos preços das matérias-primas – com um choque externo de grande magnitude provocado pela conjugação da alta acentuada e inesperada das taxas de juros nos Estados Unidos com a derrubada, também inesperada, dos preços de matérias-primas (Díaz-Alejandro, 1988; Ocampo, 2004a). A lentidão com que a crise da dívida foi solucionada e a condicionalidade dos empréstimos internacionais, no contexto de um Banco Mundial de orientação agora claramente ortodoxa que complementava com recursos a prazo mais longo os empréstimos concedidos e as condições tradicionalmente impostas pelo Fundo Monetário Internacional, converteram-se em outros fatores determinantes. Mesmo assim, durante algum tempo o câmbio tomou direções muito variadas. Embora seja fato que em meados dos anos oitenta o processo de liberalização econômica teve início em vários países, sua evolução deu-se paralelamente a várias experiências de ajustamento antiinflacionário de corte heterodoxo e, na maioria dos países, a um repúdio ainda franco às formas mais radicais de liberalização econômica. Com efeito, muitas das transformações estruturais que se registraram nos anos oitenta foram mais uma consequência secundária das políticas de curto prazo adotadas no sentido de fazer frente à crise do que uma estratégia clara de longo prazo.

Uma das diferenças essenciais entre o antigo e o novo paradigma foi a relação entre as idéias e a prática. No caso do antigo paradigma, a teoria expressada pela CEPAL surgiu em uma etapa avançada do processo orientado para a racionalização de uma prática que já se prolongava por um par de décadas e, em alguns casos, por mais tempo ainda. No contexto do novo paradigma, as idéias surgiram como uma

ofensiva intelectual e mesmo abertamente ideológica que, embora tivesse precedentes, teve pleno impulso nos anos setenta. Sem dúvida, o melhor exemplo desse fato foi a ofensiva da Escola de Chicago iniciada no Chile nos anos cinquenta e cujos efeitos frutificariam sob o governo de Pinochet, dando um selo distintivo a um regime que no começo não contara com um modelo econômico (Valdés, 1995). Alguns textos de difusão, dentre os quais se destaca o de Balassa, Bueno, Kuczyinski e Simonsen (1986), desempenharam um papel importante nesse processo.

O fato de que as condições impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional desempenharam também um papel importante na difusão das novas políticas a partir dos anos oitenta deu-lhes em parte o caráter de uma imposição externa, outro elemento que diferencia esse paradigma do anterior que, embora influenciado por correntes externas de pensamento, é de origem evidentemente interna. Por isso, enquanto o texto que melhor sintetiza a visão do período anterior é o “manifesto latino-americano” oriundo da CEPAL, o que plasma com maior clareza o novo paradigma é o decálogo do “Consenso de Washington” formulado por Williamson (1990) para sintetizar o que então se via como a agenda de reformas que, no entender das instituições financeiras internacionais, os países latino-americanos deviam adotar. O eixo se deslocara obviamente para o pensamento econômico desenvolvido nas economias industriais e especialmente nos Estados Unidos. Segundo a terminologia cepalina, o esquema “centro-periferia” tomou posse do mundo das idéias econômicas prevalecentes na América Latina, em claro contraste com o paradigma anterior.

Assim como a primeira fase de desenvolvimento analisada neste ensaio teve como eixo a modernização, e a segunda a industrialização e a intervenção estatal, o foco do novo paradigma foi a liberalização das forças de mercado. As propostas de reformas econômicas não se pautaram por um padrão único e foram evoluindo ao longo do tempo. No terreno macroeconômico, a idéia que se popularizou nos anos setenta, e principalmente nos oitenta, foi a de “chegar a um nível correto de preços” (get the prices right), expressão que sugeria, principalmente, que se deixasse a taxa de câmbio em um ponto de equilíbrio e se permitisse às taxas de juros refletirem as forças do mercado. Essa expressão também foi usada como referência à necessidade tanto de pôr fim à discriminação contra os produtos primários, especialmente os agrícolas – situação que cabia corrigir mediante a regulação dos preços pelo Estado –, quanto de ajustar os preços de serviços públicos domiciliares para que cobrissem

os custos de prestação. Mais tarde, o foco de interesse deslocou-se para a manutenção de uma inflação baixa, um processo cuja direção devia caber a autoridades monetárias autônomas. Em não poucos casos os objetivos inflacionários foram alcançados, ainda que mediante a sobrevalorização da taxa de câmbio e, por conseguinte, em contradição com o objetivo de chegar a um “nível correto de preços”.

Por sua vez, a inflação baixa impunha a necessidade de manter sadias finanças públicas, uma tarefa que se revelou bastante árdua. Nos anos oitenta, entendeu-se essa tarefa como a necessidade de reduzir o gasto público, e portanto reordenar as prioridades correspondentes, e de melhorar a estrutura tributária, o que na prática supôs um aumento do imposto sobre o valor agregado e a redução das taxas de tributação direta. A partir de fins dos anos noventa, o reordenamento refletiu-se também na formulação de metas fiscais explícitas de diferente natureza (superávit primário ou equilíbrio orçamentário, mas também restrições ao aumento do gasto público), as quais integravam um conjunto mais amplo de normas sobre responsabilidade fiscal que envolviam, ademais, as autoridades fiscais regionais ou locais em sistemas federais ou descentralizados.

No que respeita à estrutura econômica, a liberalização comercial e a conseqüente integração à economia mundial a partir das vantagens comparativas, bem como a abertura generalizada ao investimento estrangeiro direto, constituíram desde o início aspectos integrais da agenda de reformas. Apesar de o modelo chileno que foi adotado nos anos setenta e consistiu no estabelecimento de uma tarifa uniforme só haver sido imitado por alguns poucos países, as tarifas aduaneiras baixaram sensivelmente e sua estrutura foi simplificada de maneira radical, juntamente com a eliminação da maioria das restrições paratarifárias. Foi assim que o objetivo de fixar tarifas aduaneiras baixas foi alcançado em muito maior medida do que na etapa clássica de desenvolvimento voltado para o exterior. A esse fato soma-se a assinatura de uma série de acordos de livre comércio dentro de um processo que o México e o Chile encabeçaram. A liberalização comercial também foi acompanhada pelo desmantelamento dos mecanismos de intervenção estatal no desenvolvimento produtivo formulados na etapa anterior a fim de fomentar o desenvolvimento não só do setor manufatureiro, mas também do agrícola. Essa visão se encarnou em um lema que foi repetido em vários contextos: “a melhor política industrial é não ter nenhuma política industrial”. Na aplicação desse preceito deixou-se inclusive de lado um

elemento de intervenção em torno do qual há maior consenso, a política tecnológica, em cuja estruturação pouco se havia avançado na etapa anterior de desenvolvimento.

Além disso, a liberalização comercial foi complementada com a eliminação da maioria dos sistemas de controle cambial internacionais e a liberalização financeira interna. Esta última incluiu a liberalização das taxas de juros, a supressão da maioria das formas de crédito dirigido estabelecidas durante o período anterior e a redução e simplificação dos encaixes das contas bancárias. A privatização de um amplo conjunto de empresas públicas foi o terceiro elemento dessa agenda de reformas estruturais a que veio somar-se a abertura dos serviços públicos e domiciliares ao investimento privado, apesar de nesse caso o processo haver sido mais gradativo e vários países terem mantido bancos oficiais e empresas de serviços públicos. A desregulação mais extensa das atividades privadas passou finalmente a fazer parte da agenda, embora se reconhecesse a necessidade de adoção de esquemas de regulação de práticas monopólicas, inclusive as que podiam ocorrer nos serviços públicos domiciliares privatizados, e de fortalecimento da regulação financeira a fim de evitar que a acumulação de riscos excessivos nas entidades bancárias ameaçasse as poupanças dos particulares e a estabilidade sistêmica. A aplicação dessa nova agenda regulatória se caracterizou por ser lenta e irregular.

Os temas sociais não ocuparam um lugar de destaque na agenda inicial de reformas do mercado. No decálogo original de Williamson, o gasto em educação e saúde só consta como prioridade em conexão com a necessidade de reduzir o gasto público, mas nas propostas de reforma impulsionadas pelo Banco Mundial a partir dos anos oitenta figuram três idéias que foram amplamente difundidas: descentralização, focalização do gasto público social nos mais pobres e abertura de espaços à participação de agentes privados na provisão de serviços sociais.⁹ Em todo o caso, houve nessa esfera o reconhecimento do papel essencial do Estado e mesmo um apelo no sentido de que concentrasse sua atividade na área social. Um tema que vinculava essa agenda à do saneamento fiscal era o regime de pensões. Nesse âmbito, a introdução pelo Chile, nos anos oitenta, de um sistema inovador de poupança individual para substituir o antigo regime de repartição difundiu-se na região e até mesmo fora dela

⁹ Ver um exame das principais idéias em matéria de política social, em contraste com as visões industrialistas, em Filgueira e outros (2006).

(sobretudo na Europa Central pós-comunista) como uma panacéia; mas nem todos os países que reformaram os respectivos sistemas de pensões adotaram o mesmo modelo.

Correntes alternativas de pensamento desenvolveram-se, entretanto, nesse contexto. O documento da CEPAL intitulado “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990) constituiu, nesse sentido, um marco ao qual muitas novas contribuições vieram somar-se nos anos seguintes (ver Rodríguez, 2006). Fora da CEPAL, a renovação do pensamento agregou-se sob a definição geral de “neoestruturalismo” (ver, a respeito, a compilação de textos em Sunkel, 1991). As novas propostas giram fundamentalmente em torno de quatro temas: i) a conveniência de manter políticas macroeconômicas mais ativas, de caráter anticíclico, a fim de evitar principalmente os desequilíbrios produzidos na nova fase pelas marcantes variações dos ciclos de financiamento externo; ii) a conveniência de combinar abertura externa com regionalismo aberto; iii) a disponibilidade de políticas produtivas e tecnológicas ativas, que promovam a inovação, formuladas agora para economias abertas, e iv) a colocação da equidade no centro do processo de desenvolvimento (ver, em particular, Ffrench-Davis, 2005, e Ocampo, 2004b). Com o tempo, este último objetivo veio a ocupar um lugar de destaque na agenda das instituições que propiciaram as reformas, especialmente o Banco Mundial.

Em todo o caso, as reformas variam substancialmente de um país para outro, inclusive na etapa em que foram implementadas com maior intensidade (ver, entre outros, Stallings e Peres, 2000). A diversidade revela que o processo de transformação não pode ser entendido como uma imposição externa porque ele na realidade resultou de decisões dos países que – além e ao contrário das primeiras experiências neoliberais do Cone Sul – foram adotadas por regimes políticos democráticos. De fato, e pela primeira vez na história latino-americana, o liberalismo econômico coincidiu com o liberalismo político. A diversidade mencionada refletiu-se tanto nos modelos de gestão macroeconômica quanto no alcance e ritmo de algumas das reformas estruturais, ou seja, a abertura comercial, a liberalização financeira e o processo de privatização. Além disso, havia elementos relativamente comuns que não integravam a agenda das reformas iniciais acolhidas no decálogo de Williamson e que respondiam fundamentalmente a pressões políticas internas. Destaca-se, dentre eles, o aumento generalizado do gasto público social nas economias latino-americanas a partir dos anos noventa (CEPAL, 2008, cap. II). Esse é,

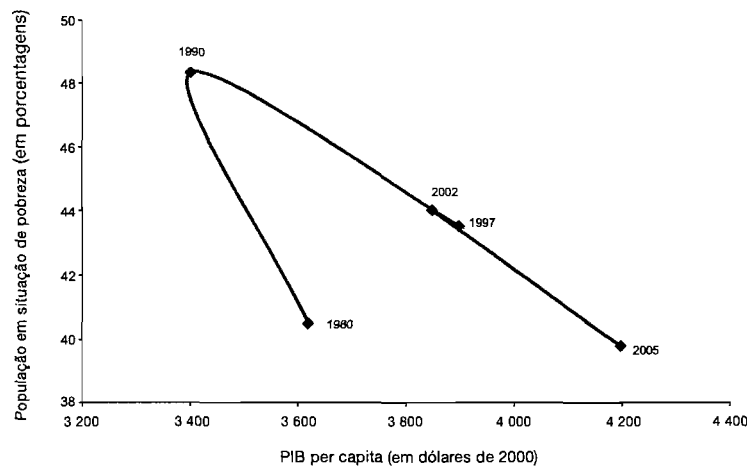
juntamente com o alcance muito limitado da desregulação dos mercados de trabalho, o reflexo mais importante da coincidência das reformas econômicas com o ressurgimento da democracia na região. Outro fator oriundo nitidamente do âmbito político foi o apoio à integração econômica regional, que era proposto em franco contraste com as correntes ortodoxas partidárias da abertura comercial unilateral.

A diversidade foi-se ampliando gradativamente, como reflexo tanto dos escassos resultados das reformas em termos econômicos quanto do repúdio político a algumas das reformas de mercado, o que levou ao triunfo de movimentos políticos tidos, de forma aberta ou moderada, como “reformadores das reformas”. A “meia década perdida”, produto da crise asiática de 1997 e russa de 1998, foi um ponto de cisão a partir do qual não só na América Latina mas no mundo inteiro, e inclusive nos organismos financeiros internacionais, um pragmatismo maior e a incorporação de novos temas à agenda, principalmente os concernentes à equidade e ao desenvolvimento institucional, se tornaram evidentes. As avaliações excessivamente positivas das reformas, que coincidiram curiosamente com o desencadeamento da crise (Banco Mundial, 1997; BID, 1997), foram seguidas de visões muito mais matizadas nas quais se insistia na necessidade de avançar no sentido da superação dos graves problemas de pobreza e desigualdade na região (ver, em particular, Kuczynski e Williamson, 2003, e Banco Mundial, 2006).

O desempenho econômico e social das economias latino-americanas registrado desde os anos oitenta é, sem sombra de dúvida, o mais fraco de todos os períodos analisados neste ensaio, embora caiba ter presente que nele houve a incidência não só dos poucos resultados das reformas de mercado como tais, mas também das múltiplas perturbações macroeconômicas de amplo alcance, inclusive de caráter mundial. A retração do crescimento econômico na “década perdida” dos anos oitenta foi seguida de uma recuperação, em 1990-1997, que se caracterizou por um ritmo de crescimento muito mais lento do que o do período de industrialização e intervenção estatal, e da “meia década perdida” de 1998-2003. Por conseguinte, só em 2003 a posição relativa da América Latina na economia mundial voltou a apresentar níveis semelhantes aos de 1900 (ver o Gráfico 1). A coincidência de um novo apogeu do financiamento externo com a elevação dos preços das matérias-primas, que não ocorria desde os anos setenta, deu origem a uma nova prosperidade a partir de 2004, agora a um ritmo de crescimento já semelhante ao dos anos setenta (Ocampo, 2007). Mas assim como o lento crescimento anterior não pode

ser imputado unicamente às reformas do mercado, os reformadores tampouco podem atribuir aos seus esforços o sucesso alcançado nos últimos anos, que foi notável, inclusive em países onde se assentaram tendências mais heterodoxas de pensamento.

Gráfico 3
EVOLUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA, 1980-2005



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

No campo social não houve realmente uma “década perdida”, como os indicadores sociais aparentemente apontariam, embora talvez tenha havido uma desaceleração do ritmo do avanço em matéria de desenvolvimento humano (ver o Gráfico 2).¹⁰ A luta contra a pobreza sofreu, na década perdida, um notório retrocesso; este, entretanto, registrou a seguir uma redução nos dois períodos de expansão econômica dos anos noventa e primeiros anos do novo século e, posteriormente, um incremento parcial durante a “meia década perdida”. Mas somente em 2005 retornou-se aos níveis de pobreza de 1980, o que significa que nesse terreno a América Latina não foi vítima de uma década, mas, antes,

¹⁰ É possível que os índices de base utilizados no Gráfico 2 contenham uma subestimativa dos avanços mais recentes. De fato, os indicadores de desenvolvimento humano publicados periodicamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento indicam uma desaceleração menos acentuada nos anos oitenta e nova aceleração nos noventa.

de um quarto de século perdido (ver o Gráfico 3). O fato de a pobreza haver regredido ao patamar de 1980, apesar de ter havido um aumento da renda per capita, será provavelmente o indicador mais simples do retrocesso em matéria de distribuição de renda ao longo desse período. Os indicadores correspondentes mostram uma tendência à deterioração da distribuição da renda entre 1990 e 2002, seguida de melhoria nos últimos anos (CEPAL, 2007, cap. I). Em alguns casos, a deterioração a longo prazo da distribuição da renda foi pronunciada, como se evidencia principalmente no exemplo da Argentina.

VI. À guisa de conclusão: o legado histórico

Na história latino-americana, o exame dos paradigmas do desenvolvimento permite chegar a quatro conclusões. A primeira se refere ao crescimento econômico e à posição relativa da América Latina na economia mundial. Nesse sentido, discutiu-se muito nas últimas décadas a razão por que a região ficou para trás no processo de decolagem do crescimento econômico mundial que teve lugar no século XIX, mas esta é uma meia verdade, porque também seria válido afirmar que a América Latina se coloca, juntamente com a Europa Central e Meridional, entre as primeiras regiões da “periferia” que conseguiram incorporar-se a esse processo de crescimento. Poucos países fizeram uma transição da periferia para o centro ou, na terminologia mais ortodoxa, “convergiram” para os níveis de desenvolvimento dos países industrializados. O Japão é o caso mais destacado, ao qual talvez se poderia acrescentar o de alguns dos primeiros “tigres” asiáticos, mas no processo de crescimento mundial a América Latina conseguiu posicionar-se desde o final do século XIX como uma espécie de “classe média” do mundo e consolidar essa posição durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado. Esse processo foi interrompido na década perdida e ainda não é possível ter certeza absoluta de que a atual fase de crescimento seja o início de um novo avanço relativo. Os debates históricos, e sobretudo a contribuição histórica da CEPAL, indicam que esse objetivo não será alcançado unicamente com uma macroeconomia sadia e tampouco com a mera especialização acorde com as vantagens comparativas estáticas; também são necessárias políticas produtivas e tecnológicas ativas, um tema que foi excluído explicitamente da agenda de políticas na fase de reformas do mercado e só posteriormente foi retomado de maneira fragmentária.

A segunda conclusão se refere à enorme dívida social que a América Latina acumulou ao longo da história. A herança colonial de acentuada desigualdade econômica e social, que os clássicos da historiografia econômica latino-americana analisaram, foi reproduzida e até mesmo aprofundada em alguns casos, em etapas posteriores. Os avanços mais notórios foram registrados durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado e consistiram fundamentalmente na provisão de serviços sociais e na redução mais moderada da pobreza, mas os resultados em matéria de desigualdade foram ambivalentes. Nas últimas décadas, os retrocessos nessa frente tornaram-se mais frequentes e, em relação à redução da pobreza, perdeu-se o que se havia conseguido durante um quarto de século. Mais ainda: o contraste entre esses resultados e o avanço sustentado em matéria de desenvolvimento humano indicam que o aperfeiçoamento da política social não foi suficiente para uma evolução no que respeita à equidade, quando o sistema econômico produz e reproduz altos níveis de desigualdade na distribuição da renda. Esta é, sem dúvida, a maior dívida histórica da América Latina. Além disso, não é evidente que o novo paradigma ofereça soluções reais nesse sentido, entre outras razões porque ele reviveu a tensão histórica entre os princípios liberais aos quais nos referimos na segunda seção deste ensaio, ou seja, entre a liberdade de empresa e a igualdade social. Por sua vez, a readoção da agenda da equidade social e o novo discurso sobre “coesão social” são sinais promissores. A CEPAL tem, inegavelmente, o mérito de haver mantido aceso o interesse pela equidade durante os anos em que sua tendência foi de desaparecer da agenda.

A construção do Estado, ou o “desenvolvimento institucional” – designação que se prefere dar a esse processo no debate econômico contemporâneo –, também foi frustrante, como é explicado com muito maior detalhamento no ensaio de O'Donnell. Os maiores avanços registrados nesse campo correspondem à fase de industrialização dirigida pelo Estado, mas mesmo assim é evidente que nessa esfera a América Latina acumulou um atraso em relação não só aos países industrializados, mas também aos asiáticos, onde a tradição de desenvolvimento estatal tem raízes históricas muito mais profundas. De qualquer modo, houve avanços nas áreas de focalização específica das políticas, como se observa nos sistemas de provisão de serviços sociais e de promoção do desenvolvimento produtivo durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado, ou pelos ministérios da Fazenda, durante a fase de reformas, ou pelos bancos centrais, durante ambas.

Por último, cabe assinalar a consecução, na etapa histórica mais recente, de uma consistência muito maior entre os princípios liberais, graças ao fortalecimento da democracia política, mas não só as tensões entre esses princípios não desapareceram como, em contrapartida, surgiram novas formas de negação do alcance da democracia em relação à organização econômica. Destaca-se, dentre as últimas, o predomínio de uma visão tecnocrática segundo a qual a organização da economia não deve estar sujeita a escolhas democráticas. A democracia apropriou-se aparentemente dessa agenda, embora nem sempre de forma adequada, como fica patente no reaparecimento periódico de impulsos populistas, por parte tanto da direita quanto da esquerda. Nesse campo ainda não se deu o encontro entre uma economia que respeite a possibilidade de escolha e o controle democrático e uma democracia que não esqueça as regras de jogo da economia.

Bibliografia

- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Astorga, Pablo, Ame R. Bergés e Valpy FitzGerald (2003), "The standard of living in Latin America during the twentieth century", *Working Paper Series* N° 103, Latin American Centre, University of Oxford, março.
- Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, University of Chicago Press.
- Banco Mundial (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Guillermo E. Perry e outros (comps.), Washington, D.C.
- (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Shahid Javed Burki e Guillermo E. Perry (comps.), Washington, D.C.
- Bértola, Luis e Jeffrey G. Williamson (2006), "Globalization in Latin America before 1940", *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. 2, Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth e Roberto Cortés Condes (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL", *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica.
- (1996), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, terceira edição, Rio de Janeiro, Contraponto Editora.

- Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, segunda edição, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calvo, Guillermo (2005), *Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or Bad Policy?*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo e Rosemary Thorp (comps.) (2003), "Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra", *El trimestre económico*, Série de leituras, N° 94.
- Cardoso, Ciro F.S. e Héctor Pérez Brignoli (1979), *Historia económica de América Latina*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Cardoso, Fernando Henrique e Enzo Faletto (1979), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2008), *Panorama social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.07.II.G.124.
- ____ (2007), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.133.
- ____ (1998), *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2056-P/E), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.99.II.G.2.
- ____ (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago do Chile, março. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.90.II.G.6.
- Chenery, Hollis (1979), *Structural Change and Development Policy*, Nova York, Oxford University Press.
- Coatsworth, John H. e Jeffrey Williamson (2003), "Always protectionist? Latin American tariffs from independence to great depression", *Journal of Latin American Studies*.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), "Latin American debt: I don't think we are in Kansas anymore", *Trade, Development and the World Economy, Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, cap. 15. Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Engerman, Stanley L. e Kenneth L. Sokoloff (1997), "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stephen Haber (ed.), Stanford, Stanford University Press.
- Filgueira, Fernando e outros (2006), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida", *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)/Editorial Planeta.

- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Oscar Muñoz e Gabriel Palma (1998), "The Latin American economies, 1959-1990", *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Leslie Bethell (comp.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Finch, Henry (2005), *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*, segunda edição, Montevideu, Ediciones de la Banda Oriental.
- Fishlow, Albert (1985), "El estado de la ciencia económica en América Latina", *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Furtado, Celso (1989), *La fantasía organizada*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores.
- ____ (1971), *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- García, Norberto e Víctor Tokman (1984), "Transformación ocupacional y crisis", *Revista de la CEPAL*, N° 24, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hall, Peter A. e David Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Nova York, Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. (1971), "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Albert O. Hirschman (ed.), New Haven, Yale University Press.
- Izquierdo, Alejandro, Randall Romero e Ernesto Talvi (2007), "Business cycles in Latin America: the role of external factors", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Kuczynski, Pedro Pablo e John Williamson (comps.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), março.
- Lewis, William Arthur (1969), "Aspects of tropical trade, 1883-1965", *Conferencias Wicksell*, Estocolmo, Almqvist & Wicksell.
- Love, Joseph L. (1994), "Economic ideas and ideologies in Latin America Since 1930", *The Cambridge History of Latin America*, vol. 6, N° 1, L. Bethel (comp.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, Paris, Centro de Desenvolvimento, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- ____ (2004a), "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX," *El trimestre económico*, vol. 71(4), N° 284, outubro-dezembro.

- ____ (2004b), *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Grupo Editorial Norma.
- Palma, José Gabriel (1978), "Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment", *World Development*, vol. 6, N° 7-8.
- Prados de la Escosura, Leandro (2007), "Inequality and poverty in Latin America: a long-run exploration", *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*, Timothy J. Hatton, Kevin H. O'Rourke e Alan M. Taylor (eds.), Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Prebisch, Raúl (1973), "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", *serie Conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosenthal, Gert (2004), "ECLAC: a commitment to a Latin American way towards development", *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Yves Berthelot (comp.), série de Projetos da história intelectual das Nações Unidas, Bloomington, Indiana University Press.
- Stallings, Barbara e Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991), "El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina", *Lecturas del trimestre económico*, N° 71, México, D.F.
- ____ (1976), *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, nona edição, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- ____ (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Estudios internacionales*, ano 6, N° 16, Santiago do Chile, Universidade do Chile, janeiro-março.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Valdés, Juan Gabriel (1995), *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Williamson, John (1990), "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Comentário

Ricardo Bielschowsky

É difícil e fácil falar depois de José Antonio Ocampo. Difícil pelo brilho de sua excelente apresentação; fácil pelas afinidades que tenho com seu pensamento e com a maneira de expô-lo.

Vou me concentrar no caso brasileiro e, para aproveitar o tempo, farei uso de uma apresentação com lâminas, com a qual espero compensar meu espanhol ruim.

Vou falar sobre o paradigma desenvolvimentista que vigorou entre 1930 e 1980 no Brasil e que consistia num conjunto de idéias, programas e projetos, entre outros, em favor da industrialização “dirigida pelo Estado”, uma expressão muito adequada que Ocampo, Cárdenas e Thorp usam em seu livro sobre a história econômica da América Latina. Na tela coloquei, entre parênteses e como uma interrogação, o tema “depois de 1980”, porque talvez no Brasil a transição ao neoliberalismo seja mais complexa que o deserto neoliberal do qual nos fala José Antonio Ocampo. Mas, sobre isso vou especular no final.

A seqüência é a seguinte:

Seqüência
A era desenvolvimentista: 1930-1980
Primeiro ciclo ideológico: 1930-1964
Segundo ciclo ideológico: 1964-1980
Período posterior: A era da instabilidade macroeconômica inibidora (1980-2007)

Antes de 1930, o liberalismo era algo que merece muitas qualificações. Mesmo assim, não há vestígios da visão de construção do futuro através da industrialização. O que há são defesas dos interesses da indústria. A era desenvolvimentista começa em 1930 e se registram dois ciclos ideológicos: um primeiro ciclo que vai de 1930 a 1964, e um segundo, o ciclo desenvolvimentista, sob o governo militar, que se estende de 1964 a 1980.

Carlos Mussi — meu colega da CEPAL no Brasil — e eu definimos o período posterior a 1980 como “a era da instabilidade macroeconômica inibidora”. Inibidora do crescimento, inibidora também da construção de um projeto novo.

Eu construo a história que segue com o “movimento das idéias” que, como muito bem disse José Antonio Ocampo, é um reflexo dos acontecimentos na área econômica, política e em outras áreas.

Identificam-se no primeiro ciclo desenvolvimentista três correntes básicas: a neoliberal com a visão da vocação agrária (Eugenio Gudín e outros); no extremo oposto, a visão socialista, do partido comunista, a visão de Moscou, que definia uma etapa democrático-burguesa de transição ao socialismo, pela via da luta contra o imperialismo e contra o latifúndio. No entanto, a visão predominante era a desenvolvimentista. O paradigma desenvolvimentista teve, por sua vez, três variantes, uma no setor privado e duas no setor público: uma versão mais cosmopolita, “não nacionalista”, e uma segunda versão, a do setor público nacionalista.

As origens se encontram no primeiro ciclo desenvolvimentista do período 1930-1945, no qual se distinguem dois setores ou grupos. No setor privado surgiam as instituições ligadas aos interesses industriais, a confederação de indústrias e as federações estaduais de indústrias (com Roberto Simonsen e outros). No setor público, com Getúlio Vargas, surge o “Estado Vargas”, o Estado desenvolvimentista, que pela primeira vez concebe um futuro de longo prazo para o Brasil por meio da industrialização. Mas o faz ainda em termos muito práticos e pouco analíticos, para solucionar problemas ligados à energia, à mineração, ao aço e outros, sempre a coisas muito pontuais, sem um projeto bem constituído.

A seguir vem a fase de maturação do desenvolvimentismo. Maturação em dois sentidos: no sentido de que se difunde a ideologia, mediante a ampliação das publicações sobre industrialização, e no sentido de que há um refinamento intelectual, analítico, do projeto de industrialização. É então que aparecem no pensamento brasileiro Prebisch, Furtado e outros, e toda a visão cepalina, que ajuda a construir, a partir do processo analítico, uma ideologia mais sólida de transição para uma sociedade moderna, industrializada.

Depois vem o auge com Kubitschek, os “anos cinquenta e cinco”, o “Plano de metas”, e as questões macroeconômicas ficam subordinadas à questão fundamental da transformação do país, ainda que não sem dificuldades. Entre outras coisas, nesse período ocorreu uma notável

elevação da taxa de inflação, apesar do que a lógica da transformação foi dominante. Trata-se do primeiro auge da ideologia desenvolvimentista no Brasil.

E depois vem uma crise, reflexo da crise econômica e política que se vivia no Brasil; uma crise provisória, passageira. Porque o projeto de industrialização já havia amadurecido ideologicamente e a oposição neoliberal era muito pouco eficaz nesse momento. Questionava-se o futuro desse projeto sob três pontos de vista: da sustentação macroeconômica, da composição do capital (privado, nacional, estrangeiro e estatal) e, sobretudo nessa etapa, do ponto de vista distributivo, da equidade.

Essa etapa termina com o golpe de Estado de 1964; sem dúvida, um golpe duro em uma democracia emergente, um golpe duro para os novos projetos de construção de uma sociedade menos desigual, um golpe duro na civilização brasileira, mas não um golpe para o desenvolvimentismo.

Na primeira reunião que o primeiro presidente do período ditatorial, Castelo Branco, manteve com seu ministro designado de planejamento, Roberto Campos, criou um ministério permanente de planejamento. Campos nos conta em suas memórias que Castelo Branco lhe pediu um ideário econômico de revolução mediante modernização, industrialização.

O golpe de 1964 não é um golpe contra o desenvolvimentismo; o que se dá a partir de então e até 1980 é uma disputa equilibrada entre duas correntes desenvolvimentistas, a primeira das quais, a “oficialista”, é integrada pelos próprios ministros da área econômica.

Eu me dei ao trabalho de ler sete livros de Roberto Campos e Mario Henrique Simonsen, e posso dizer que entre 1964 e 1974 não há vestígio de uma posição antidesenvolvimentista; pelo contrário: há um grande apoio ao que o governo estava fazendo na prática, isto é, a uma política tremendamente intervencionista.

Existia a corrente crítica, muito ativa apesar da existência da ditadura. Vocês conhecem vários dos personagens que representam essa corrente de idéias: Furtado, Conceição Tavares, Serra, Malan, Bacha. Esta corrente foi muito crítica do governo militar; além de realizar um extenso trabalho de análise em todo o período - do capitalismo brasileiro, de suas características, de suas dinâmicas, de seus problemas -, foi sobretudo crítica dos efeitos distributivos das políticas que estavam sendo aplicadas.

Existiam outras duas correntes, ambas minoritárias: a socialista (principalmente nos anos sessenta) e a neoliberal (que fica marginalizada

por muito tempo, mas que vai adquirir força na segunda metade dos anos setenta, junto com a falência do keynesianismo e a fragilização da economia do desenvolvimento).

Em 1964-1968 ocorreu um amadurecimento do debate sobre as soluções para os dilemas da crise anterior. Essa crise foi a origem deste novo ciclo, que se desdobrou sob a regra geral oficialista da modernização, que os politicólogos definem como “de modernização conservadora”.

Posteriormente veio o auge, durante o chamado “milagre brasileiro”, também denominado “milagre perverso” pelos desenvolvimentistas críticos e os socialistas (1968-1974); e depois veio o que podemos chamar de “auge com fragilização” (1974-1980), por todas as circunstâncias que vivemos na segunda metade dos anos setenta.

Até aqui, segui com certa segurança, mas daqui em diante, quando examinar a era de instabilidade macroeconômica inibidora, a partir de 1980, fica difícil para mim a análise. Em todo caso, em resposta à idéia de Ocampo sobre o “deserto neoliberal”, poderia responder que no debate brasileiro não se instalou durante esse período um verdadeiro paradigma neoliberal.

Faço então uma pergunta: no período recente se pode identificar algum novo paradigma sobre o desenvolvimento, sobre a transformação no longo prazo? Apesar de terem sido elaboradas muitas idéias, nenhuma delas transformou-se num novo paradigma.

Outra pergunta relevante: desenvolveu-se algum consenso em matéria de políticas de enfrentamento da instabilidade macroeconômica?

É difícil refletir sobre o desenvolvimento sem mencionar o debate sobre a macroeconomia, porque durante esse período de instabilidade a questão macro domina o cenário das controvérsias sobre a economia. Começo, portanto, pela dimensão macroeconômica, para continuar depois com a questão do desenvolvimento.

Na macroeconomia surgiram alguns consensos, nos quais se reconhece a necessidade de controlar a inflação e de atuar com responsabilidade fiscal. Mas até aí chegam os consensos; há muito mais diferenças entre posições ortodoxas e heterodoxas em matéria de macroeconomia. Em termos de etapas, houve um debate equilibrado entre ambos os campos, nessa matéria, em três períodos: 1981-1985, 1986-1994 e 1994. Em cada um deles o debate teve matizes que foram evoluindo, mudando junto com a história, com o tempo, com os problemas. No primeiro período o principal tema de discussão foi a moratória externa e a forma de combater a inflação; no segundo, foram as políticas contra

a hiperinflação; e no terceiro a continuidade do Plano Real, seguido pelas visões conflitivas em matéria de condução da macroeconomia em períodos de relativa estabilidade de preços.

No plano da transformação em longo prazo - e sei que neste sentido posso ser alvo de críticas de colegas -, me arriscaria a dizer que houve um debate equilibrado entre neoliberais e neodesenvolvimentistas em todo o período. Alguns diriam que houve o predomínio neoliberal, mas o grau de equilíbrio também é questionável. As duas fases do debate sobre o desenvolvimento são da década de 1980 e o período mais recente. Nos anos oitenta se observa uma timidez neoliberal e uma perplexidade neodesenvolvimentista, enquanto a partir de 1990 há mais agressividade em ambos os campos.

Numa tentativa de ilustrar a evolução do debate brasileiro, poderia dizer em termos muito simplistas que há duas posições contrapostas: a primeira, ortodoxa em matéria de macroeconomia e neoliberal quanto às colocações sobre desenvolvimento, e a segunda, que é heterodoxa no que diz respeito à macroeconomia e desenvolvimentista em matéria de políticas de transformação no médio e longo prazo.

A ortodoxia monetária e fiscal diz coisas que são música para os ouvidos da posição neoliberal, entre outras que o contexto institucional não provê o ambiente adequado, não oxigena o ambiente mediante uma boa distribuição de recursos.

E, por outro lado, em oposição à ortodoxia monetária e fiscal, está a heterodoxia monetária e fiscal que, por sua vez, diz coisas que são música para os ouvidos de várias variantes de estratégias de desenvolvimento, primordialmente preocupadas com a necessidade de retomar o processo de investimentos. Carlos Mussi e eu fizemos uma taxonomia dessas estratégias, e sugerimos que atualmente há no Brasil cinco delas que são objeto de discussão: i) a estratégia de crescimento com redistribuição mediante consumo maciço; ii) a estratégia de inovação e competitividade (sociedade da informação, entre outros); iii) a estratégia de integração territorial; iv) a visão de uma segunda geração de reformas; v) uma visão que eu defino como "distributivista" porque não se vincula ao investimento, que é a variável-chave dos projetos de transformação em longo prazo.

Essas estratégias podem se fundir. Por exemplo, as visões desenvolvimentistas podem absorver com facilidade o conceito de reformas, ainda que talvez não nos mesmos termos que o Banco Mundial. Reconhece-se que são necessárias reformas, como pré-condição do

impulso inicial nos primeiros anos do crescimento; reformas que deveriam ser analisadas para determinar as reformas mais adequadas, e que são necessárias ao longo da história.

Para concluir, quero dizer que por muitos anos a discussão sobre o futuro esteve dominada pela pergunta de como impulsionar o processo de crescimento e sustentar um novo ciclo em longo prazo; nesse contexto, o debate sobre a questão do desenvolvimento foi muito menor, assistemático e descontínuo, mas não esteve ausente. Tampouco se pode falar de omissão na oposição ao ideário neoliberal, nem de ausência de posições alternativas ao neoliberalismo.

Evidentemente, ainda não há um projeto hegemônico do ponto de vista ideológico. É certo que houve todo um período de implantação de reformas liberalizadoras, mas estas não foram acompanhadas de uma retórica liberalizadora, pelo menos não na mesma medida que em alguns países da América Latina.

Ante a conclusão de que não existe hoje em dia um projeto hegemônico em termos ideológicos, de que não existe um novo paradigma, pode-se dizer que, para que se estabeleça um novo pacto social e, em longo prazo, se estruture um novo paradigma desenvolvimentista, é necessário que a economia cresça durante alguns anos. A maturação de novas propostas será efeito e elemento fortalecedor de uma nova história de êxito, mas dificilmente poderá se antecipar a ela.

Comentário

Pablo Gerchunoff

Muito obrigado por terem me dado a oportunidade de comentar um documento de tão bom nível como o de José Antonio Ocampo. Narrar uma longa história, como faz Ocampo com agudeza e equilíbrio, é uma tarefa difícil. Muito mais quando essa narração tenta capturar os traços estilizados e unificadores da América Latina ao longo de quase um século e meio, sem deixar-se levar pela tentação de utilizar os simplificadores “dados de painel”.

Adiante, me proponho esclarecer algumas diferenças parciais. Em primeiro lugar, proponho uma periodização que se afasta um pouco da de Ocampo. Como sabem, toda periodização está a serviço de um relato; por isso, ao modificá-la também modifico em certa medida o relato. Em segundo lugar, quero referir-me muito particularmente a algo que Ocampo não ignora: a heterogeneidade da América Latina ao longo desta história. É legítimo que Ocampo deixe de lado os matizes distintivos dos casos nacionais para insistir no que a região tem em comum, mas essa estratégia é ainda mais útil quando depois podemos “voltar à nossa comarca” e identificar o que temos de único. Em terceiro lugar, desejo explicar por que considero que no documento de Ocampo há uma importante omissão.

Começemos pelo tema da periodização, que está intimamente vinculado ao da heterogeneidade da América Latina. Do meu ponto de vista, há uma primeira etapa que abarca desde meados do século XIX até a guerra de 1914. O ponto de partida é um tanto arbitrário, mas o que quero destacar é a ruptura histórica provocada pela drástica redução dos custos de transporte e seus efeitos econômicos, sociais e políticos. A Inglaterra não teria derogado as leis sobre importação de grãos sem as inovações tecnológicas que reduziram os custos do transporte; e sem essa redução a América Latina não teria incorporado terras ao mercado mundial no volume em que o fez. Sinto-me tentado a dizer que, em muitos casos com acentuadas diferenças, os processos políticos de pacificação e unificação de nossas nações foram impulsionados por essa novidade. E

vacilo menos ao afirmar que as políticas nacionais de caráter protecionista - adotadas no último quarto de século e às quais se refere Ocampo - foram um contrapeso homeopático aos ventos do livre comércio que supunha a redução do custo do transporte. Em todo caso, se algum fruto deram essas políticas não foi em termos de diversificação produtiva, mas sobretudo no plano fiscal.

O processo de incorporação de terras não foi igual em todos os países da região. O declínio do custo do transporte favoreceu mais os países que exportavam bens, cujo valor era menor por unidade de peso. Tal é o caso dos países que produziam minerais, para os quais não foi necessária essa revolução tecnológica que é a essência de nosso argumento. Se me permitem a licença, algumas pepitas de ouro podiam justificar uma viagem de Hernán Cortés ao México no século XVI, mas o que chegaria a ser produzido em ambas as margens do Rio da Prata só adquiriria valor comercial para o mundo capitalista na segunda metade do século XIX. Essa é uma das razões pelas quais a Argentina foi um caso tardio de incorporação às correntes de comércio da primeira onda de globalização. Claro que, quando se incorporou plenamente, foi um dos casos mais bem-sucedidos.

Não sabemos se, como acreditava Adam Smith, o comércio é o pai da paz ou se o que se dá é o processo inverso; mas, independentemente da interpretação que adotemos, o certo é que em 1914 terminou uma etapa e começou outra, a qual denominarei "de transição", que abrange desde a primeira guerra mundial até a crise dos anos trinta. Ninguém sabia então que o comércio multilateral e o padrão ouro estavam caindo, mas o fato é que as economias da região já não cresciam ao mesmo ritmo de outrora. A industrialização, impulsionada primeiro pelo racionamento da oferta de bens derivado da conflagração e depois pela deterioração das relações de troca nos anos vinte, situação que se foi estendendo na região sem que os contemporâneos tomassem maior consciência do que estava acontecendo, e o fez sem o apoio de políticas públicas sistemáticas e coerentes, mas com o concurso de vultosos investimentos estadunidenses até que a Reserva Federal começou a elevar a taxa de juros. Nesse período não houve maiores diferenças entre o que ocorria em um país e outro. De fato, no México, Brasil, Colômbia, Argentina e Chile ocorreram fenômenos similares.

Entre 1930 e 1950, a terceira etapa que proponho, a orientação do processo se tornou mais evidente. Com um espírito um pouco provinciano, muitos enfatizaram a crise econômica e os golpes de Estado e apresentaram uma imagem que na verdade era mais sombria em outras

latitudes. Se olharmos para o norte, fica claro que em nenhum país a crise teve maior impacto que nos Estados Unidos; se olharmos para o leste, nos encontraremos com uma Europa heterogênea no âmbito econômico (a Inglaterra se viu favorecida pelo rápido abandono do padrão ouro; a França foi prejudicada por persistir na política oposta) e desgarrada no plano político pela consolidação do fascismo, a chegada de Hitler ao poder, a guerra civil espanhola e a eclosão da segunda guerra mundial. Se deixarmos de lado as menos trágicas vicissitudes políticas, na América Latina essa etapa coincide com o impulso da industrialização. Discordo de José Antonio Ocampo e outros amigos que estão aqui presentes; quero reivindicar a expressão “industrialização substitutiva de importações” como definição do que ocorreu nesses anos. Ocampo prefere a expressão “industrialização dirigida pelo Estado”, mas cabe perguntar se há algum caso de capitalismo tardio, desde a Alemanha e França no século XIX até a República da Coreia durante a guerra fria, algum processo de industrialização que não tenha sido dirigido pelo Estado. Não é uma questão semântica. Não percamos de vista em nossa análise o que a América Latina teve de peculiar.

Aqui cabe retomar o tema da heterogeneidade. Alguns países estavam mais bem preparados para a substituição de importações que outros. Se a industrialização substitutiva significava produzir em nossas terras as mercadorias produzidas com uso intensivo de mão-de-obra que antes eram importadas, se significava deter nas fronteiras os clandestinos que vinham ocultos nos porões e que eram mais numerosos que os imigrantes que desciam dos barcos, então Brasil ou México, com seus exércitos de reserva, estavam mais bem preparados que as nações do Cone Sul, que foram beneficiadas pela redução do custo do transporte e a expansão do comércio, mas que continuavam sendo, em termos relativos, pampas semi-desertos. Um exemplo pode nos servir de ilustração: Perón não foi Vargas talvez porque pensava de maneira diferente, mas Perón não poderia ser Vargas mesmo que pensasse da mesma maneira. Como demonstraram com grande perspicácia Stolper e Samuelson em sua reflexão sobre a Austrália, em países com abundância de terra e escassez de mão-de-obra o protecionismo é necessariamente redistributivo, e eu acrescentaria que o crescimento provavelmente é menor. Talvez Perón tenha passado dos limites em seus anos iniciais; talvez Vargas se tenha despreocupado com os salários reais e se ocupou mais de converter o Brasil numa potência industrial. Mas quero insistir que essas diferenças têm um pano de fundo estrutural.

Entre 1950 e 1980, a seguinte etapa do nosso exame, a industrialização baseada na substituição de importações prosseguiu a um ritmo acelerado na América Latina, mas do meu ponto de vista já se podiam perceber importantes fendas. Em alguns países, o inevitável abandono do controle cambial e a inauguração do que eu denominaria "a era das desvalorizações" ou "a era da preocupação com a taxa de câmbio real" acentuou o conflito distributivo e deu origem à inflação. Como demonstrou Jorge Katz em sua tese doutoral e em muitos textos posteriores, em todos os países as novas atividades manufatureiras se baseavam em um padrão mais intensivo de capital e exigiam mais investimento estrangeiro que mão-de-obra. O salário real que equilibrava o setor externo começava a diminuir enquanto a distribuição começava a se deteriorar, e se isso não se converteu em um problema ainda maior foi porque as exportações foram reativadas moderadamente e em parte se diversificaram. Não obstante, a fenda estava ali. Tal como afirmam Guillermo O'Donnell e Juan Carlos Portantiero em seu estudo, a coalizão urbana nacional e popular ruiu antes que chegassem aos nossos portos as fórmulas neoliberais.

Estou consciente do que deve estar pensando José Antonio: a visão de Pablo Gerchunoff é excessivamente viesada pela problemática do Cone Sul. Acaso os mexicanos não definem como *belle époque* o período transcorrido entre 1950 e 1980? Poderia estar de acordo com Ocampo, mas somente em parte. Muitos de nossos países já estavam com problemas em 1980 e se o neoliberalismo frutificou foi porque encontrou terreno fértil. Se mal não recordo, Hayek publicou seu famoso livro contra as idéias de seu amigo Keynes em 1944, mas esse era um texto de pequenas proporções até que a realidade dos anos setenta o colocou no centro do cenário. No meu modo de ver, José Antonio embeleza o passado para destacar as feiúras do presente. Mas, se na verdade o vê tão belo, por que não propõe repetir a experiência, agora que o neoliberalismo parece estar em retirada?

Não vou me deter na etapa das reformas neoliberais por uma simples razão: estou plenamente de acordo com o que José Antonio escreveu e disse. Contudo, gostaria de concluir argumentando que em sua apresentação falta uma etapa: a da globalização leste-sul. Para completar a parábola histórica, falta a incorporação da Ásia, sobretudo da China, como o fator mais dinâmico do mundo capitalista atual. A alta dos preços das matérias-primas agrícolas e minerais (incluído o petróleo), unida à paralela diminuição dos preços dos bens de capital de última geração, é uma realidade que já tem um longo passado, embora não estejamos em condições de afirmar que tenha um futuro duradouro. Assim como

a primeira globalização foi um verdadeiro aluvião de incorporação de terras, esta segunda está se convertendo em um aluvião de incorporação de mão-de-obra em escala mundial. As perguntas que deixo para concluir são as seguintes: será que os processos econômicos, sociais e distributivos que estamos vivendo na América Latina são mais consequência da nova globalização que herança do neoliberalismo? Será que está surgindo uma nova heterogeneidade que, ao contrário do que ocorreu durante o período de substituição de importações, favorece mais as nações produtoras de matérias-primas com escassa mão-de-obra?

Minha profissão é a de historiador econômico, de modo que deverei acalmar minha ansiedade para respondê-las.

Comentário

Oswaldo Sunkel

Felicito sinceramente os organizadores deste seminário, que me traz à memória a notável novela de Sándor Márai intitulada “O último encontro”. Nela, os dois protagonistas se reencontram depois de trinta anos e iniciam o diálogo com a frase “...como dizíamos ontem...”. As intervenções introdutórias, o trabalho e a exposição de José Antonio Ocampo que escutamos, os documentos trazidos ao seminário e a presença de todos vocês aqui me recordam justamente o tipo de discussões sobre a problemática e as políticas do desenvolvimento da região que foram a característica permanente da CEPAL desde seu início, e que foram ocultadas pelo discurso e a prática neoliberais durante as duas últimas décadas.

O texto de Ocampo que devo comentar divide o processo histórico do desenvolvimento latino-americano em três períodos: “a era das exportações” (1870-1880 a 1920-1930), “a industrialização dirigida pelo Estado” (dos anos trinta aos setenta do século passado) e “a era neoliberal” (últimas décadas). Meu comentário consistirá em procurar caracterizar comparativamente esses períodos em termos de três critérios: a natureza econômica dinâmica básica do período, a coalizão de poder político prevalecente em que se baseia e os principais resultados obtidos em cada um deles.

Na “era das exportações”, como é definida nessa caracterização, trata-se fundamentalmente de economias extrovertidas, cujo traço dinâmico essencial é sua inserção, com novos setores exportadores, numa economia internacional que se expande aceleradamente em consequência da revolução industrial nos países centrais. Apesar desse denominador comum, subsistem e se agregam importantes diferenças entre os países da região conforme a base pré-existente herdada do período colonial, assim como da natureza do novo setor exportador sobreposto no século XIX. Em alguns casos “a era das exportações” dá origem a encadeamentos internos de certa importância com outros setores da economia e outras áreas do

país, mas em muitos casos não tem maiores efeitos. Em geral, continuam existindo economias internas bastante primitivas e desarticuladas entre si e com respeito ao novo setor exportador.

Não obstante, há que assinalar também que em alguns casos o protecionismo prevalecente, muito bem destacado por Ocampo, permite a captação de recursos fiscais mediante tarifas alfandegárias e impostos sobre as exportações. Isto permite que os governos apliquem políticas tendentes a fortalecer e ampliar a organização administrativa e institucional do Estado e estender sua soberania para territórios de fronteira, para a modernização urbana e uma incipiente integração das economias internas mediante investimentos em estradas, portos, ferrovias e telégrafos, entre outros, assim como a criação de serviços públicos de educação e saúde. Em alguns países, sobretudo os de maior população e setores exportadores mais significativos, tudo isso redundou também em desenvolvimento industrial.

A coalizão política em que se baseia esta forma pós-colonial de inserção na economia internacional é uma estrutura de poder formada por oligarquias latifundiárias exportadoras, freqüentemente associadas a empresas estrangeiras e importadores dos países centrais, assim como aos exportadores do centro e importadores locais, e também em muitos casos a agências comerciais estrangeiras. Por último, e como fator facilitador de tudo isso, se caracteriza por uma ampla presença do mercado financeiro internacional e seus agentes.

O resultado deste período exportador, resumido de forma muito sintética, e advertindo que há importantes diferenças entre os países, é um processo de integração externa que ocorre enquanto se mantém fundamentalmente a desarticulação ou desintegração interna.

O segundo período mencionado por Ocampo é o da “industrialização dirigida pelo Estado”. Se me permitem, devo expressar minha satisfação pelo fato de que não caracterize este período, como comumente se faz, como a fase de “substituição de importações”. Sem desconhecer a importância desse fenômeno, o importante não é isso, mas o novo papel fundamental que a ação do Estado adquire como articulador de uma estratégia deliberada de desenvolvimento econômico e social centrado na industrialização e na modernização em geral. Segundo minha terminologia, trata-se de um período “Estadocêntrico” (Sunkel 2006), baseado em uma nova coalizão de poder que substitui definitivamente a que sustentava o modelo oligárquico exportador anterior e que se desintegrou com a crise mundial dos anos trinta.

A nova coalizão de poder era constituída pelos empresários nacionais e os setores médios e profissionais que haviam começado a surgir, as forças operárias urbanas que começavam a se organizar e setores militares nacionalistas; muitas destas forças organizadas em partidos políticos populares. Esta nova constelação de poder, mais democrática, desafia o tradicional esquema oligárquico, e impulsiona uma forma de ação do Estado ampliada e absolutamente original. Como ao Estado é muito difícil, em termos políticos e administrativos, captar excedentes mediante a tributação, o faz através do sistema de controle cambial estabelecido em consequência da depressão e da segunda guerra mundial. Estes excedentes são investidos no desenvolvimento de indústrias básicas e leves, na infra-estrutura de transportes e comunicações, em hidroeletricidade, petróleo e outros setores. Simultaneamente, se ampliam e criam novos serviços públicos de educação, saúde, moradia e previdência social, o que dá lugar em alguns países a um incipiente Estado de bem-estar ao qual se incorporam setores médios, profissionais, técnicos, artesãos e operários urbanos.

Deixando registradas novamente as evidentes diferenças entre países, num esforço de síntese se pode afirmar que foi uma era comparativamente muito bem-sucedida em termos de crescimento, diversificação produtiva, industrialização e progresso social. De fato, de acordo com as estatísticas de Maddison (1995), a América Latina é a área do mundo que mais cresce entre os anos cinquenta e setenta, período no qual se duplica a renda per capita.

No entanto, crescentes conflitos sociais e políticos e agudos desequilíbrios macroeconômicos, assim como profundas crises e transformações da economia internacional, debilitaram o modelo Estadocêntrico a partir dos anos setenta, o que desembocou, no início da década de 1980, na crise da dívida externa, que levaria a severos ajustes macroeconômicos e transcendentais reformas estruturais.

O que me interessa destacar muito em especial, sob a perspectiva adotada neste comentário, é que este período se caracteriza sobretudo por uma deficiência fundamental: escasso dinamismo e pouca diversificação das exportações. Em síntese, em contraste com a fase anterior, o resultado é um período de integração interna, mas de desintegração externa.

E chegamos assim à “era neoliberal”, que debuta com um brutal ajuste macroeconômico e profundas reformas estruturais, início do que na minha terminologia se define como período “mercado-cêntrico”. Defino o ajuste macroeconômico como “brutal”, porque não se tratava

na realidade, como comumente se pensa, de passar de uma situação de desequilíbrio a uma de equilíbrio, mas de passar de uma situação de desequilíbrio fiscal e externo deficitário a uma de acentuado desequilíbrio fiscal e externo superavitário. Isto levou inevitavelmente a fortes contrações do gasto público e das importações, que tiveram graves conseqüências socioeconômicas e políticas. Aproveitando a debilitação que implicava a posição de países muito endividados, se impõem então as reformas estruturais favoráveis ao mercado, nacional e internacional, sobejamente conhecidas como o “Consenso de Washington”.

De novo muda radicalmente a coalizão de poder. Cria-se uma estrutura que, como na era das exportações, vincula os exportadores e importadores de nossos países e dos países centrais, estreitamente relacionados mediante um sistema financeiro internacional ressuscitado e extraordinariamente expandido, tudo isso estruturado em torno de uma nova instituição global: a empresa transnacional. Esta é a expressão material da globalização tecnológica, informática e financeira, cuja dimensão ideológica é o neoliberalismo. A revolução tecnológica elimina as barreiras naturais impostas pela distância e pelo tempo, e a revolução ideológica neoliberal é o instrumento para suprimir as barreiras “artificiais”, isto é, intervenções do Estado como a imposição de tarifas e os controles cambiais.

Por conseguinte, as reformas neoliberais minimizam e inibem o Estado mediante a abertura externa, a desregulação e as privatizações de empresas e serviços públicos. O empresariado privado nacional e, sobretudo, transnacional se apropria e beneficia assim de grande parte do processo de acumulação realizado pelo Estado no período anterior. Não só da acumulação de capital produtivo em empresas e serviços públicos, mas também da acumulação de recursos humanos, capital social, conhecimento, infra-estrutura e capital institucional, entre outros.

Sobre esta base se supunha que a economia de mercado aberta traria consigo o desenvolvimento, mas, como foi dito aqui de forma muito categórica, e por isso estamos reunidos neste seminário em busca de outro paradigma, o que ocorreu durante mais de duas décadas em termos de crescimento, volatilidade, desemprego, informalidade, precarização do trabalho, exclusão, pobreza e desigualdade foi francamente negativo. Cabe reconhecer, no entanto, dois grandes êxitos: a estabilidade dos preços, que praticamente eliminou a inflação, e um crescimento notável do setor exportador.

Em síntese, o resultado também poderia ser caracterizado, da mesma forma que na anterior “era das exportações”, como uma estreita integração externa com escassa integração ou inclusive desintegração interna, como parecem sugerir, entre outros indicadores, a marginalização e precarização do emprego e as volumosas e crescentes correntes de emigração em muitos países da região. Tendo em vista que este processo vem acompanhado, além disso, de uma ampla presença estrangeira em todos os âmbitos, como parte do fenômeno da globalização do capitalismo, me atrevo a fazer referência a um artigo publicado há várias décadas sobre este fenômeno, então incipiente (Sunkel, 1971).

Para terminar, quero referir-me brevemente ao caso chileno, que se apresenta habitualmente como o exemplo mais bem-sucedido das políticas neoliberais (Sunkel e Infante, 2006). Neste caso, a taxa média de crescimento dos últimos 20 anos foi de cerca de 7% ao ano, as exportações cresceram notavelmente, controlou-se a inflação, houve um enorme avanço e modernização em matéria de infra-estrutura, a renda per capita aumentou mais do dobro e a pobreza se reduziu de 39% para 14%. Estas são só algumas de muitas mudanças alentadoras.

Contudo, também há situações negativas: o desemprego manteve-se muito elevado, especialmente entre jovens e mulheres, e aumentaram a informalidade e a precariedade do emprego; a pobreza relativa e a vulnerabilidade social continuam afetando um quarto da população; a distribuição da renda se mantém muito desigual e provavelmente deteriorou-se nos últimos anos, apesar da eficácia das políticas redistributivas; acentuaram-se comportamentos individuais e coletivos anti-sistêmicos (dependência de drogas, delinquência, violência) e se propaga uma “sensação térmica” de insatisfação sociopolítica.

As propostas formuladas como resposta a esta situação contraditória são, em primeiro lugar, aumentar o crescimento, apesar de a evidência de duas décadas de considerável expansão demonstrar claramente que isso é insuficiente. Também se propõe ampliar a proteção social. Sabemos pelo que ocorreu nestas décadas que isso é indispensável, mas também que esta via tem graves limitações, porque a elevação da carga tributária além de certos níveis pode afetar o crescimento.

Aqui reaparece um elemento central do paradigma cepalino que caiu no esquecimento: a heterogeneidade estrutural. O que o caso chileno demonstra é que a heterogeneidade estrutural produtiva e sociocultural se reproduz apesar do elevado crescimento e das eficazes políticas sociais. E se reproduz porque o dinamismo tão extraordinário da economia

chilena é na realidade o dinamismo dos segmentos de nossa economia e sociedade mais ou menos inseridos na economia global. Os beneficiados são principalmente as atividades exportadoras e importadoras, e os setores sociais vinculados direta e indiretamente às atividades e regiões onde estas se radicam. No caso chileno, a mineração no norte, a criação de salmão no sul e a agroindústria e o setor florestal no centro, além das atividades financeiras e as sedes empresariais na capital.

O que acontece é uma espécie de arquipélago de setores sociais vinculados a grandes empresas que geram cerca de 80% do valor da produção e crescem rapidamente, mas ocupam apenas cerca de 20% da mão-de-obra. Isto significa que, apesar das eficazes políticas redistributivas, vão ficando para trás setores sociais significativos que não conseguem inserir-se nos segmentos produtivos dinâmicos assinalados ou são inclusive deslocados por estes na lógica schumpeteriana da criação e destruição de atividades e empregos, o que explica esta aparente contradição de crescimento com desigualdade, marginalização, precarização e exclusão.

Tudo isso tem efeitos socioculturais contraditórios, porque estes setores deslocados e marginalizados, sobretudo no caso dos jovens, mulheres e grupos étnicos minoritários, sofrem o bombardeio midiático que os incita virtualmente a integrar-se à globalização, em circunstâncias nas quais sua realidade material é de pobreza e exclusão.

Não basta crescer mais, ainda que seja fundamental continuar crescendo. Não basta maior proteção social; esta é necessária e deve ampliar-se consideravelmente, mas tem seus limites. O que se requer, além disso, é uma estratégia de desenvolvimento que leve prioritariamente a homogeneizar a estrutura produtiva. É necessário um grande esforço de desenvolvimento produtivo capaz de criar uma trama de relações econômicas que enlace os setores médios, pequenos e de microempresas e trabalhadores por conta própria entre si e com as grandes empresas, elevando seu nível de produtividade e integrando-os ao desenvolvimento produtivo e sociocultural.

Talvez dessa maneira se obtenha o resultado que não foi possível obter nos sucessivos períodos anteriores: integração transnacional com integração nacional.

Bibliografia

- Maddison, Angus (1995), *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, Paris, Centro de Desenvolvimento, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Sunkel, Osvaldo (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El trimestre económico*, México, D.F., abril-junho.
- _____(2006), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del desarrollo*, vol. 37, N° 147, México, D.F., outubro-dezembro.
- Sunkel, Osvaldo e Ricardo Infante (2006), "Hacia un crecimiento incluyente", *Revista Foro 21*, N° 61, Santiago de Chile, novembro.

Tema II

Os dilemas da América Latina no processo de globalização

*O futuro da estratégia de crescimento da
América Latina*

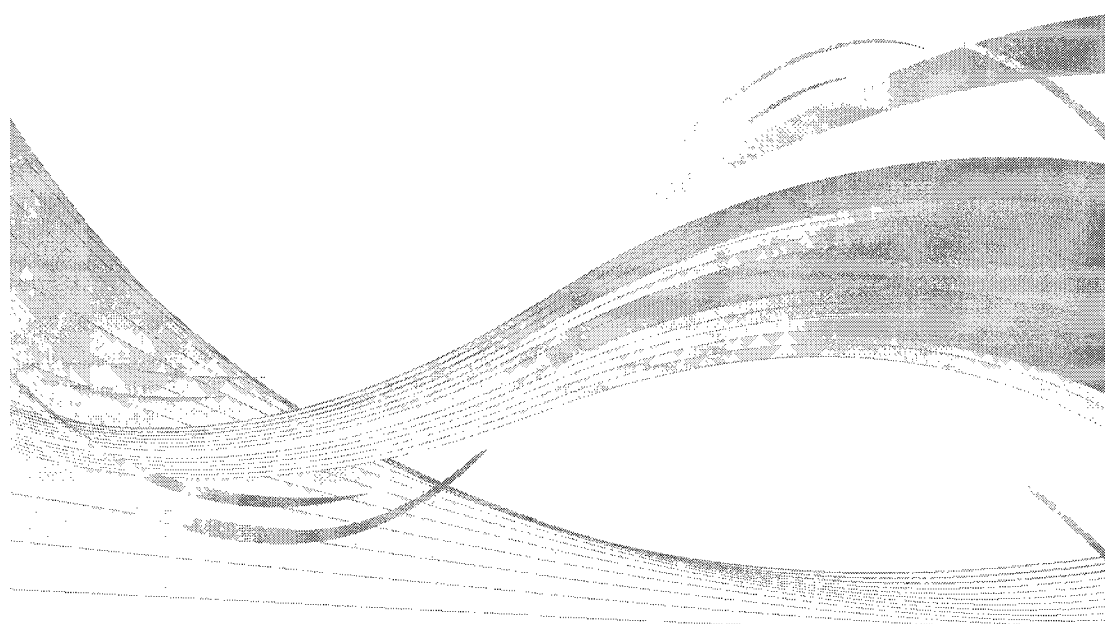
Ricardo Hausmann

Comentários:

Gilberto Dupas

Nicolás Eyzaguirre

Gert Rosenthal



O futuro da estratégia de crescimento da América Latina

Ricardo Hausmann¹

Interpretações neoclássicas do crescimento na América Latina

O crescimento da América Latina aumentou nos últimos anos. Em 2006, o crescimento médio de um país latino-americano era de 4,4% per capita (ver o quadro 1), uma percentagem ligeiramente superior à taxa anual de 4% registrada em 2003, 2004 e 2005. Pode-se considerar que é o começo de uma nova e duradoura fase expansiva do crescimento latino-americano?

Uma rápida análise dos dados sugere que não é assim. Os países que cresceram mais rapidamente nos últimos anos são os que registram uma relação de comércio exterior favorável (Chile, Peru, Trinidad e Tobago, Venezuela) ou os que estão se recuperando das profundas recessões que ocorreram em 2002 e 2003 (Argentina, República Dominicana, Uruguai, Venezuela).

¹ O autor agradece a Dani Rodrik, Bailey Klinger e Jason Hwang, com quem trabalhou nos últimos anos no conjunto de idéias em que se baseia este documento.

Quadro 1
TENDÊNCIAS DE CRESCIMENTO ANUALIZADAS DA AMÉRICA
LATINA, 1996-2006
(Porcentagens)

País	2006	País	2006/2003	País	2006/1996
Trinidad e Tobago	11,5	Venezuela	11,0	Trinidad e Tobago	7,1
República Dominicana	9,2	Trinidad e Tobago	9,1	República Dominicana	4,4
Venezuela	8,7	Uruguai	8,3	Chile	3,8
Argentina	7,1	Argentina	7,4	Belize	3,2
Uruguai	6,8	Chile	7,4	Panamá	3,2
Peru	6,5	República Dominicana	5,7	Costa Rica	3,1
Panamá	6,2	Panamá	5,6	Peru	2,3
Costa Rica	5,9	Peru	5,0	México	2,2
Honduras	5,1	Costa Rica	4,3	Equador	1,7
Colômbia	4,7	Equador	4,2	Argentina	1,6
México	3,6	Colômbia	3,6	Honduras	1,5
Chile	3,2	Honduras	3,3	Uruguai	1,4
Guiana	3,2	México	2,7	Nicarágua	1,2
Equador	3,1	Bolívia	2,2	Bolívia	1,2
Bolívia	2,7	Brasil	1,9	Guatemala	1,0
Jamaica	2,2	Nicarágua	1,6	Colômbia	0,9
Guatemala	2,1	Belize	1,4	Guiana	0,8
Paraguai	1,6	Paraguai	1,2	Brasil	0,7
Brasil	1,4	Jamaica	1,2	Venezuela	0,7
Haiti	1,2	Guatemala	1,0	Jamaica	0,3
Nicarágua	0,9	Guiana	0,6	Haiti	-0,8
Belize	-0,6	Haiti	-1,1	Paraguai	-0,8
América Latina	4,4	América Latina	4,0	América Latina	1,9
Estados Unidos	2,3	Estados Unidos	2,4	Estados Unidos	2,1
Resto do mundo	6,7	Resto do mundo	4,2	Resto do mundo	3,2

Fonte: Elaboração própria com base em The Economist Intelligence Unit.

Se retrocedermos ainda mais, observamos que no período 1996-2006 o crescimento médio do produto interno bruto (PIB) per capita de um país latino-americano era de apenas 1,9%, em comparação com 2,1% nos Estados Unidos. Neste sentido, não houve um processo de convergência duradoura na região. No período de 10 anos analisado, somente a taxa de crescimento do PIB per capita de Belize, Chile, Costa Rica, Panamá, República Dominicana e Trinidad e Tobago foi consideravelmente superior à dos Estados Unidos. Cabe assinalar que não são estes os países nos quais vive a maioria dos latino-americanos. Enquanto o ritmo de crescimento do Peru e México foi similar ao dos Estados Unidos, o resto dos países da região ficou para trás.

Não obstante, o crescimento neste período poderia ter sido consideravelmente maior, já que a diminuição das taxas de fertilidade provocou queda dos índices de dependência e aumento da proporção feminina na força de trabalho. Em consequência, o número de trabalhadores per capita dos países latino-americanos aumentou em média 1,1% ao ano (ver o quadro 2). Por sua vez, embora a diferença média do crescimento do PIB per capita em comparação com os Estados Unidos fosse pequena, a diferença relativa ao PIB por trabalhador era muito grande. Enquanto o aumento do PIB por trabalhador foi de apenas 0,8% na América Latina, nos Estados Unidos foi de 1,8%. Isto significa que, em vez de se aproximar, estão se separando. Em outras palavras, se a produtividade do trabalho tivesse aumentado ao mesmo ritmo que nos Estados Unidos, o PIB per capita teria aumentado 2,8% em vez de 2%. De fato, somente no Chile, República Dominicana e Trinidad e Tobago o PIB por trabalhador aumentou mais que nos Estados Unidos.

Quadro 2
CRESCIMENTO DO PIB PER CAPITA E DO PIB POR TRABALHADOR
1996-2006
(Porcentagens)

País	PIB per capita	PIB por trabalhador	Trabalhadores per capita
Trinidad e Tobago	7,1	5,8	1,3
República Dominicana	4,4	3,4	1,0
Chile	3,8	2,7	1,1
Panamá	3,2	1,7	1,5
Uruguai	1,4	1,3	0,1
México	2,2	1,3	0,9
Colômbia	0,9	1,2	-0,3
Bolívia	1,2	1,2	0,0
Argentina	1,6	1,1	0,5
Costa Rica	3,1	0,9	2,2
Guatemala	1,0	0,8	0,2
Honduras	1,5	0,7	0,8
Jamaica	0,3	0,5	-0,1
Peru	2,3	0,5	1,8
Equador	1,7	0,1	1,5
Nicarágua	1,2	0,0	1,2
Brasil	0,7	-0,7	1,5
Venezuela	0,7	-0,8	1,5
Paraguai	-0,8	-5,7	4,9
América Latina	2,0	0,8	1,1
Estados Unidos	2,1	1,9	0,2

Fonte: Elaboração própria com base em The Economist Intelligence Unit.

Isto tampouco reflete o fato de que os anos de escolarização da força de trabalho aumentaram muito mais rapidamente na América Latina do que nos Estados Unidos. O quadro 3 contém alguns cálculos relativos a esse efeito. Utilizam-se estimativas dos anos de escolarização e seus correspondentes rendimentos baseados em duas pesquisas domiciliares realizadas com um intervalo de cerca de uma década. Estabelece-se quanto deveria ter aumentado a produtividade por trabalhador, *ceteris paribus*, supondo que a taxa de progresso da escolarização do período 1996-2006 se mantivesse fixa e que os rendimentos fossem iguais aos da última pesquisa. Essas cifras são comparadas com o crescimento real do PIB por trabalhador na última década. Enquanto nos Estados Unidos a educação representa cerca de 0,5% do aumento de 1,9% do PIB por trabalhador, o aumento médio na América Latina foi 0,7% inferior ao que se esperaria considerando somente o efeito da educação.

Quadro 3
PIB POR TRABALHADOR E CONTRIBUIÇÃO DO AUMENTO
DA ESCOLARIDADE

	Rendimentos da escolarização	Aumento da escolarização	Efeito implícito da educação	PIB por trabalhador	Outros fatores
País	(Porcentagens)	(Anos por década)	(Em produção por trabalhador)	(Crescimento 1996-2006)	
Argentina	9,1	1,1	0,9	1,1	0,2
Brasil	13,4	1,2	1,6	-0,7	-2,3
Chile	12,3	1,5	1,8	2,7	0,9
Costa Rica	9,8	1,0	1,1	0,9	-0,2
Honduras	9,3	1,2	1,8	0,7	-1,1
México	12,6	1,6	1,9	1,3	-0,6
Panamá	12,7	1,4	1,4	1,7	0,3
Peru	12,9	1,7	2,8	0,5	-2,3
Uruguai	8,4	1,2	1,1	1,3	0,2
Venezuela	8,7	1,3	1,3	-0,8	-2,1
Média	10,9	1,3	1,6	0,9	-0,7
Taiândia	19,2	0,3	0,4	1,3	0,9
Estados Unidos	12,0	0,5	0,5	1,9	1,4

Fonte: Elaboração própria com base em The Economist Intelligence Unit.

É difícil conciliar esses dados com o que se poderia chamar de interpretação padrão do modelo de crescimento neoclássico (Solow 1956, 1957) e suas variantes (Mankiw, Romer e Weil, 1992). De acordo com ela, as diferenças nos níveis de renda dos países se devem a diferenças nas seguintes quatro variáveis: taxa de investimento/poupança, taxa de acumulação de capital humano, crescimento da população (impulsionado pela fertilidade e mortalidade) e os níveis de produtividade total dos fatores. A esfera da política de desenvolvimento foi influenciada em grande medida por estas considerações. A poupança e o investimento insuficientes poderiam ser resolvidos mediante reformas financeiras, melhoramento do ambiente comercial e financiamento do desenvolvimento. A educação e a saúde poderiam se converter em importantes instrumentos de desenvolvimento nacional, enquanto o controle da população poderia ser incentivado mediante a redução da mortalidade infantil e fornecimento de métodos de planejamento familiar. Presumivelmente, a produtividade total dos fatores poderia melhorar mediante iniciativas em matéria de pesquisa e desenvolvimento, qualidade institucional e ambiente de negócios.

A distância entre a América Latina e os Estados Unidos diminuiu na maioria destas dimensões. Em muitos países da região, se passou de 12 anos de diferença quanto à expectativa de vida na década de 1950 a um ou dois anos atualmente. A diferença no número de matrículas na educação secundária e terciária está em franco declínio. A taxa de fertilidade na América Latina passou de 5,7 filhos por mulher nos anos sessenta a 2,7 na década atual, em comparação com 3,0 e 2,0, respectivamente, nos Estados Unidos. Embora muitas destas diferenças tenham diminuído notavelmente, aumentou a diferença na renda per capita entre os Estados Unidos e a América Latina. O mesmo se pode dizer acerca das taxas de inflação, risco país, democracia, ambiente de negócios, profundidade financeira e outros aspectos.

Esta é a interpretação padrão do modelo de Solow. De acordo com uma interpretação alternativa, a maior parte do processo de crescimento se deve ao chamado resíduo de Solow, que alguns autores chamam de produtividade total dos fatores, mas ao qual Solow se referia acertadamente como uma medida de nossa ignorância. Em essência, o crescimento é impulsionado por algo mais que a acumulação de capital físico e humano num ambiente de rendimentos constantes em escala. Exatamente o que ignoramos está envolto em um véu de mistério.

O quebra-cabeças do crescimento latino-americano e os país da economia do desenvolvimento

Para os país da economia do desenvolvimento, um mundo descrito por uma função estável de produção agregada de rendimentos constantes em escala que depende somente da disponibilidade de uns poucos e conhecidos fatores de produção como o capital, a terra e o trabalho fazia pouco sentido. Rosenstein-Rodan (1943) e Lewis (1955) partem da dicotomia entre uma economia tradicional e uma moderna e imaginam diversos obstáculos à transformação de uma em outra, entre eles um mercado insuficiente para sustentar uma economia moderna. Se o setor de subsistência tradicional for grande, o mercado será pequeno e limitará o tamanho do setor moderno. Se houver economias de escala, é possível que se caia nas armadilhas da pobreza. De acordo com este ponto de vista, um grande impulso colocaria as economias no caminho correto do crescimento.

Contudo, em grande parte da América Latina o setor de subsistência fora do mercado quase desapareceu. A região se urbanizou consideravelmente e a economia de mercado é quase a única alternativa. Pode-se propor a reinterpretação de que o setor tradicional se converte no setor informal e sua grande proporção impede que o setor moderno alcance a escala necessária para a exploração de economias de escala; mas, num mundo cada vez mais globalizado, não está claro quais são os aspectos do mercado que representam um limite ao crescimento. Se o tamanho do mercado representasse um obstáculo, teria que haver suficiente demanda mundial para que o crescimento do setor moderno fosse rentável.

Raul Prebisch considerava que existe uma diferença fundamental entre as atividades baseadas nos recursos naturais e a industrialização e que as primeiras estão sujeitas a uma diminuição secular na relação de comércio exterior. Com o passar dos anos, diminuiu a importância do argumento baseado nas tendências da relação do comércio exterior, mas a idéia de que as diversas atividades podem ter efeitos diferenciais na tendência ao crescimento parece ser convincente. As dimensões relevantes desta diferença estão abertas ao debate e a seguir se defende um determinado ponto de vista. Matsuyama (1991) reformula a distinção de Prebisch e, em vez de se concentrar na relação de comércio exterior, insiste na evolução da produtividade. Se a dicotomia é observada entre um setor com grande crescimento da produtividade – por exemplo, a indústria – e um setor de menor crescimento da produtividade – por

exemplo, a agricultura – aqueles que por razões referentes às vantagens comparativas se especializam na segunda atividade terminarão por crescer de forma mais lenta e ficar relativamente atrás. Ainda que na teoria seja plausível, na prática a agricultura, a mineração e o setor petrolífero registraram grandes aumentos da produtividade e é difícil argumentar que este diferencial de produtividade, ou a relação de comércio exterior, possa explicar a falta de convergência na América Latina.

Para Albert Hirschman, o processo de crescimento não era um fenômeno de equilíbrio, mas de desequilíbrio. O estabelecimento de uma nova indústria causará o surgimento de outras indústrias por meio de vínculos progressivos e regressivos. Ainda que Hirschman não tenha sido claro com respeito à essência desses vínculos, vários autores os interpretaram basicamente como os efeitos da demanda entre uma e outra indústria mediante as relações técnicas da matriz insumo-produto. Desse modo, a decisão exógena de investir numa indústria estratégica – um pólo de desenvolvimento – criará um processo de desenvolvimento no qual aparecerão indústrias conexas. É importante precisar a natureza do vínculo entre a indústria original e as que a seguem. Num mundo globalizado, muitos insumos podem ser comercializados internacionalmente. A indústria do vestuário requer tecidos, mas os empresários não os compram necessariamente no país em que se encontram; podem importar e de fato o fazem. Ou seja, se existem estes efeitos indiretos entre indústrias, é importante compreender sua natureza.

A corrente econômica principal tornou-se muito mais permeável a este modo de raciocinar depois que as limitações do enfoque neoclássico se tornaram mais evidentes. Robert Lucas (1988) convenceu seus pares de que não se podia explicar o crescimento sem fatores externos e sugeriu que estes poderiam se relacionar com capital humano, mas as provas empíricas a favor desta interpretação são débeis (Acemoglu e Angrist, 2000). Paul Romer (1986) desenvolveu um modelo no qual o crescimento se relaciona com as economias de escala em inovação, mediante a criação de uma maior variedade de produtos. Aghion e Howitt (1992) criaram um modelo no qual a inovação não consiste em aumentar a variedade, mas a qualidade dentro da mesma variedade, causando a destruição criativa. Nestes modelos, as economias de escala estão limitadas pela competência monopolizadora entre bens substituíveis de forma imperfeita. Em geral, nestes modelos, os elementos que no modelo de Solow afetam somente as diferenças no nível constante de renda dos países – entre eles o aumento da população, os investimentos

e a educação – afetarão também seu crescimento no longo prazo. Isto só complica ainda mais o quebra-cabeças do crescimento latino-americano: fundamentos convergentes, resultados divergentes. O desafio consiste em explicar uma diferença de renda cada vez maior apesar da redução das diferenças nos fatores determinantes subjacentes.

Transformação estrutural

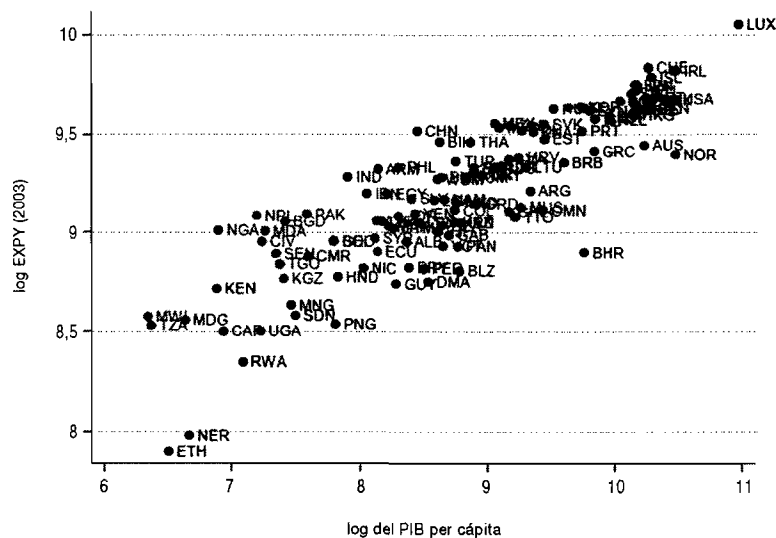
Uma maneira de avançar é partir de uma descrição menos global do processo de desenvolvimento e, em vez da dicotomia entre dois setores, observar uma composição mais detalhada da produção. Imbs e Wacziarg (2003) sustentam que no processo de desenvolvimento a diversificação tende a aumentar até que os países cheguem a um nível de renda similar ao da Irlanda ou Espanha em 1990 e depois se tornam mais especializados. Em consequência, nos casos latino-americanos relevantes, o desenvolvimento parece estar vinculado à diversificação.

Dito de outra maneira, nos países ricos não só se produz mais por pessoa, mas também se produzem diversos tipos de bens. Devido ao fato de que se tende a exportar as coisas que são feitas relativamente melhor em cada país (isto é, os produtos com respeito aos quais têm vantagens comparativas), é instrutivo saber o que ocorre com a composição das exportações nos diversos níveis de desenvolvimento. Hausmann, Hwang e Rodrik (2006) criaram uma medida do nível de receita das exportações, que chamaram EXPY e construíram em duas etapas. Em primeiro lugar, com base na lista de produtos comercializados internacionalmente, calcularam a média ponderada do PIB per capita dos países que exportam cada produto. A ponderação é a vantagem comparativa revelada dos países exportadores com respeito a esse produto. Desse modo, vincularam um determinado nível de renda a cada produto, que chamaram PRODY. A seguir, calcularam o EXPY de cada país, como a média ponderada dos PRODY da cesta de exportações do país, onde a ponderação é a proporção de cada produto na cesta de exportações de cada país. No gráfico 1 se observa uma marcada relação ascendente entre o nível de renda de um país e o nível de receita inerente às suas exportações.²

² Para simplificar a exposição, também se chamará EXPY o grau de sofisticação das exportações.

A idéia de que nos países ricos (pobres) se tende a exportar produtos exportados por outros países ricos (pobres) é bastante óbvia e em conformidade com muitas teorias possíveis. Por exemplo, segundo a teoria comercial convencional do modelo Heckscher-Ohlin, os países exportam produtos que requerem um uso mais intensivo dos fatores de produção que são relativamente abundantes em seu território. À medida que o desenvolvimento tem lugar, se acumula o capital físico, humano e institucional e os produtos exportados pelos países começam a supor um uso mais intensivo desses fatores. Ainda que isto sem dúvida seja assim, se argumentará a seguir que também há outros processos importantes por trás da relação captada no gráfico 1.

Gráfico 1
GRAU DE SOFISTICAÇÃO (EXPY) DAS EXPORTAÇÕES E
PIB PER CAPITA, 2003



Fonte: Elaboração própria.

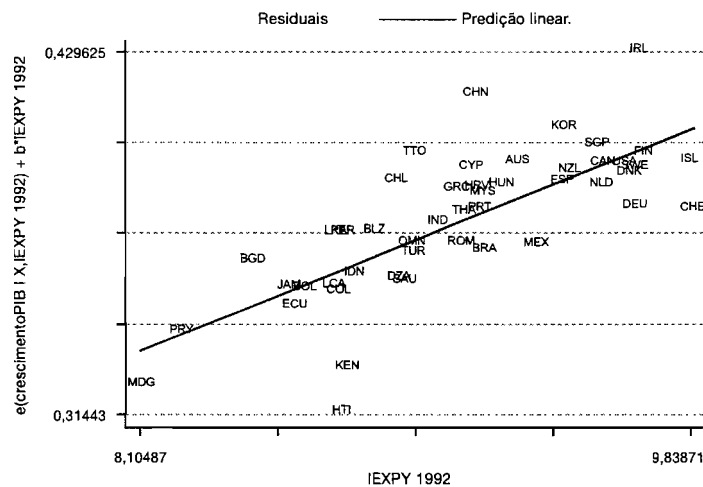
Uma consequência desta relação é que, à medida que o processo de desenvolvimento tem lugar, muda a cesta de exportações dos países, isto é, estes devem passar por uma transformação estrutural. De acordo com a visão que se tem do mundo, isto pode ser fácil ou difícil. Para Hecksher-

Ohlin, os produtos não têm muita importância, mas são um mecanismo para que os países troquem as dotações relativas dos fatores de produção subjacentes. Os países nos quais abunda a mão-de-obra comercializam com os países nos quais abundam a terra ou o capital para adquirir de maneira mais eficiente os bens que requerem um uso intensivo dos fatores dos quais carecem. A transição entre bens tem pouca importância: são a consequência passiva de dotações de fatores que mudam.

Não obstante, se a mudança de produtos for complicada – por exemplo, se houver grandes falhas de mercado no processo de transformação estrutural – qualquer que seja o nível de desenvolvimento, é provável que os países com uma cesta de exportações mais avançada cresçam mais rapidamente no futuro. Dado que já melhoraram sua cesta de exportações, seu nível de renda pode alcançar mais facilmente o nível desta cesta. Por outro lado, aqueles nos quais ainda não melhoraram os bens de exportação serão limitados pela baixa produtividade ligada à sua cesta de exportações, do mesmo modo que os crustáceos não podem crescer enquanto não mudam sua parte externa. Hausmann, Hwang e Rodrik (2006) põem à prova esta proposição. O principal resultado está ilustrado no gráfico 2. Ao controlar outros fatores determinantes do crescimento, uma cesta de exportações mais sofisticada em 1992 é um indicador de crescimento nos 11 anos seguintes. Os países convergem no nível de renda que suas exportações supõem ou, em outras palavras, se convertem no que exportam.³

³ Embora este trabalho só inclua resultados transversais, Hausmann, Hwang e Rodrik (2006) realizam regressões em painel de 5 e 10 anos utilizando diferentes técnicas de cálculo e métodos de verificação.

Gráfico 2
SOFISTICAÇÃO INICIAL DAS EXPORTAÇÕES (1992) E
CRESCIMENTO POSTERIOR (1992-2003)

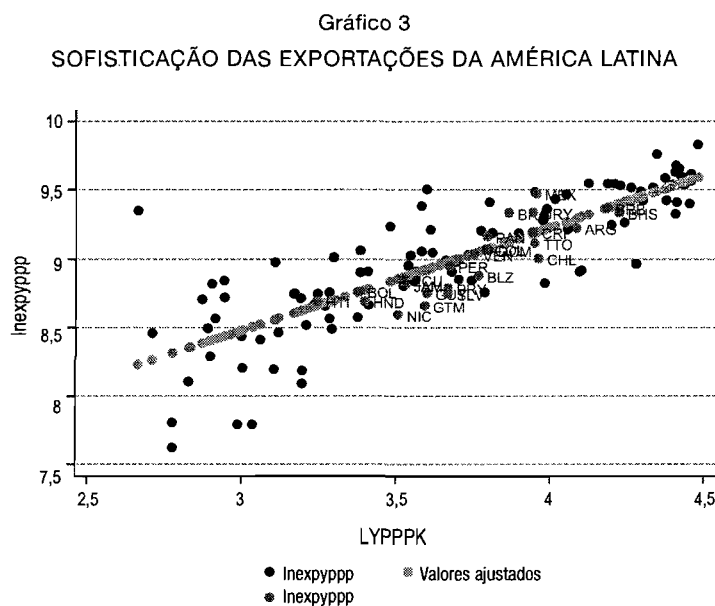


Fonte: Elaboração própria.

Isto é difícil de conciliar com uma interpretação estrita em termos de vantagens comparativas convencionais ou a teoria de Heckscher-Ohlin. De acordo com a teoria aceita, um país com uma cesta de exportações consideravelmente mais sofisticada do que indica seu nível de renda atual é um país no qual se distribuíram mal os recursos (se destinaram a áreas nas quais não tem vantagens comparativas). O desempenho desse país deveria ser inferior ao dos países cujas cestas de exportação estão em maior sintonia com suas capacidades atuais. O fato de observarmos o contrário sugere que o processo de transformação estrutural apresenta mais falhas de mercado do que supõe a teoria comercial padrão. Qual é a natureza dessas falhas? Antes de voltar a esta pergunta, observaremos a América Latina nesta dimensão.

No gráfico 3 se destacam os países latino-americanos num diagrama de dispersão que relaciona o EXPY ao PIB per capita. Observa-se claramente que, com exceção do Brasil e México, em nenhum outro país da região o grau de sofisticação das exportações é muito maior do que o esperado. Com efeito, a maioria dos países latino-americanos está muito

abaixo da linha de regressão. Isto indica que a falta de sofisticação das exportações atua como um obstáculo ao crescimento. Em outras palavras, na maioria dos países não se pode adotar uma estratégia para produzir mais do mesmo porque o grau atual de sofisticação das exportações não sustentaria uma receita muito mais alta. Mas como os países podem mudar o que produzem? Que obstáculos podem impedir este processo?



Fonte: Elaboração própria.

Falhas de mercado que impedem a transformação estrutural

Em geral pode haver dois tipos de problemas: falhas de coordenação e efeitos do transbordamento de informação. As falhas de coordenação ocorrem quando os mercados são incompletos, de modo que o rendimento do investimento depende da realização de outro investimento: construir um hotel perto de uma bela praia pode ser rentável se alguém constrói um aeroporto. Também pode ocorrer o contrário. Não obstante, pode ser que não haja uma maneira de que o mercado coordene ambos os

investimentos. Uma solução clássica é que o governo ofereça uma garantia a ambos os investidores. Se tudo sair bem, a operação não terá custos ex post para o governo porque os investimentos serão rentáveis quando ambos tiverem lugar. Se a garantia não for admissível, o governo pode construir o aeroporto e depois virão os hotéis.

Outra causa de falhas do mercado são os transbordamentos de informação. Hausmann e Rodrik (2003) insistem nos transbordamentos relativos aos descobrimentos individuais, que definiram como o processo de descobrir a estrutura de custos de uma economia para a produção de novos produtos.⁴ O primeiro agente descobrirá se algo é rentável ou não. Se for, outros copiarão; mas, se fracassar, deverá suportar toda a perda. Devido a isto, os rendimentos privados deste tipo de inovação são mais baixos que os benefícios sociais e os incentivos do mercado aos descobrimentos individuais são ineficientemente baixos. O resultado da política clássica é oferecer um subsídio para alinhar os rendimentos privados com os sociais.

A capacitação da mão-de-obra é outra fonte de transbordamento. Uma empresa que capacita seus empregados oferece um benefício potencial a outras empresas que podem tirar seus trabalhadores. Isto diminui os incentivos para oferecer uma capacitação ótima por temor a perder o investimento. A mobilidade da mão-de-obra não supõe necessariamente uma perda social, visto que o trabalhador pode aplicar seus conhecimentos em outra parte, mas a empresa não pode apropriar-se destes rendimentos enquanto incorre no custo da capacitação. O problema é o investimento inadequado na capacitação da mão-de-obra; a solução consiste em subsidiar a capacitação.

É evidente que as falhas de coordenação e os transbordamentos de informação são mais agudos a respeito das atividades novas do que das já estabelecidas. Em primeiro lugar, a coordenação enfrenta o clássico dilema do ovo e a galinha: é difícil desenvolver novas atividades se não há fornecedores, mas estes não existem porque não têm a quem vender. Em segundo lugar, por definição, as novas atividades devem cobrir os custos do descobrimento individual. Por último, não se encontram

⁴ A transformação estrutural não consiste em inventar novos produtos, mas em determinar quais produtos dentre os que existem no mundo um país pode produzir de modo rentável. Em consequência, não se trata do descobrimento de um produto, mas de uma capacidade nacional. Daí o termo.

trabalhadores com experiência na nova atividade porque esta não existia e, em consequência, não se contrataram e capacitaram trabalhadores para desenvolvê-la.

Uma maneira de efetuar a mudança estrutural é o desenvolvimento de novas atividades que possam usar os fatores e capacidades que uma economia já desenvolveu para outros fins.

Cada nova atividade requer insumos específicos —alguns privados, muitos públicos

Sejamos mais precisos. A produção de um bem ou serviço determinado requer um conjunto de insumos bastante específicos. Por especificidade se entende que, utilizados em outra atividade, esses insumos seriam muito menos produtivos. Em consequência, o grau de especificidade pode ser estabelecido determinando o grau em que um insumo seria menos produtivo em seu uso alternativo. Estes insumos incluem, entre outros, instalações físicas e máquinas, trabalhadores com determinadas aptidões, um conjunto de insumos intermediários, um sistema logístico para transportar os insumos e distribuir os produtos, um sistema de compras e comercialização para adquirir informação sobre fornecedores e clientes, um sistema de direitos de propriedade e contratos que a sociedade considere legítimos e esteja disposta a respeitar, um conjunto de padrões e normas relativas às características do produto, normas trabalhistas, direitos financeiros e proteção do consumidor que afetam o comportamento de outros interessados. Estes insumos ou requisitos são desenvolvidos para resolver as necessidades mais ou menos particulares das atividades existentes, mas podem sustentar ou não algumas outras, possivelmente atividades que ainda não existem. Em consequência, o desenvolvimento dependerá das oportunidades abertas pelas estruturas e do quadro institucional estabelecido para as atividades previamente existentes.

Retorno ao descobrimento individual: existe um caminho para o céu?

É fácil imaginar as dificuldades com as quais topará quem empreende uma atividade nova. Estas incluem a inexistência de mercados relacionados – que cria um grave problema de coordenação –, a falta de

normas relativas às transações, de outras normas e padrões legais e a carência de infra-estrutura específica. As soluções para estes problemas têm características e custos incertos.

Por este motivo, as novas atividades desenvolvidas devem explorar as capacidades existentes, ou seja, os mercados, o capital físico e humano, as normas e instituições que se estabeleceram e acumularam para outras atividades preexistentes. Estas capacidades serão úteis na medida em que forem similares às necessidades da nova atividade em questão.

O grau de similaridade dessas necessidades pode variar consideravelmente de uma atividade para outra. A exportação de roupas requer uma zona industrial com bom acesso para trabalhadores (mulheres e jovens) e energia, um sistema logístico que permita a importação dos bens intermediários necessários e a exportação do produto final com baixo custo e pouca demora em alfândegas e portos, regras de acesso ao mercado que garantam o direito de vender em mercados externos, um código que facilite a gestão das relações trabalhistas, um regime fiscal adequado, entre outras coisas. Estas capacidades podem ser similares às necessárias para fabricar guarnições de automóveis ou calçados, mas muito diferentes das necessárias para a produção de soja, frutas, aço, gás natural ou cobre. Basta pensar como são diferentes os requisitos de infra-estrutura (ferrovias específicas para a mineração, estradas rurais para a soja, sistemas de armazenamento frigorífico e transporte para as frutas, gasodutos), a classe de mão-de-obra capacitada necessária (costureiras, agricultores, trabalhadores metalúrgicos, geólogos, engenheiros químicos, outros), as necessidades normativas (padrões industriais, fitossanitários, outros), direitos de propriedade (concessões para o gás e a mineração, direitos de propriedade sobre a terra agrícola, direitos para construir estradas, ferrovias e tubulação, entre outros).

A noção de que as capacidades são bastante específicas para cada atividade é coerente com o problema colocado por Hausmann e Rodrik (2003), que assinalam que a Coreia exporta muitos fornos de microondas, mas quase nenhuma bicicleta, enquanto ocorre o contrário em Taiwan. Bangladesh exporta chapéus, mas não bolas de futebol enquanto o Paquistão faz o contrário. Aparentemente, a produção requer algo mais específico que meras categorias de bens. Se não fosse assim, os países com dotações similares deveriam exportar bens similares. A especificidade é necessária para explicar o que de outro modo seria visto como um padrão de especialização bastante fortuito.

Tem sentido pensar que os produtos distam uns dos outros quanto às capacidades indispensáveis. Hausmann e Klinger (2006) utilizam a metáfora de uma floresta. Cada produto é uma árvore e está situado a certa distância de cada uma das outras árvores da floresta ou espaço dos produtos. Algumas estão próximas e outras distantes. As empresas são como macacos que vivem nas árvores, isto é, exploram um determinado produto. A distância entre as árvores reflete a similaridade das capacidades indispensáveis. É uma medida da utilidade das capacidades necessárias para a produção de um bem A quando se aplicam à produção de um bem B. Isto supõe que é mais fácil que as novas atividades se desenvolvam perto das áreas onde já há macacos, porque muitas das capacidades indispensáveis já estão presentes. Produzir a distâncias maiores supõe a necessidade de capacidades que não se acumularam previamente. Tratar de acumular estas capacidades no processo de descobrimento individual pode criar problemas de coordenação mais sérios, já que as novas capacidades devem ser desenvolvidas ao mesmo tempo em que se estabelece a nova atividade. Neste contexto, o mercado por si só unicamente saltará distâncias curtas. Um proverbial planejador social poderia coordenar o desenvolvimento de novas atividades com as novas capacidades indispensáveis.

No contexto da nossa metáfora, o processo de transformação estrutural pode ser descrito da seguinte maneira. A descoberta de Hausmann, Hwang e Rodrik (2006) supõe que uma parte da floresta é rica (alguns bens têm um PRODY alto) e uma parte é pobre (outros produtos têm um PRODY baixo). Os macacos dos países ricos (pobres) estão na parte rica (pobre) da floresta. O processo de transformação estrutural supõe que os macacos passem da parte pobre para a parte rica. A capacidade das empresas para fazê-lo depende fundamentalmente da topografia da floresta. Se as árvores estão a uma distância similar da próxima árvore, haverá sempre um caminho gradual adiante: uma escada para o céu. No caso do leste da Ásia, é comum dizer que o primeiro degrau desta escada consiste na produção de roupas e jogos para depois passar para produtos eletrônicos e automóveis. Pode-se afirmar que é realmente assim? Há sempre uma escada para o céu ou os degraus faltantes obstaculizam ou reduzem o progresso em diferentes países? E se o ponto de partida conduz a uma ininterrupta ascensão ao céu, que papel desempenham as forças naturais e as ações governamentais em sua seleção?

Hausmann e Klinger (2007) propõem em primeiro lugar uma medida da distância entre os produtos. Em vez de tentar estabelecer os insumos comuns, que se desconhecem, adotam uma medida baseada nos

resultados. A medida da distância entre um produto A e um produto B corresponde à probabilidade condicional de que os países com uma vantagem comparativa na produção de A também tenham uma vantagem comparativa na produção de B.⁵ Em outras palavras, se as capacidades necessárias para produzir dois produtos diferentes são similares, os países que se destacam num tipo de produção o farão também na outra.

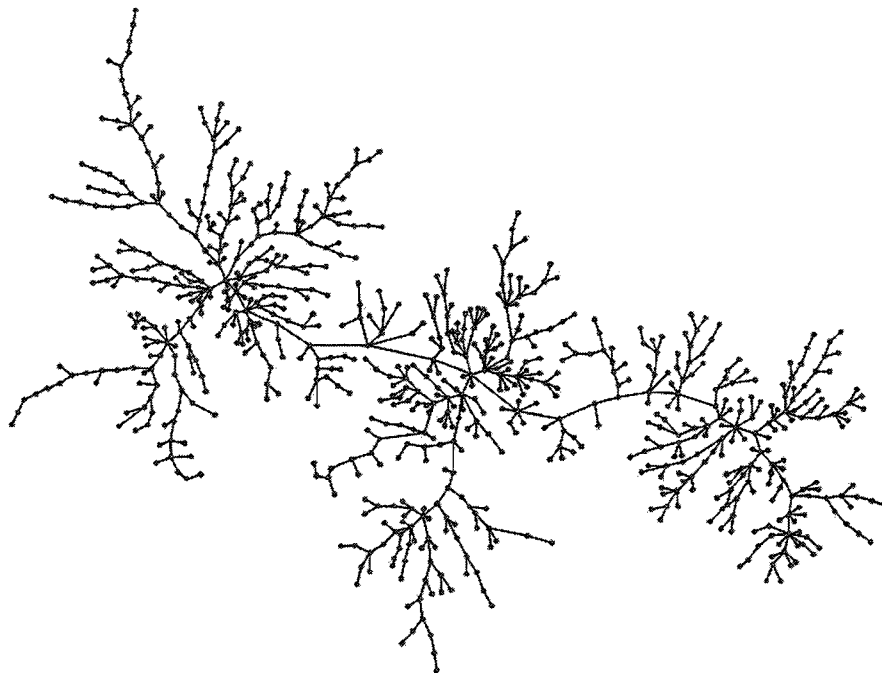
Com esta medida, os autores documentam várias características do espaço dos produtos. Em primeiro lugar, a floresta se caracteriza por uma enorme heterogeneidade. O espaço tem uma estrutura centro-periferia, com partes centrais muito densas e áreas periféricas dispersas. Isto tem diversas repercussões. Os autores mostram que o desenvolvimento de vantagens comparativas a respeito de novos produtos é afetado em grande medida pela distância entre os produtos nos quais um país já tem vantagens comparativas e os potenciais novos produtos. Afirmam também que de fato os macacos tendem a saltar distâncias curtas. O progresso na parte menos densa da floresta é muito mais lento, como fica demonstrado de três maneiras. Em primeiro lugar, a distância média das árvores eventualmente ocupadas é muito menor que a distância a respeito de uma árvore selecionada aleatoriamente. Em segundo lugar, a probabilidade de saltar para uma árvore individual é afetada pela distância entre esta e as árvores ocupadas. Por último, formulam uma medida agregada da posição do país na floresta e mostram que esta indica a rapidez com que um país melhorará suas exportações com o passar do tempo.

Embora a natureza do espaço dos produtos possa ser analisada econometricamente (ver Hausmann e Klinger, 2007), é muito mais revelador ilustrar este espaço de forma gráfica. Utilizando as ferramentas da análise de redes, pode-se construir uma imagem do espaço dos produtos (Hidalgo e outros, 2007).

Depois de considerar a medida dos vínculos no período 1998-2000, Hidalgo e outros criaram a árvore de alcance máximo tomando a conexão mais forte que permite a cada produto estar conectado com todo o espaço dos produtos. Isto é mostrado no gráfico 4, onde cada nodo representa um só código de produto.

⁵ Por motivos técnicos assinalados em seu trabalho, Hausmann e Klinger tomam o mínimo da probabilidade condicional de A em caso de B e de B em caso de A. Isto cria uma medida simétrica de distância que é menos sensível a coincidências espúrias. Para calcular estas probabilidades, utilizam dados do comércio mundial desmembrados por país e produto no nível de quatro dígitos, que inclui mais de 120 países e mais de 1.000 produtos.

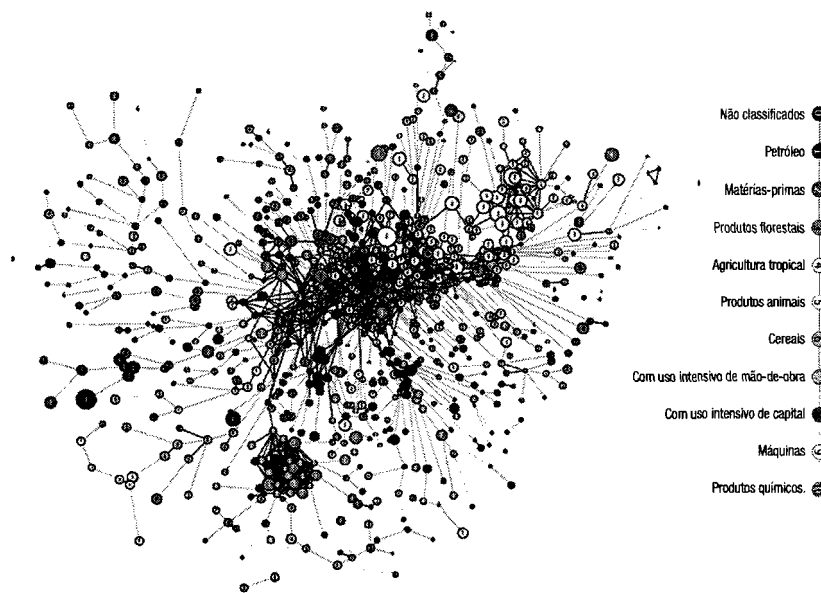
Gráfico 4
ÁRVORE DE ALCANCE MÁXIMO



Fonte: C. Hidalgo e outros, "The product space conditions the development of nations", Centro para o Desenvolvimento Internacional, Universidade de Harvard, 2007, inédito.

O passo seguinte consiste em cobrir esta árvore com os vínculos mais fortes entre os produtos e assinalá-los com diversas cores dependendo de sua proximidade. O gráfico 5 é a representação visual do espaço dos produtos. Cada nodo é um produto e seu tamanho é determinado por sua proporção do mercado mundial. Nesses gráficos, a distância física entre os produtos não significa nada: a proximidade é mostrada colorindo os vínculos entre pares de produtos. O vínculo azul indica uma proximidade abaixo de 0,4, o vínculo bege uma proximidade de 0,4 e 0,55, o vínculo azul uma proximidade entre 0,55 e 0,65 e o vínculo vermelho uma proximidade acima de 0,65. Os vínculos abaixo de 0,55 só aparecem se fazem parte da árvore de alcance máximo e o código de cor dos produtos corresponde ao grupo de artigos de Leamer (1984).

Gráfico 5
REPRESENTAÇÃO VISUAL DO ESPAÇO DOS PRODUTOS



Fonte: C. Hidalgo e outros, "The product space conditions the development of nations", Centro para o Desenvolvimento Internacional, Universidade de Harvard, 2007, inédito.

Do gráfico surge imediatamente que o espaço dos produtos é muito heterogêneo. Há produtos periféricos cuja conexão com outros produtos é muito débil e algumas agrupações desses bens periféricos, entre eles os produtos petrolíferos (os grandes nodos vermelhos na parte esquerda da rede), os mariscos (abaixo dos produtos petrolíferos), os artigos de vestuário (a agrupação densa na parte inferior da rede) e as matérias-primas (na parte periférica superior esquerda). Ademais, observa-se um núcleo de produtos muito conectados no centro da rede, sobretudo máquinas, produtos químicos e outros bens com uso intensivo de capital.

Esta estrutura heterogênea do espaço dos produtos tem importantes repercussões na transformação estrutural. Se um país produz bens numa parte densa do espaço dos produtos, o processo de

transformação estrutural é muito mais simples porque o conjunto de capacidades adquiridas pode ser aplicado facilmente a outros produtos próximos. Não obstante, se um país se especializa em produtos periféricos, a nova aplicação é mais difícil devido à falta de produtos que requeiram capacidades similares. A posição de um país neste espaço pode obstaculizar o processo de transformação estrutural.

Para provar este último ponto, Hausmann e Klinger (2007) estabeleceram uma medida da densidade do espaço dos produtos perto das áreas em que um país tem vantagens comparativas (as árvores ocupadas). A idéia é que, quanto mais densa a floresta perto das árvores ocupadas, mais fácil será que as empresas diversifiquem seus produtos. Para captar a centralidade, calcula-se a centralidade de cada produto e depois a centralidade média dos produtos nos quais um país tem vantagens comparativas.

O quadro 4 detalha os 10 produtos mais conectados centralmente e os 10 menos conectados utilizando o código de quatro dígitos da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI). É evidente que os produtos mais conectados são todos manufaturados, enquanto os 10 menos conectados se baseiam em matérias-primas. Cabe destacar este ponto com respeito à ênfase que Raul Prebisch e Albert Hirschman atribuem à importância da industrialização. Em nossa interpretação, alguns setores da indústria manufatureira estão de fato numa parte muito mais central do espaço dos produtos, de modo que, se forem desenvolvidas capacidades em produtos situados nessas áreas densas, o progresso sucessivo será mais simples e essas capacidades se aplicarão com mais facilidade a uma classe mais ampla de produtos.

Hausmann e Klinger (2007) calculam a centralidade média dos produtos nos quais um país tem vantagens comparativas e chamam esta variável de “trajetória média”. Não surpreende que, com as “trajetórias médias”, se possa prever notavelmente a velocidade com que os países aumentam o grau de sofisticação de suas exportações (EXPY). Isto mostra que nem todos os caminhos levam a Roma ou, dito de outro modo, que os degraus da escada são muito irregulares e nem todos levam ao céu. No caso de alguns países, faltam de fato alguns degraus na escada e com frequência é muito difícil progredir porque não há árvores perto, ou seja, não há maneiras fáceis de transferir as capacidades existentes ao desenvolvimento de novos produtos.

Quadro 4
CENTRALIDADE DOS BENS NO ESPAÇO DOS PRODUTOS

Os 10 produtos situados na parte mais densa do espaço dos produtos, 2000		
Código	Nome do produto	Trajetória
6785	Acessórios para tubos e canos (juntas, conexões) de ferro/aço	0,217
6996	Artigos de metais comuns	0,209
6921	Cisternas, tanques, tinas e recipientes similares	0,208
6210	Materiais de borracha (por exemplo, chapas de pasta, lâminas, etc.)	0,207
7849	Outras peças e acessórios de veículos motorizados	0,206
8935	Artigos de iluminação elétrica de materiais da categoria 58	0,206
8939	Artigos de materiais da categoria 58	0,205
7139	Partes de motores de pistões de combustão interna de 713.2-/713.8	0,204
7492	Chaves, torneiras, válvulas e outros artigos para tubos, tanques, pias e outros	0,203
5822	Aminoplastos	0,202
Os 10 produtos situados na parte menos densa do espaço dos produtos, 2000		
Código	Nome do produto	Trajetória
9610	Moedas (com exceção de ouro) que não são moeda legal	0,02
6545	Tecidos de juta ou outra fibra têxtil vegetal	0,02
5723	Artigos pirotécnicos (fogos de artifício, sinais de emergência e outros)	0,03
4245	Óleo de ricino	0,03
2440	Cortiça, natural, bruta e resíduos (inclusive em blocos/lâminas)	0,04
2613	Seda crua (sem tecer)	0,04
0721	Grãos de cacau, inteiros ou partidos, crus ou torrados	0,04
6812	Platina e outros metais do grupo da platina	0,04
0573	Bananas, frescas ou desidratadas	0,04
2876	Minerais de estanho e concentrados	0,05

Fonte: Elaboração própria. Classificação limitada a produtos com exportações mundiais de pelo menos 100 milhões de dólares para fins ilustrativos.

O gráfico 6 mostra o valor das “trajetórias médias” e o PIB per capita. É importante destacar duas coisas. Em primeiro lugar, embora em geral haja uma relação positiva entre o nível de desenvolvimento (captado pelo PIB per capita) e a “floresta aberta”, a relação é muito heterogênea. Alguns países em desenvolvimento, como a China, a Índia, a Polônia, a República Checa e a Turquia, estão numa parte muito favorável da floresta, enquanto outros países com o mesmo nível de renda estão em áreas muito menos favorecidas.

Como se situa a América Latina nesse espaço? Em geral, nenhum país latino-americano está numa parte excepcionalmente favorável do espaço dos produtos. Os países mais bem situados são o Brasil e o

Esta idéia foi aplicada por Hausmann, Rodríguez e Wagner (2006) para explicar os fatores que determinam a duração das crises de crescimento. Os autores afirmam que, embora os países entrem em crise por muitas razões – entre elas a queda das exportações, guerras e transições políticas – a maioria destas variáveis não ajudam a prever a duração do episódio. Não obstante, a densidade do espaço dos produtos ao redor das áreas de vantagem comparativa de um país no momento de crise é muito indicativa da duração de uma crise. A interpretação é muito simples: quando um país sofre uma comoção que requer o surgimento de novas exportações, a velocidade de recuperação depende da facilidade com que esse país pode aplicar suas capacidades a novos produtos. Isto depende da distância entre os produtos alternativos e as áreas atuais de vantagem comparativa.

Melhorar versus mudar os produtos

Nossa visão do processo de transformação estrutural e sua evolução conjunta com o desenvolvimento das capacidades indispensáveis é reforçada por trabalhos recentes sobre o melhoramento da qualidade dos produtos existentes. Em sua tese doutoral, Jason Hwang (2007) examinou a distância dos produtos da fronteira de qualidade mediante a análise dos valores unitários de importação dos Estados Unidos em categorias detalhadas de produtos de diferentes países exportadores. Como é freqüente nesse tipo de literatura (Schott, 2004), a distância da fronteira é definida como a diferença da porcentagem no preço por unidade ganho por um país na exportação de um produto determinado e o preço por unidade mais alto observado entre todos os exportadores desse bem.⁷ Três resultados são de particular importância para a nossa análise. Em primeiro lugar, quando um bem é exportado parece haver uma convergência incondicional à fronteira relativa a esse bem. Em contraste, a literatura empírica sobre o crescimento indica que a produtividade em toda a economia não mostra convergência incondicional. Qualquer que seja o tipo de convergência que possa existir em conjunto, depende de um grande número de outras variáveis. Em segundo lugar, a convergência de

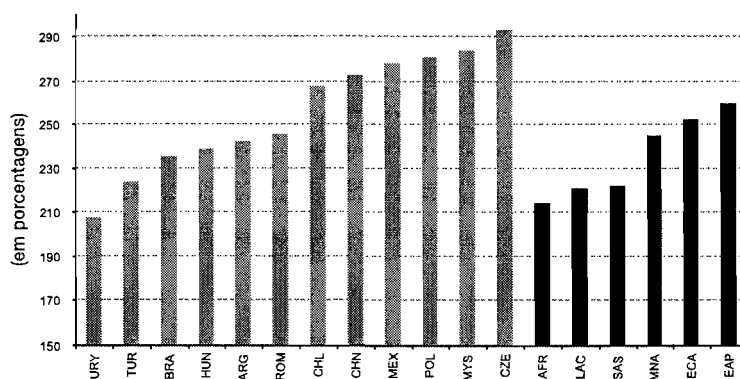
⁷ Para evitar eventuais erros de medição ao observar o preço mais alto, o autor escolheu o percentil 90 como fronteira.

O gráfico 8 mostra a distância da fronteira dos produtos de exportação existentes em todas as regiões do mundo e num grupo selecionado de países. É interessante notar que a África Subsaariana e a América Latina apresentam a menor distância da fronteira de qualidade nos produtos que exportam atualmente.

Em terceiro lugar, quando um país começa a fabricar um novo produto geralmente o faz a uma distância da fronteira maior que a distância média relativa aos produtos que já exportou. Em outras palavras, quando os macacos saltam para novas árvores, começam pelos galhos mais baixos. Uma vez estabelecidos, é mais fácil para eles subir.

Estes fatos simplificados sustentam a nossa teoria. Uma vez que uma atividade se desenvolve, é muito mais fácil resolver as falhas de coordenação e acumular as capacidades específicas que esta requer. A convergência na qualidade dentro de uma categoria de produtos é tão rápida que pode explicar a falta de convergência mundial em matéria de renda. Isto sugere que o obstáculo mais difícil é passar a novos produtos, quer dizer, saltar para novas árvores. O fato de no princípio a qualidade dos novos produtos ser sempre baixa constitui uma prova, visto que sem as capacidades indispensáveis a produção só pode ser feita com baixa qualidade.⁸

Gráfico 8
DISTÂNCIA DOS PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO ATUAIS DA
FRONTEIRA DE QUALIDADE



Fonte: Elaboração própria.

⁸ Ver Jovanovic e Nyarko (1996) para um modelo seminal sobre as inovações verticais (melhoria da qualidade dentro de uma categoria de produtos) e horizontais (novos produtos).

Uma consequência importante é que a mudança para outros produtos pode se converter em uma restrição ao desenvolvimento, visto que as melhoras dentro de uma categoria de produtos parecem ser muito mais fáceis. De fato, quanto maior a frequência de saltos a novas árvores, maior a distância da fronteira de qualidade (pois os novos produtos são fabricados longe da fronteira de qualidade) e, em consequência, mais rápido será o crescimento posterior.

De acordo com a nossa interpretação, muitos países da América Latina estão numa parte relativamente pouco densa do espaço dos produtos. Isso faz com que os saltos sejam pouco frequentes e, portanto, haja mais tempo para a convergência em matéria de qualidade dentro das categorias de produtos existentes. Em consequência, a distância para o topo da árvore é pequena, mas a distância para a próxima árvore é grande, dois efeitos que limitam o crescimento.

Retorno ao crescimento latino-americano

Grande parte da agenda de reformas dos anos noventa se relacionava com a presunção de que as falhas do governo eram a causa do fraco desempenho em matéria de crescimento. De acordo com um ponto de vista resumido por Larry Summers (2003), se considerava que o crescimento era a consequência natural de um ambiente em que o governo proporcionava dinheiro, abertura ao comércio e investimento e direitos de propriedade sólidos. O mercado faria o resto. Uma agenda de reformas concentrada nestas três áreas conduziria à convergência da renda. Embora muitos países latino-americanos registrem notáveis melhoras nestas três dimensões, a divergência em matéria de renda se manteve. Isto sugere de certo modo que os obstáculos ao crescimento no longo prazo poderiam ter outras causas.

Os obstáculos à transformação estrutural podem ser uma explicação alternativa. A intensidade destes obstáculos não é constante em todos os países, mas depende de sua posição no espaço dos produtos, que é muito irregular. A China, a Índia, a Hungria e a República Tcheca ocupam uma parte muito densa do espaço dos produtos onde as dificuldades para a transformação produtivas são muito menores. Pelo contrário, uma grande parte da América Latina está numa posição mais periférica, como expressa sua baixa "trajetória média". Isto supõe maiores problemas de coordenação, que se expressam em três dimensões: baixo grau de

sofisticação das exportações (EXPY), menos saltos e menor distância da fronteira de qualidade nas exportações atuais – três fatores que afetam adversamente o crescimento no longo prazo.⁹ Esta interpretação dos eventuais problemas de crescimento não deve ser considerada como o único inconveniente que os países podem enfrentar, mas como uma dimensão adicional em que podem surgir dificuldades. No último período, o crescimento do Brasil e do México foi baixo, apesar de estarem em uma posição relativamente favorável do espaço dos produtos. Isto indica que há outros obstáculos ao crescimento nesses dois países. Como assinalam Hausmann, Rodrik e Velasco (2006), as restrições ao crescimento podem ser muito heterogêneas de um país a outro e os obstáculos à transformação produtiva são somente um eventual escolho a mais.

A agenda de políticas para superar as dificuldades na transformação produtiva é necessariamente muito distinta do paradigma que inspirou as reformas da década de 1990. O paradigma dos anos noventa revelava preferências implícitas por políticas que insistiam em duas dimensões: a horizontalidade – as políticas deviam ser relevantes para todos os setores e não concentrar-se em indústrias específicas – e deviam ter relativamente poucas dimensões – quer dizer, um processo que em última instância depende de poucos objetivos. O sistema circulatório tem essas características: sua função é bombear sangue. O sistema imunológico, pelo contrário, é multidimensional porque deve defender o corpo de uma infinidade de agentes patógenos muito diferentes. No contexto normativo, o objetivo de uma política de poucas dimensões seria, por exemplo, a estabilidade dos preços ou da taxa de câmbio real, enquanto um objetivo multidimensional seria, por exemplo, o estabelecimento de um ambiente adequado para o turismo, porque supõe muitos elementos que incluem a segurança, infra-estrutura, atitudes públicas, cultura, direito internacional e outros. Para compreender como é limitante um enfoque baseado em políticas horizontais de poucas dimensões, convém imaginar uma matriz de políticas dupla na qual abrimos estas duas dimensões às suas alternativas:

⁹ Depois de controlar a posição de cada país no espaço dos produtos, Hausmann e Klinger (2006) afirmam que a frequência relativamente baixa de novas exportações na América Latina não se deve a características nacionais. Isto se verificou mediante a inclusão de variáveis fictícias nacionais em regressões Probit que explicam as novas exportações. Em outras palavras, o problema não é que os macacos não são suficientemente ágeis, mas sua localização na floresta determina uma grande distância em relação às novas árvores.

	Com poucas dimensões	Multidimensional
Horizontal	O paradigma da década de 1990 Baixa inflação, taxa de câmbio real estável	Estudo <i>Doing business</i> do Banco Mundial
Para uma indústria específica		Política de transformação estrutural

O paradigma de reforma dos anos noventa se concentrava no quadrante superior esquerdo. Nos últimos anos, a agenda de políticas de negócios se orientou para uma maior dimensionalidade. Por exemplo, o estudo *Doing Business* do Banco Mundial inclui medidas relativas à criação de empresas, gestão de licenças, transporte de produtos através das fronteiras, dificuldades para contratar e despedir trabalhadores, registro de garantias e fechamento de uma empresa. As áreas de desempenho governamental são em maior número – daí a maior dimensionalidade – mas a concepção é horizontal: em princípio se trata de insumos que, de uma ou outra forma, todas as atividades necessitam. Em vez de “escolher ganhadores”, os responsáveis pela formulação de políticas podem se concentrar no estabelecimento e promoção de um bom ambiente de negócios geral.

Não obstante, como assinalamos, a especificidade do ambiente de negócios contribui para explicar a estrutura do espaço dos produtos. O capital humano, a infra-estrutura, a logística, os direitos de propriedade, o acesso a mercados, as certificações, as licenças, os requisitos normativos e as formas contratuais, entre outras coisas, têm uma natureza muito específica. Isto aumenta consideravelmente o grau de complexidade, visto que os insumos públicos necessários são não só multidimensionais mas também relativamente específicos. A lista de requisitos das atividades atuais e potenciais não só é enorme mas impossível de saber *ex ante*.

Como os responsáveis pelo governo organizam o fornecimento dos diferentes insumos a cada atividade? Como sabem quando não se está fornecendo a quantidade ou o tipo de insumo adequado? Como averiguam o que é necessário? Como sabem se estão fazendo um bom trabalho? O governo não parte de zero. Com o passar do tempo e mediante um processo social, o fornecimento de insumos públicos evolui junto com as atividades produtivas.

Como indicam Hausmann e Klinger (2007), o caminho da transformação estrutural dependerá em grande medida da posição de cada país na floresta. No caso de alguns países, há muitas árvores

próximas que representam um avanço da atividade econômica. Pode haver uma escada para o céu que se ascenderia naturalmente mediante o processo de melhora da provisão de insumos públicos às atividades existentes. Isto ocorre porque, por definição, as atividades próximas necessitam de insumos similares e, portanto, é provável que se beneficiem da melhora no fornecimento público. Combinada com um apoio geral aos investimentos inovadores, pode ser o único requisito para uma política de transformação estrutural bem-sucedida.

Por outro lado, alguns países podem estar numa posição desfavorável da floresta.¹⁰ Isto supõe que as áreas de vantagens comparativas requerem insumos públicos tão específicos que são inúteis para outras eventuais atividades. Melhorar o ambiente de negócios que exigem as atividades existentes não conduzirá a incursões em outras partes da floresta nas quais o progresso seria muito mais fácil. Nenhum empresário privado entrará nessas áreas por si mesmo pelo simples motivo de que os bens públicos indispensáveis não estão disponíveis. Para estimular o setor privado, o governo deveria definir esses bens públicos, estabelecer a melhor maneira de fornecê-los e comprometer-se a fazê-lo. Infelizmente, isto não pode ser feito de forma neutra para todos os setores. A criação das condições para transferir ao estrangeiro os processos de negócios requer insumos públicos muito diferentes dos necessários para a criação de uma base para a indústria de peças para automóveis, os biocombustíveis ou o setor do turismo. Se o estabelecimento destas condições não implicasse recursos orçamentários, administrativos ou políticos, a decisão óbvia seria a de estabelecer as condições para todas as novas atividades possíveis. Não obstante, os recursos são limitados, assim como a capacidade técnica para determinar os insumos públicos necessários e a melhor maneira de fornecê-los. Deve-se sempre optar, inclusive pela quantidade de recursos que devem ser destinados à área geral de insumos públicos para a atividade econômica. Como indicam Hausmann e Rodrik (2006), provavelmente estamos condenados a optar.

Os saltos para novas áreas da floresta comportam o problema adicional de que pode não haver um grupo local informado sobre as necessidades relativas à nova atividade econômica, quer dizer, os eventuais investidores ignoram os insumos que seriam necessários se esta existisse. É provável que os investidores estrangeiros diretos desempenhem um papel

¹⁰ Inclusive os países que estão em boa posição na floresta podem se beneficiar dos saltos estratégicos para zonas distantes.

muito importante nestas novas áreas. Embora conheçam os requisitos da nova atividade, talvez não saibam indicar a melhor maneira de oferecê-los no contexto institucional local. Não obstante, podem oferecer informação muito valiosa para definir os problemas e iniciar a busca de soluções.

Os problemas perenes

Dado que o fornecimento de insumos e capacidades públicas para a atividade produtiva não pode ser realizado pelos mercados, surgem sérios problemas com respeito à informação e aos incentivos. Em primeiro lugar, podem as entidades governamentais adquirir informação sobre as características e qualidades da demanda de insumos públicos quando os sinais do mercado não funcionam? Em segundo lugar, como podem estas entidades estruturar-se para responder de forma eficiente à informação, quando não podem se basear no motivo do lucro?

a) Obter informação

De nossos argumentos surge com clareza que a informação necessária para o fornecimento eficiente de insumos públicos é muito difusa e variada. Cada atividade acarreta uma demanda de insumos reais ou eventuais. A interação entre estes pode dificultar a tarefa de determinar os possíveis novos insumos que são mais valiosos para essas atividades. Afinal, os empresários procuram encontrar soluções aos problemas que enfrentam dando por certo algumas coisas, sem se perguntar necessariamente quais mudanças em seu ambiente resultariam num benefício maior para eles. Dito isto, é evidente que as atividades econômicas existentes e os eventuais investidores representam uma fonte de informação muito valiosa, à qual o governo não pode ter acesso por si só.

É indubitável que a política industrial não pode depender de um governo onisciente, mas deve contar com mecanismos para obter informação, onde quer que esta se encontre. Há muitas maneiras de conseguir isso. Os empresários exercem pressão sobre o governo diretamente ou por meio de associações comerciais e revelam desse modo suas preferências. Participam no processo político financiando as eleições e mediante o lobby dirigido aos membros do parlamento e da administração. Podem inclusive tratar de influir na burocracia pública diretamente de maneiras mais ou menos legítimas. Existe uma tradição

de longa data em economia, representada no trabalho de George Stigler, pela qual se suspeita dos motivos por trás da regulamentação pública das atividades do mercado, pois se considera que obedecem à busca do lucro e supõem a criação de barreiras de renda para limitar a concorrência e proteger os interessados. A prova disto se encontra nos exemplos desse comportamento.

Nossa argumentação oferece importantes apreciações a esta perspectiva. As novas atividades econômicas necessitam de insumos – regras, organizações, infra-estrutura, capacitação da mão-de-obra, entre outros – que proporcionam valor real e são vantajosos ou ótimos segundo o critério de Pareto. Não obstante, existe uma restrição à participação: se estas melhoras serão compartilhadas por todos os participantes do mercado – atuais e eventuais – alguns podem considerar que é melhor aproveitar os esforços de lobby de outros. Em consequência, para eliminar essa restrição, pode ser necessário compartilhar parte das possíveis melhoras com aqueles que exercem um esforço oferecendo informação e participando no processo de política para encontrar e aplicar soluções. Nesta interpretação, as associações comerciais constituiriam uma solução cooperativa ao problema dos “aproveitadores” entre os participantes privados. A motivação principal dos colaboradores pode ser assegurar o fornecimento dos insumos públicos adequados, que será produtivo tanto do ponto de vista social como privado. Ainda que necessitem algum tipo de benefício para justificar seus esforços, também podem derivar em fins de lucro mais negativos, quer dizer, atividades que supõem transferências de recursos de soma negativa.

Em consequência, a relação entre o governo e os grupos de lobby pode ser uma excelente fonte de informação, mas também de problemas. Para aproveitar os benefícios em matéria de informação, limitar os custos relativos ao lucro e legitimar a relação com os grupos de lobby ante a sociedade em geral, é importante respeitar três princípios: arquitetura aberta, auto-organização e transparência.

Arquitetura aberta. É importante que, sempre que for possível, os governantes não determinem de antemão com quem tratarão em termos de setores ou atividades. Visto que podem ocorrer oportunidades em áreas que não foram consideradas quando se tomou uma decisão organizacional, é importante permitir que as possíveis áreas de atenção evoluam com a aparição de oportunidades e agentes dispostos a atuar nelas. Podemos estar condenados a optar, mas deveríamos fazê-lo somente quando dispormos da maior quantidade de informação possível

e não podemos fazer outra coisa. A arquitetura aberta faz com que as opções sejam endógenas num processo aberto. As opções derivam deste processo e não são decididas de forma caprichosa.

Uma estratégia de arquitetura aberta pode ser útil tanto para o enfoque restringido como para o estratégico, ao criar um espaço para qualquer dos dois. A melhor opção estratégica pode surgir de um processo relativamente aberto que leve em conta estas iniciativas, enquanto as soluções mais frugais para necessidades específicas podem surgir de um processo igualmente aberto aplicado num nível diferente.

Auto-organização. O grau de especificidade dos insumos é alto e variável. Obrigar os empresários a se organizar de acordo com alguns critérios predeterminados, entre eles segundo classificações de setores, pode conduzir à formação de grupos com algumas necessidades específicas em comum. Os produtores de fruta de uma determinada região podem requerer um tipo de bem público muito diferente dos produtores de cereais de outra. É possível que os grupos existentes não compartilhem os requisitos específicos de um grande investidor individual, seja local ou estrangeiro. Obrigá-los a utilizar um único canal de comunicação com outras atividades e regiões e explícita ou implicitamente pedir-lhes que se ponham de acordo pode orientar as solicitações para os itens mais comuns a todos, como as isenções fiscais, e afastá-los de solicitações mais específicas e possivelmente mais valiosas, entre elas projetos de infraestrutura concretos.

Transparência. É importante criar um ambiente em que as solicitações que os grupos do setor privado fazem ao governo sejam produtivas socialmente. Para isso, é aconselhável divulgá-las e se comprometer a realizar uma avaliação independente de cada solicitação do ponto de vista do interesse público. Esta avaliação também deveria ser de domínio público. Deste modo, os peticionários se verão obrigados a selecionar entre a infinidade de demandas possíveis e aquelas que são mais produtivas para toda a sociedade. As intervenções que aumentam o tamanho e a rentabilidade de determinadas atividades são legítimas se contribuem com o resto da sociedade por meio dos impostos e empregos de maior produtividade. A credibilidade do avaliador independente e a abertura do debate público em torno das iniciativas aumentam a legitimidade do esforço e facilitam o consenso político com respeito às reformas.

Uma maneira de estabelecer entidades de arquitetura aberta que se auto-organizem e sejam transparentes consiste na criação de “guichês” ou organismos que recebam as solicitações. Isto supõe a formulação

de um conjunto de regras predeterminadas relativas aos temas de sua competência e à classe de instrumentos que poderão ser aplicados, mas as atividades que serão tratadas em cada guichê e as pessoas que receberão atenção e apoio serão determinadas pela interação entre este e as empresas, as organizações do setor privado e os mercados. A quantidade de guichês que serão estabelecidos e a maneira de coordenar o trabalho entre eles serão tratadas mais adiante.

Para estimular a seleção de iniciativas socialmente produtivas pelos empresários e aumentar sua legitimidade perante a sociedade, é conveniente eliminar algumas solicitações *ex ante*. Um dos critérios consiste em se concentrar nas solicitações que aumentem a produtividade e não em intervenções que compensem financeiramente um setor por outras ineficiências do sistema. Outro princípio insiste na promoção das novas atividades – definidas como novos produtos, processos, capacitação, investimentos e outros fatores que não existem atualmente de forma similar na economia – para assegurar que a política cubra as necessidades de transformação estrutural em vez de simplesmente enriquecer os envolvidos.

b) O problema dos incentivos: como se deveria organizar o governo?

Em princípio, os governos são organizações hierárquicas. Há um chefe de governo ao qual presta contas um conjunto de ministros e um conjunto de departamentos e agências que presta contas a esses ministros. Como assinalam alguns autores – entre eles Bar Yam (2004) –, a complexidade que essa estrutura pode manejar é necessariamente limitada. O conflito entre o desejo de clareza e simplicidade e a inevitável complexidade dos problemas subjacentes com frequência conduz a contínuas reorganizações periódicas em busca de simplicidade, seguidas por um retorno gradual a uma situação ainda mais complicada.

O Banco Mundial é um bom exemplo deste problema. Este organismo deve tratar com muitos países diferentes nos quais se registra um conjunto de dificuldades que requerem soluções muito específicas segundo o contexto. Formalmente, a organização do Banco Mundial é uma hierarquia com um presidente e uma diretoria que prestam contas a uma junta de governadores. Esta hierarquia freqüentemente se choca com a inevitável complexidade da tarefa em questão. Em consequência, a instituição tende a envolver-se numa carteira de atividades que muda rapidamente e cria maior complexidade, seguida pelo desejo de racionalizar as operações e concentrar-se em poucas iniciativas nas quais

seu desempenho é melhor. Oscilou-se entre a organização do Banco por áreas de competência (política econômica, política social, infra-estrutura e outras) ou por países. Na atualidade, o Banco tem uma estrutura matriz com pequenos departamentos por país – que têm a maior parte dos recursos orçamentários, mas pouco pessoal – e redes de especialistas – que têm a maior parte do pessoal, mas devem “vender” seus serviços aos departamentos mencionados. Esta estrutura tenta reproduzir um mercado interno no qual muitas decisões relativas à distribuição de recursos podem ser tomadas de forma bastante descentralizada, com base em mais informação sobre as necessidades e capacidades institucionais dos países.

Em certo sentido, esta estrutura é análoga à dos chamados bancos “globais”, isto é, os bancos que oferecem uma grande variedade de serviços financeiros que costumavam ser oferecidos por indústrias separadas (empréstimos empresariais, hipotecas, serviços de corretagem, cartões de crédito e outros). Cada departamento se especializa na provisão de um destes serviços, mas existe uma estrutura – o chamado banqueiro ou executivo de contas – para guiar o cliente no uso dos serviços.

Os governos enfrentam um problema similar. Cada atividade necessita de uma infinidade de insumos relativamente específicos, mas estes são a responsabilidade administrativa de diferentes agências. Conseguir que todo o sistema funcione bem é uma operação de grande complexidade, pois requer a realização eficaz de muitas tarefas para impedir que uns poucos elementos disfuncionais destruam o valor total. A tentativa de centralizar a tomada de decisões e o controle numa hierarquia clara é freqüente. Como no caso do Banco Mundial, isto se faz em algumas ocasiões por função e em outras por setor. No entanto, é provável que qualquer das duas soluções seja afetada pela incapacidade das hierarquias de manejar um alto grau de complexidade.¹¹

Neste contexto, é útil examinar alguns modelos de organização em rede, nos quais os membros de cada unidade individual não precisam estar em dia com todas as coisas que ocorrem no resto da rede num momento dado para alcançar os objetivos necessários. Segundo esta interpretação, muitas das organizações existentes, públicas ou privadas, atuam como parte de um tecido institucional que reconhece as oportunidades, cria os incentivos para atuar e coordena o resultado. Neste sentido, as associações

¹¹ Um exemplo típico da tentativa de limitar a complexidade é a tentativa de estabelecer um guichê único na regulamentação governamental.

comerciais podem desempenhar um papel semelhante ao do executivo de contas de um banco, ao coordenar a relação entre os setores de atividade e as inumeráveis instituições públicas relevantes. Do mesmo modo, os responsáveis pelos departamentos e ministérios relativos a determinadas indústrias também podem desempenhar o papel de executivo de contas, mantendo um diálogo com os representantes de determinadas indústrias para depois tratar de coordenar o trabalho das diferentes agências governamentais envolvidas na implantação de soluções. Além de sua função de financiamento, os bancos de desenvolvimento podem ajudar a reconhecer oportunidades e obstáculos e utilizar sua posição dentro do setor público para criar consciência sobre os fatores que dificultam potenciais atividades.

Pode ser útil distinguir dois tipos de organizações: aquelas que se especializam na administração de um determinado instrumento de política (subsídios para a capacitação da mão-de-obra, infra-estrutura de transporte, regulamentação da indústria e outros) e acumulam conhecimentos técnicos específicos sobre este e as entidades coordenadoras que procuram assegurar que se aplique a combinação adequada de instrumentos de políticas e que estão organizadas por área de atividade. Surge então o problema de encontrar a forma de assegurar que tenham a capacidade de coordenar as organizações baseadas em instrumentos respeitando sua autonomia, um problema similar ao do Banco Mundial. Nesse caso, a dificuldade consistia em coordenar as muitas e díspares capacidades técnicas da instituição com as necessidades dos clientes (os países), enquanto neste caso é preciso coordenar os diferentes instrumentos de políticas para cobrir as necessidades de cada atividade.

A solução do Banco Mundial consistia em conceder autonomia orçamentária aos departamentos por país centrados no cliente e, por sua vez, criar um mercado interno para os especialistas específicos por setor. Para os governos, a designação de coordenadores com atividades específicas dotados de autonomia política ou orçamentária pode ser uma maneira de criar uma rede institucional para abordar melhor a complexidade subjacente.

Conclusões

Finalmente, a América Latina está crescendo outra vez. Depois de muitas reformas e do difícil período de 1998 a 2003 – no qual se registraram uma cessação repentina das correntes de capital e uma recessão global – se trata de uma merecida trégua. Não obstante, as tendências de crescimento subjacentes sugerem que nem tudo está bem em grande parte da região.

Os obstáculos à transformação produtiva podem ser uma causa importante do problema de crescimento em muitos países. Isto significa que manter uma postura a favor de políticas horizontais de poucas dimensões não será de grande ajuda. Inevitavelmente, as políticas terão que voltar a promover ativamente a atividade econômica, uma mudança que pode causar legítimos temores sobre a possível repetição dos erros do passado dirigista.

De fato, o paradigma de reformas dos anos noventa se opunha às intervenções específicas por setor e promovia as iniciativas de poucas dimensões, em parte como reação à estratégia de desenvolvimento anterior. Esta propunha inúmeras medidas de proteção, incentivos fiscais, subsídios e outras intervenções públicas, aparentemente com um êxito limitado. Neste contexto, é importante diferenciar o que sustentei em matéria de políticas e algumas das razões por trás das políticas industriais do passado. *Em primeiro lugar, insiste-se na provisão de insumos públicos indispensáveis e não bens ou subsídios privados.* Embora um subsídio possa ser utilizado para compensar fatores externos, é muito melhor aumentar a produtividade da atividade econômica proporcionando os insumos públicos indispensáveis do que compensando os empresários pela falta de previsão.

Em segundo lugar, o traçado de políticas não supõe a onisciência, mas a organização de um processo de busca social no qual se definem os obstáculos e as oportunidades e se dirige a atenção para eles.

Em terceiro lugar, deve-se prestar especial atenção à manutenção da legitimidade do processo normativo. A principal crítica às políticas industriais do passado é que conduziam à corrupção e exacerbação dos fins de lucro. No contexto dos argumentos apresentados, a ênfase nos insumos públicos ajuda a conter essas distorções porque os recursos se destinam a financiar esses insumos e não transferências privadas. Desse modo, é mais provável que os grupos de lobby privados que se organizam para demandar insumos públicos selecionem suas demandas com base na

produtividade social. Os princípios de transparência e responsabilidade são essenciais para manter um amplo apoio social a uma política de desenvolvimento mais ativista.

Em quarto lugar, a estratégia requer a formação de sociedades do setor público e privado para identificar e co-produzir soluções para o fornecimento dos insumos públicos. Isto contrasta uma vez mais com a antiga dicotomia Estado versus mercado. O problema não consiste em delimitar as duas entidades, mas em criar um rico tecido de conexões entre ambas.

Os pais da economia do desenvolvimento consideravam que a transformação produtiva era fundamental para o processo de desenvolvimento. Também a consideravam um processo com abundantes falhas de mercado. Embora a compreensão exata da natureza dessas falhas tenha evoluído e continuará evoluindo, parte dessa evolução dependerá das novas experiências das sociedades à medida que examinam ativamente o conjunto de novas possibilidades.

Bibliografia

- Acemoglu, Daron e Joshua Angrist (2000), "How large are human capital externalities? Evidence from compulsory schooling laws", *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 15.
- Aghion, Philippe e Peter Howitt (1992), "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, vol. 60, Nº 2, março.
- Bar-Yam, Y. (2004), *Making Things Work: Solving Complex Problems in a Complex World*, Cambridge, Massachusetts, NESCI Knowledge Press.
- Hausmann, Ricardo e Bailey Klinger (2006), "Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space", *CID Working Paper*, Nº 128, Centro para o Desenvolvimento Internacional, Universidade de Harvard, agosto.
- Hausmann, Ricardo e Dani Rodrik (2006), "Doomed to choose: industrial policy as predicament", documento apresentado na primeira Blue Sky Conference, Centro para o Desenvolvimento Internacional, Universidade de Harvard, 9 de setembro.
- Hausmann, Ricardo e Dani Rodrik (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, dezembro.
- Hausmann, Ricardo e Roberto Rigobon (2003), "An alternative interpretation of the 'resource curse': theory and policy implications", *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J.M. Davis, R. Ossowski e A. Fedelino (eds.), Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.

- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik e Andrés Velasco (2007), "Growth diagnostics", *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, J. Stiglitz e N. Serra (eds.), Nova York, Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo, Francisco R. Rodriguez e Rodrigo Wagner (2006), "Growth collapses", *KSG Working Paper*, N° RWP06-046, outubro.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang e Dani Rodrik (2006), "What you export matters", *NBER Working Paper*, N° 11905.
- Hidalgo, C. e outros (2007), "The product space conditions the development of nations", Centro para o Desenvolvimento Internacional, Universidade de Harvard, inédito.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Hwang, Jason (2006), "Introduction of new goods, convergence and growth", tese de doutorado, Departamento de Economia, Universidade de Harvard.
- Imbs, Jean e Romain Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *The American Economic Review*, vol. 93, N° 1
- Jovanovic, B. e Y. Nyarko (1996), "Learning by doing and the choice of technology" *Econometrica*, vol. 64, N° 6.
- Leamer, Edward (1984), *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence*, Boston, MIT Press.
- Lewis, W.A. (1955), *The Theory of Economic Growth*, Londres, Allen and Unwin.
- (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, The Manchester School, maio.
- Lucas, Robert. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.
- Mankiw, Gregory, David Romer e David Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, maio.
- Matsuyama, K. (1991), "Increasing returns, industrialization, and indeterminacy of equilibrium" *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2.
- Romer, Paul (1986), "Increasing returns and long-run growth," *Journal of Political Economy*, vol. 94.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, junho-setembro.
- Schott, Peter K. (2004), "Across-product versus within-product specialization in international trade," *Quarterly Journal of Economics*, maio, vol. 119.
- Solow, Robert (1957), "Technical change and the aggregate production function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 39.
- Solow, Robert (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, fevereiro.

Comentário

Gilberto Dupas

Nas duas últimas décadas do século passado, as normas de ação das economias de grande parte dos países em desenvolvimento inseridos na nova ordem global foram redefinidas pela retórica neoliberal, que prometia um inexorável avanço econômico e social. Em geral, além do término dos processos crônicos de inflação, isto levou a uma sucessão de crises que afetou grande parte desses países nos anos oitenta e noventa, provocando um recrudescimento significativo da exclusão social. Chile, China, Índia e República da Coreia foram exceções importantes a essa regra. Na América Latina, a porcentagem da população que se encontrava abaixo da linha de pobreza aumentou de 41% do total em 1980 (136 milhões de pessoas) para 44% em 2003 (237 milhões), o que representa um aumento da população pobre da região equivalente a cem milhões de pessoas; o conceito de cidadania se diluiu e esta se fragmentou em identidades coletivas, parciais e truncadas. Enquanto isso, os Estados, restringidos por orçamentos cada vez mais limitados devido às políticas monetárias e ao precário equilíbrio fiscal, começaram a mostrar-se cada vez mais incompetentes para lidar com certos efeitos perversos da globalização.

Em geral, o mais difícil para estes países foi definir estratégias que lhes permitam se beneficiar da inevitável inserção global, além de sofrer seus efeitos perversos. Afinal, segundo os critérios da economia global e da fragmentação das cadeias produtivas, a adição de valor local é o meio adequado para não perder renda nem empregos de qualidade, o que depende em grande medida da capacidade para fomentar a competitividade e o desenvolvimento tecnológico local. Nos casos em que não ocorreram estas condições, acentuou-se o pessimismo com respeito às possibilidades de ascensão social e melhoria da situação pessoal e familiar por meio do trabalho, o que foi agravado pela redução progressiva da classe média, que acentuou a desigualdade social.

Ante a incapacidade da economia de incorporar os amplos segmentos marginalizados da população no mercado de consumo, os processos políticos do fim do século assumiram a tarefa de abrigar etnias e grupos sociais excluídos, com o surgimento de novas lideranças carismáticas que lhes devolveram a esperança. O fundamental é saber se as políticas que contam com apoio popular serão instrumentos eficazes de ascensão social e econômica para estes grupos ou se ocorrerá uma nova estagnação.

No início do século XXI, o quadro político latino-americano apresenta um novo perfil, no qual predominam lideranças em geral chamadas “de esquerda”, mas que de fato representam diferentes perspectivas e bases sociais. A partir de um enquadramento democrático, essas lideranças anunciam ser capazes de compatibilizar demandas sociais comprimidas há décadas com seus respectivos projetos de poder, controlando a burocracia do Estado nacional pelo meio legítimo da conquista eleitoral. Mas será que os frágeis sistemas e instituições democráticas latino-americanas poderão seguir contando com o apoio da opinião pública e dos excluídos?

As promessas que acompanham o triunfo eleitoral dessas elites políticas emergentes estão dirigidas aos grupos sociais que historicamente foram privados do exercício dos direitos sociais e econômicos básicos e não tiveram acesso ao aparelho do Estado. Em sua maioria, são os perdedores no processo de mudança econômica de orientação neoliberal, que aceitam adotar uma postura de oposição ao sistema neopopulista e o uso sistemático de métodos redistributivos da renda, apesar de em geral serem assistencialistas. É evidente que este processo redistributivo foi facilitado pelo extraordinário dinamismo do mercado global de produtos básicos a partir do início do presente século, que em vários países da América Latina se traduziu numa acentuada mudança do perfil da dívida externa, formação de reservas internacionais e modalidade de crescimento econômico. Cabe recordar que os preços dos principais produtos básicos metálicos (níquel, cobre, alumínio, ferro e zinco) registraram um aumento médio de cerca de 250% no período 2001-2007, enquanto o preço dos produtos energéticos (gás, petróleo e carvão) subiu 100% e o dos agrícolas (milho, soja, açúcar e café) aumentou 60%. Estas altas permitiram que Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Peru e a República Bolivariana da Venezuela aumentassem em mais de 150% suas exportações em 2001-2006, enquanto as reservas internacionais da Argentina, Brasil e República Bolivariana da Venezuela se expandiram mais de 120% no período, e as do México e Peru cerca de 80%. Apesar de que uma situação como a descrita pode provocar

uma acentuada apreciação das moedas, como ocorreu nos casos do Brasil, Chile e Colômbia, o que afeta sua competitividade externa, o auge da demanda mundial de matérias-primas e a fase positiva da economia global não durarão eternamente. Se as ilusões de rápidas mudanças estruturais nas economias destes países se evaporam, como parece que já começou a acontecer na Bolívia, que poderia ocorrer, sobretudo se houver uma recessão, mesmo que moderada, no âmbito internacional? Uma das possibilidades é a forte aceleração de um processo de integração regional capaz de criar novas sinergias econômicas que facilitem uma inserção da região na economia mundial que seja mais benévola e permita reequilibrar as tensões sociais e políticas internas. Neste sentido, as tensões recentes no âmbito da Comunidade Andina poderiam converter-se, paradoxalmente, em um fator que favoreça a integração pelo fato de aproximar Equador, Peru e a República Bolivariana da Venezuela a um processo de integração sul-americana.

De fato, a aparição da China e Índia no cenário global nos últimos anos dificultou notadamente a competitividade e a adição de valor à produção local de países como Argentina, Brasil e México. A estratégia extremamente eficaz de inserção global da China e Índia nas áreas industrial e de serviços, respectivamente, baseada em suas imensas reservas de mão-de-obra bem qualificada a preços muito baixos e no bom nível de desenvolvimento tecnológico interno, dificultou a busca de competitividade nessas amplas esferas de países grandes da periferia, como Brasil e México, entre vários outros. As oportunidades restantes estão vinculadas à escolha de nichos e focos e à adoção de políticas de desenvolvimento compatíveis, que se tornam imperativas.

A economia deixou definitivamente de ser de alcance nacional para converter-se em global. Graças à sua mobilidade, as empresas estão em condições de enfrentar antagonicamente os Estados entre si e debilitá-los, mas esta estratégia tem um alto custo em termos das crescentes restrições impostas pela autonomia nacional. Para a maioria desses países, com as escassas exceções da China e Índia, devido à imensa escala de operações que lhes permite aplicar uma estratégia própria de inserção global, a única maneira que os Estados têm de reagir a essa perda cada vez maior é entender as regras do jogo das grandes empresas e imitá-lo. Isto somente pode ser feito mediante uma cooperação entre países que adquira massa crítica, o que exige uma progressiva dissolução da unidade “natural” entre Estado e nação. Todavia, a política, que define a legitimidade do

poder democrático, continua sendo eminentemente territorial e, portanto, de caráter nacional, o que por sua vez influi nas relações internacionais de cooperação.

No caso da América Latina, ainda não se iniciou um processo sério de adoção de uma estratégia transnacional de cooperação. Os blocos regionais que a integram nunca deixaram de ser caricaturas limitadas a um acordo comercial. No âmbito do Mercosul, o bloco regional no qual se registraram melhores resultados, o comércio entre países aumentou de 4 bilhões de dólares em 1990 para 20 bilhões em 1999, mas enfrentou uma profunda crise no triênio 2000-2002 devido às sucessivas turbulências cambiais na Argentina e Brasil. Cerca de 60% de seu volume de comércio correspondia a operações realizadas no contexto da matriz intra-industrial das grandes empresas transnacionais, que apostavam numa ampliação do mercado regional e queriam aproveitar as sinergias implícitas na especialização e complementação dentro do bloco. Isto pressupunha a manutenção de preços relativos estáveis, o que se perdeu com a turbulência cambial. Depois de um período de crise, o Mercosul retomou sua posição anterior, mas com o predomínio de um “antigo” padrão de intercâmbio baseado em “especialidades”, que pode até permitir um relativo êxito comercial, mas reduz sua vitalidade como novo projeto político regional. De qualquer maneira, o Mercosul em seu formato original é demasiado pequeno para ter maior relevância como participante nas negociações globais.

No entanto, a aplicação de um enfoque regional que abarque toda a América do Sul, região de poucos e importantes países com múltiplas fronteiras, permite sinergias, repartição de custos e aproveitamento de novas possibilidades e instrumentos capazes de fortalecer a influência política dos países sul-americanos no cenário global. Tudo isto oferece novos recursos de poder no âmbito nacional, pois o jogo de muitos níveis da política supranacional coloca os que dela participam numa posição de superioridade na frente interna. Os maiores desafios estão vinculados, então, à assunção de responsabilidades regionais em relação à pobreza e exclusão, e suas complexas conseqüências no que diz respeito à legitimidade democrática da nova lógica.

A mudança de perspectiva proposta leva a explorar um novo espaço transnacional de ação e poder num mundo de fronteiras permeáveis, de tal modo que um país da região possa, dentro de certos limites, intervir na política interna de outro, com uma reciprocidade garantida por regras comuns preestabelecidas. Esta nova ordem política e jurídica teria que

ser entendida como uma nova forma de união institucional entre o Estado e a sociedade civil e poderia converter-se em uma fonte de novas legitimações, inclusive para a adoção de medidas conjuntas ante ameaças consideradas comuns (delinquência organizada, terrorismo, narcotráfico e outros), aplicando um conjunto de mínima moralia em benefício de todos, o que exige uma ampla legitimação democrática que dê resposta a uma política externa supranacional definida pelos interesses da região.

Na América do Sul, os pontos de convergência regional poderiam ser pelo menos os cinco seguintes: i) desenvolvimento de um plano de crescimento auto-sustentado para a região amazônica; ii) traçado de uma rota eficiente de conexão entre o Pacífico e o Atlântico; iii) adoção de um acordo energético de amplas proporções; iv) celebração de um acordo sobre preservação da água doce e dos recursos ambientais; v) aplicação de critérios econômicos para a consolidação de cadeias produtivas globais.

A região amazônica é um sistema ecológico cuja bacia abrange vários países e que somente pode ser manejada satisfatoriamente se for articulada num esquema transnacional regional. A região representa 44% do território sul-americano e se estende a oito países. Seus ecossistemas, alojados numa área que contém 50% das florestas tropicais mundiais e uma das maiores reservas de água doce do mundo, constituem um ativo global de primordial importância estratégica do ponto de vista ambiental e das reservas naturais. O maior desafio que se coloca neste contexto é promover o desenvolvimento da região em seu conjunto, sem desatender a preservação do meio ambiente e a utilização racional dos recursos.

Quanto às oportunidades abertas pelas rotas de integração bioceânica, o volume de carga transportável aumentou na região, sobretudo entre as novas fronteiras do norte e centro-oeste do Brasil, enquanto as saídas ao Pacífico passam a ser alternativas para reduzir o custo das exportações, em especial as destinadas à Ásia. Para isso, os governos e as empresas deveriam executar projetos que possibilitem substanciais poupanças a título de frete e dinamização da interação econômica entre os países. As medidas tomadas nesta esfera estariam estreitamente vinculadas a pontos sensíveis de antigas tensões sul-americanas, como a saída ao mar da Bolívia e o conflito entre Chile e Peru, que poderiam ser considerados sob um novo ângulo; também se poderia garantir à Bolívia a captação de benefícios por concessão do "direito de passagem".

Por último, no que se refere à integração da matriz energética sul-americana, o potencial hidráulico, as reservas de petróleo e gás e o manejo da biomassa são complementares em vários casos, e podem

ser objeto de amplas negociações destinadas a realçar a autonomia energética e a redução do custo da energia na região. São exemplos o gás boliviano, o petróleo venezuelano, o potencial hidráulico brasileiro e a posição estratégica do Paraguai na bacia do Prata, além das imensas possibilidades do etanol e do biodiesel a partir da tecnologia brasileira e seus rendimentos de escala.

Desde que se garanta o controle adequado dos impactos ambientais e sociais, estes eixos permitirão maximizar alternativas estratégicas e oportunidades importantes para o setor privado. Entre outras razões porque, dentro da escassez dos atuais orçamentos, a iniciativa privada — induzida e regulada pelo Estado — terá que fornecer recursos para investir em projetos que tenham lógica sinérgica e retornos adequados. Por outro lado, dado que estes eixos externos induzem novos elementos de racionalidade supranacional com negociações que oferecem vantagens às partes envolvidas, podem também funcionar como fator de mitigação de um sem-número de tensões locais e nacionais de difícil manejo político.

O avanço pelos caminhos da integração sul-americana apresenta, sem dúvida, imensas dificuldades, mas pode oferecer uma importante alternativa que permita encarar os dilemas do crescimento da América Latina ante o processo de globalização atual e prevenir crises endógenas de natureza política e social.

Comentário

Nicolás Eyzaguirre

Em atenção ao escasso tempo, vou evitar os prolegômenos formais e saúdo a todos e agradeço a todos.

Devo dizer que estou 90% de acordo com o que disse o Professor Hausmann, mas também tenho dúvidas. Se me dedico a falar sobre os 90% com os quais estou de acordo, vou repetir o que ele disse; portanto, vou me concentrar na parte das dúvidas para que este comentário seja um pouco mais ameno. Mas, para começar, quero resgatar duas idéias que percorrem o documento e com as quais coincido plenamente.

Em primeiro lugar, a mudança estrutural não é espontânea; por isso, indubitavelmente a própria perseguição do lucro privado não conduz a nossa economia a uma mudança estrutural. Portanto, o trabalho do Estado neste sentido é não só necessário, mas indispensável.

Como um corolário do ponto anterior, também colocado por Ricardo Hausmann em sua apresentação, o enfoque ortodoxo que representa o Consenso de Washington, no qual se atribuem ao Estado as funções de manejar a macroeconomia, abrir os mercados e garantir os direitos de propriedade, é claramente uma visão reducionista do trabalho do Estado e, na medida em que sigamos limitados a essa visão reducionista, vamos continuar afastados das economias industriais em vez de convergir com elas.

Esse é o substrato do pensamento que nos expõe Ricardo e com ele tenho total e plena concordância. Os chilenos são mostrados muitas vezes, e não de maneira desinteressada, como os fiéis seguidores do Consenso de Washington. Isso é absolutamente falso; há provas fidedignas de que num conjunto de temas não menores, entre elas o manejo macroeconômico, entre outras coisas a conta de capitais, mostramos traços de heterodoxia muito importantes. Mas, um fato menos conhecido, sobre o qual se esteve trabalhando de modo silencioso e, ultimamente, de modo mais aberto, é que a partir da reconquista da democracia se reconstituiu todo o aparelho estatal de apoio à transformação produtiva. Quando me tocou ser Ministro

das Finanças, este processo seguiu um curso institucionalizado de reflexão e de modificação do aparelho do Estado, que se traduziu em leis e projetos de lei que atualmente estão sendo considerados no Congresso.

De acordo com nosso enfoque, é importante saber em que vamos concentrar a atenção e nesse sentido consideramos que chegou o momento de o Estado começar a ser seletivo, porque já não pode se limitar à neutralidade, pelos mesmos motivos que indica Ricardo. Não obstante, o matiz que quero acrescentar, e somente o vou colocar em termos extremos para ressaltar o argumento, é o seguinte: uma interpretação mecânica do que Ricardo disse poderia nos levar a concluir que a única coisa que se requer é observar quais são os produtos que os países ricos exportam e aplicar um conjunto de políticas públicas para começar a exportá-los. Utilizando seu exemplo, estaríamos na parte baixa das árvores, por isso teríamos que trepar muito e cresceríamos muito para frente.

A pergunta óbvia que se formula neste contexto é a seguinte: teremos alguma possibilidade de ser competitivos nestes ramos de produção, isto é, ser bons trepadores de árvores? Não é necessário comparar as exportações dos países ricos e a demanda potencial mundial com as possibilidades de ser eficientes em função dos custos na geração dos bens e serviços pertinentes?

Antes de deter-me nesse cruzamento, permitam-me apresentar alguns conceitos complementares. A nós interessa muito considerar o problema não só no contexto dos produtos, mas dos processos políticos e dos processos de “aquisição do capital social”. Embora seja certo que ocorreram os avanços que Ricardo documenta, a América Latina continua mostrando um atraso verdadeiramente vergonhoso em relação aos países industriais no que diz respeito ao desenvolvimento de capital social.

Em outros termos, pode-se dizer que aqui não só há um problema de distância entre as árvores, mas também que, enquanto provavelmente a Malásia, a Tailândia e outros países, sem dúvida os da Europa Oriental e todas as Repúblicas Bálticas, têm macacos ágeis e saltitantes, aqui em geral temos orangotangos moles e rentistas. Sobre isto escreveram muito De Ferrantis e o próprio Guillermo Perry, que concordam em que a brecha histórica que tivemos na formação de capital humano é realmente notável. Enquanto as colônias do novo mundo, entre outras a Austrália e a Nova Zelândia, assim como o Canadá e os Estados Unidos, chegaram a registrar níveis de alfabetização de 80% em meados do século XIX, quando sua renda per capita flutuava entre 1.500 e 2.000 dólares, os países latino-americanos mais adiantados neste sentido (Uruguai, Argentina

e Chile) só alcançaram esses níveis de alfabetização quando seu poder aquisitivo equivalente flutuava entre 3.500 e 4.500 dólares, isto é, quando este equivalia ao dobro e noventa anos depois.

O sufrágio universal, baseado no reconhecimento do direito de voto das mulheres e não somente dos homens que tinham fazenda ou que eram letrados, ocorreu na América Latina setenta anos depois que nos países mencionados, que foram conquistados praticamente ao mesmo tempo pelos países europeus.

Isso não pode deixar de nos fazer refletir. Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, México e Nova Zelândia tinham em 1820 um nível de renda relativamente similar. Entretanto, atualmente a diferença é enorme, sobretudo com o Canadá.

Como também nos dizia ontem José Antonio Ocampo, talvez não tivemos um Hamilton, mas se pode atribuir à falta de políticas de orientação sobre o que produzir em comparação com outros países a explicação da diferença ou o que acontece é que fomos completamente capturados por uma elite que não gerou capital social?

Por que demoramos noventa anos mais em gerar os níveis educativos? Se hoje em dia vocês fizerem uma regressão para examinar quanto gasta o Estado por habitante em idade escolar e colocarem todos os países que são desenvolvidos ou que são "fast growers" como China, Malásia, Letônia, Lituânia, etc., verão que, em comparação com todos estes países, sem exceção, corrigido pelo nível de renda, gastamos menos do que deveríamos gastar em educação. A média de gasto por estudante nos países da OCDE é de mais de 7.000 dólares por estudante (em dólares PPA). O Chile, que é um que dos que mais gasta, gasta 2.700 dólares por aluno.

Em matéria de gasto em pesquisa e desenvolvimento, tanto público como privado, também estamos abaixo de toda a linha de regressão controlada pelo nível de renda; a única exceção neste caso seria o Brasil, que tem um maior gasto público em pesquisa e desenvolvimento.

Analisemos o que fizeram os países asiáticos ou os que conseguiram ir a certo espaço da floresta que nos mostrava Ricardo, onde as exportações se parecem mais com as dos países ricos. Vejamos nos últimos 25 anos quanto gastaram esses países em infra-estrutura e o que destinaram aos mesmos fins os países da América Latina. Isto também nos revela uma diferença enorme.

Portanto, nossos Estados foram ineficazes, não porque não tiveram suficiente "protecionismo no espaço do produto", mas porque não

contribuíram para que os macacos desenvolvessem uma musculatura de capital humano, capacidade científica, conhecimento técnico, infra-estrutura e capital social em geral que permitisse que fossem mais “saltitantes”.

Um dos fatores que ilustra mais claramente o que digo é que na América Latina a pressão tributária direta não supera 5 pontos percentuais do produto, enquanto nos países da OCDE excede 15 pontos.

Aqui há um problema sociopolítico muito importante, que se resume em que uma elite, que se apropriou dos recursos naturais, da riqueza mineral e da terra, que se apropriou posteriormente da educação como bem exclusivo para si mesma, não distribuiu o capital social e, portanto, o que temos são “macacos moles”, incapazes de mover-se pela floresta.

Estou completamente de acordo com Ricardo Hausmann quanto à necessidade de redefinir a estratégia de desenvolvimento e, sobretudo, de desenvolver um novo contrato social, para ter um Estado que seja capaz de encabeçar o processo de transformação produtiva.

O que Ricardo chama de “falhas de coordenação”, no Chile racionalizamos de maneira muito sistemática, ainda que não possa entrar em detalhes porque me estenderia demais. Só vou mencionar então as grandes falhas de mercado que se observam no processo de transformação produtiva.

Em primeiro lugar, temos os problemas de “apropriabilidade” que, entre outros âmbitos, se observam nas ciências, pelo fato de que é fundamental ter conhecimentos científicos para poder adquirir a cadeia de tecnologia que conduz à transformação produtiva. O conhecimento científico não é “apropriável”, porque está muito afastado do produto final e, portanto, sua aquisição tem que ser subsidiada pelo Estado.

A segunda série de problemas são os relacionados com a assimetria em matéria de informação. Em nossos países há menores diferenças de produtividade entre uma empresa próxima à fronteira que começa a exportar e as melhores empresas no âmbito internacional, do que entre essa mesma empresa e outra do mesmo ramo de atividade no mercado interno.

Há enormes problemas de heterogeneidade estrutural, isto é, diferenças internas, no aparato produtivo, cuja superação é dificultada por problemas de assimetria de informação, também muito grandes. Quando uma empresa pequena que quer se atualizar se relaciona com um provedor de tecnologia, não é o mesmo que comprar batatas ou tomates: há enormes problemas de assimetria de informação, motivo pelo qual a

transferência tecnológica não se produz espontaneamente. Por isso, há que criar instituições como as existentes na Austrália, por exemplo, os *trusted brokers* (expressão que poderia ser traduzida como “intermediários de confiança”), que facilitam a extensão da tecnologia.

Outro problema gravíssimo que conduz a falhas de mercado é o que se deriva do caráter intangível de certos ativos, “*soft assets*”, que em sua maior parte são imprescindíveis para elevar a produtividade e cuja aquisição é dificultada pelo fato de não poderem ser objeto de garantias. Isto se aplica tanto ao estudo da medicina quanto à aquisição de capacidade de gestão, os programas de computação necessários para uma PME e muitos outros casos. Um banco não empresta dinheiro com estes fins; por isso é fundamental uma ativa participação do Estado, que torna possível as economias de rede. Para um país não dá no mesmo cem médicos ou mil, não dá no mesmo ter mil pessoas com conexão à Internet ou cem mil, porque o valor da rede cresce quanto mais pessoas se integram a ela.

Em relação a isto, tratamos de estabelecer claramente em que pode intervir o Estado para cobrir falhas do setor privado. Significa isso que desconhecemos o espaço dos produtos, o “que produzir” que Ricardo tanto enfatiza? Não. Significa que vamos renunciar à seletividade? Não. Eu estou de acordo com Ricardo: é preciso exercer a seletividade. Mas, como ele bem assinala em seu trabalho, o grande problema com a seletividade é evitar a captura. E o grande desafio é construir uma institucionalidade em que os movimentos no espaço dos produtos — isto é, para onde nos moveremos — sejam efetivamente para onde há valor estratégico para o país e não seja o resultado da pressão do setor que tem mais força para chegar ao ministério respectivo, ou ao parlamento respectivo.

Além disso, Ricardo coloca outra coisa que também é fundamental: o Estado tem que ordenar a oferta de bens públicos, porque estes não são todos neutros. Então ordena de acordo com os “*stakeholders*” que já estão constituídos como tais — e, portanto, continuamos fazendo mais do mesmo — ou ordena em torno de um projeto estratégico? Nós estamos vendo o que faremos, quais serão as atividades com mais potencial, não segundo o que nos dizem os titulares — aqui cada um dirá que vai ser seu setor —, mas através de consultorias internacionais transparentes que nos ajudam a cruzar a informação sobre os setores mais dinâmicos no comércio mundial (as árvores altas de Ricardo) com as nossas capacidades presentes e potenciais de desenvolvimento (tregar nessas árvores).

Nesse exercício, nos encontramos com um mapa estratégico que estamos desenvolvendo que não só tem recursos naturais, mas coisas muito distintas como os serviços financeiros, onde realmente há muito valor agregado porque têm a ver com o capital humano, assim como o chamado “offshoring”, que é a venda de serviços a distância.

O grande desafio que encontramos — estamos trabalhando nisso — é como obter a organização do Estado para evitar três grandes problemas: a inconsistência dinâmica, porque todos estes processos de transformação produtiva são de longa maturação e, como vocês sabem, os governos em geral gostam de se reeleger e, portanto, tendem a investir com uma visão curta; portanto, há que gerar uma institucionalidade que incentive o Estado e procure os fundos necessários para fazer este processo de transformação produtiva.

Em segundo lugar, há sérios problemas de coordenação no Estado, problemas de agência: o principal e a agência estão geralmente desconectados e as agências fazem o que querem e não o que devem ou o que indica seu mandato. Terceiro, existem graves problemas de captura porque as agências estão mais próximas dos “stakeholders” e estes geralmente tratam de obter subsídios inframarginais ou, o que é o mesmo, subsídios onde não há diferenças entre benefício social e benefício privado.

Estou consciente de que nos enchemos de conceitos densos; por isso, os convido a que, junto ao excelente trabalho de Ricardo, possam olhar as coisas que estão sendo publicadas em ww.consejodeinnovación.cl porque estamos na mesma tessitura. Mas nos preocupa sobretudo o tema da organização institucional — mais do que adivinhar as árvores — porque isto também passa pelos processos políticos, por como fazer com que essas novas árvores que ainda não têm “constituency” consigam penetrar nas políticas públicas e que não terminemos novamente capturados por interesses particulares em nome, desta vez, das árvores altas.

Comentário

Gert Rosenthal

Para começar, quero esclarecer que estou aqui a título pessoal, não como Chanceler da Guatemala, e desde já peço desculpas porque vou improvisar um pouco.

A mim me parece muito boa a perspectiva de longo prazo que Ricardo Hausmann oferece em seus comentários e creio que José Antonio Ocampo colocou a vara muito alta em seu exame do desenvolvimento da América Latina durante um período muito prolongado.

Também condimento a visão de longo prazo com a presença de muitos colegas nesta sala com os quais, para o bem ou para o mal, tivemos o privilégio de viver as mudanças que esta região experimentou ao longo de quarenta anos.

Considero que o ponto de partida do texto de Ricardo Hausmann, o que mais nos aflige a todos, é que, no fundo, a América Latina como região e a maioria dos países considerados individualmente não mostram um bom desempenho no cenário internacional, sobretudo se comparamos com o sudeste da Ásia, sub-região na qual o que nós consideramos taxas espetaculares de crescimento seriam consideradas pouco menos que indícios de uma recessão. Por isso, a primeira coisa que se poderia dizer é que algo anda mal.

A segunda coisa que chama a atenção é que temos cinquenta anos de vivências, de processos capitalizáveis sem exceção, o que nos levaria a pensar que os economistas estariam muito mais capacitados que há meio século para determinar o que nos falta, qual o obstáculo, por que a América Latina como região e por que a maioria dos países não consegue um melhor desempenho a longo prazo.

Diria que também neste sentido Ricardo Hausmann oferece algumas pistas, parciais, incompletas, mas pistas afinal de contas. Observo quatro grandes traços nos acontecimentos dos últimos cinquenta anos, que considero útil recordar como pano de fundo de seus principais comentários.

O primeiro é que, para aqueles que participaram em muitíssimos eventos como o presente ao longo dos anos, há uma série de constantes no debate e também aparecem temas novos.

Uma das constantes é a que se refere à relação entre o Estado e o mercado, que sempre esteve presente; de fato, é algo sobre o qual nunca terminamos de nos pôr de acordo e, embora de maneira mais implícita que explícita, aparece muito no centro da proposição de Hausmann.

Em segundo lugar, passamos por períodos de crise e de relativa bonança, mas, quando observamos o desempenho da região no longo prazo, vemos que empalidece em contraste com o de outras regiões do mundo.

Em terceiro lugar, também passamos de períodos de alguma certeza no que fazemos como economistas (José Antonio Ocampo o qualifica de “messianismo”) a períodos de grande perplexidade. Houve momentos nestes cinquenta anos em que, coletivamente, havia um consenso entre os economistas sobre o que se devia fazer para obter um melhor desempenho, enquanto em outros surgiram dúvidas, surgiram debates. Esta era a situação característica em meados de 1985, aqui nesta instituição, onde realmente reinava a perplexidade sobre qual devia ser o seguinte passo.

Ainda havia defensores da velha linha; havia um debate muito intenso que Enrique Iglesias recordará muito bem. Hoje se manifesta uma suspeita de que estamos entrando de novo num período de certa perplexidade; pelo menos no âmbito acadêmico - e há que dizer que o trabalho de Ricardo Hausmann denota uma certa perplexidade - porque no fundo nos perguntamos quais são as relações de causalidade entre alguns determinantes e o crescimento.

Mas algo similar está ocorrendo também fora do meio acadêmico, por este discurso um pouco nostálgico que nos chega de alguns países, no qual se questiona tudo que se relaciona com o modelo vigente ou com a certeza intelectual de como se faz o desenvolvimento econômico a partir de 1990.

Há um último dado que é obvio e todos entendemos, mas talvez não o estejamos codificando devidamente em nossas propostas. Trata-se das drásticas mudanças que ocorreram no funcionamento da economia internacional e no processo de globalização; na redução das margens de manobra da política econômica que supõe o funcionamento numa economia globalizada.

Assim, soam relativamente utópicas algumas das proposições mais radicais que se opõem ao paradigma em voga nos anos noventa. No contexto atual, são proposições que talvez tenham sido mais viáveis

nos anos sessenta e setenta, mas hoje se chocam com uma realidade que provavelmente vai além do que estão dispostos a reconhecer aqueles que denunciam o modelo ou o paradigma neoliberal.

Em todo caso, esse é o pano de fundo e neste caso, pela enésima vez, voltamos a nos perguntar por que a América Latina não mostra um melhor desempenho.

A resposta que nos oferece Ricardo Hausmann a esta pergunta é muito inovadora, porque incorpora muitas variáveis sugestivas. Como Nicolás Eyzaguirre, concordo plenamente com sua resposta, mas considero que há lacunas e quero falar de algumas delas. É preciso dizer que essa resposta somente cobre a metade da equação do crescimento e falta a outra metade: como conseguir um crescimento mais inclusivo; como atender a distribuição da renda, a não ser que acreditemos que a política econômica pode se encarregar simultaneamente do crescimento e da equidade, ou seja, o que sustentávamos nesta casa nos anos noventa. Evidentemente, há algumas contradições em matéria de política econômica: obter o crescimento econômico me parece fundamental, mas não é suficiente para atingir os objetivos integrais do desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico, como todos sabem, é um fenômeno sumamente complexo e não admite explicações que se limitem a poucas variáveis. A este respeito, gostaria de recolher alguns dos elementos que, ao menos na América Central, são tão ou mais importantes que as variáveis que Ricardo Hausmann coloca em sua apresentação como fatores explicativos do deficiente crescimento econômico. Uma dimensão muito conhecida nesta casa é a que se refere aos fatores estruturais, embora reconheça que poderiam ser incorporados na caracterização da floresta que nos fez Ricardo.

Em segundo lugar estão os fatores institucionais. Neste contexto, se poderia pensar que o mau desempenho da maioria dos países centro-americanos por ora obedece mais à debilidade das instituições e organizações que a qualquer outro fenômeno. Como isso escapa um pouco do âmbito dos economistas, são temas que devemos compartilhar com profissionais de outras áreas, mas o fundamental é que simplesmente não contamos com instituições sólidas que sirvam de base a um processo de crescimento de longo prazo. Neste âmbito há falhas muito graves.

Em terceiro lugar, há um crescente número de publicações dedicadas aos temas dos valores e cultura e a influência que a cultura exerce sobre os valores. Isto é um pouco irritante, porque, se lermos ao menos parte dessa literatura, chegaremos à conclusão de que é preciso assimilar certos

valores cristãos ocidentais para poder ter êxito em matéria de crescimento econômico. Embora duvide que isso seja certo, é indubitável que os valores são importantes em matéria de crescimento econômico.

Um quarto fenômeno pouco estudado pelos economistas, que na minha opinião requer mais atenção e que Nicolás Eyzaguirre mencionou de passagem, é o caráter da empresa latino-americana, um tema cada vez mais inquietante no âmbito centro-americano.

Na América Central estamos impulsionando o desenvolvimento em torno da criação de um número muito limitado de empresas muito grandes, de empresas que funcionam inicialmente como holdings, muito diversificadas, que incorporam tecnologia e técnicas de gestão modernas.

Uma análise séria das empresas transnacionais que funcionam no mundo nos mostra que exercem uma influência desproporcional sobre as formas de fazer política econômica e política pública, até o ponto em que me custa falar sobre a relação público-privada. Necessito entender um pouco mais de que tipo de setor privado estamos falando, que características tem, a que tipo de empresas nos referimos e se há algo que a política pública em si pode fazer para democratizar e não somente modernizar o componente privado da equação.

Por último, há um elemento que, creio, não figura na floresta descrita por Ricardo e é o fato de que no desenvolvimento econômico aparecem com muita frequência fatores totalmente aleatórios que não admitem explicação alguma, ou que ao menos não respondem a nenhuma relação de causalidade. Por exemplo, uma cidadã do país A vai viver no país B, se casa com um cidadão desse país e depois regressa ao seu; o marido não sabe que fazer com sua vida e incorpora no país A uma tecnologia aprendida no país B e, de repente, o país A se torna competidor no mercado correspondente por uma circunstância que não tem a ver com nada, exceto com o fato de que a senhora saiu de seu país para casar-se. Vivi três processos desse tipo na América Central, nos quais esta se converte em exportadora por excelência de produtos que nem na imaginação mais febril haveria ocorrido produzir a alguém que se dedique ao negócio de “escolher ganhadores”. São processos que ocorreram por circunstâncias absolutamente fortuitas.

Termino dizendo que me parece muito sofisticado e muito provocante o modelo apresentado, que sinaliza numa direção em que, creio, todos podemos coincidir.

Quero agora enfocar a pequena matriz que Ricardo usa para classificar as políticas em “de baixa” e “de alta” dimensionalidade,

dependendo de que se trate de políticas horizontais ou políticas aplicáveis a ramos específicos de atividade, o que talvez na terminologia desta casa poderíamos definir como “políticas micro” e “políticas meso”, mas referentes a determinados ramos de atividade. Creio que todos podemos concordar com Nicolás Eyzaguirre em que uma estratégia que dependa exclusivamente do mercado (o quadrante superior esquerdo da matriz) não é suficiente. Esta casa sempre sustentou isso, também em relação a outros fatores e em distintos contextos, e voltamos a sustentá-lo no apogeu do paradigma “neoliberal”; sempre dissemos que a transformação produtiva requeria mais que sinais do mercado.

Creio que isso aprendemos e creio que Ricardo nos dá pistas para levar essa idéia a um enorme nível de abstração. Os aspectos de informação, de transparência, de como interatuam os agentes públicos e privados apontam, na minha opinião, na direção correta.

Em síntese, me parece muito sugestiva a proposição, que obedece plenamente ao título desta sessão. Se vamos falar de dilemas da América Latina no processo de globalização, o dilema número um é como fazer crescer estas economias e Ricardo oferece parte da resposta, embora não a totalidade. O que falta se encontra em alguns dos temas tratados por Nicolás e outros que mencionei muito brevemente em meu comentário.

Tema III
As tensões distributivas

*Determinantes e conseqüências da
desigualdade na América Latina*

J. Humberto López

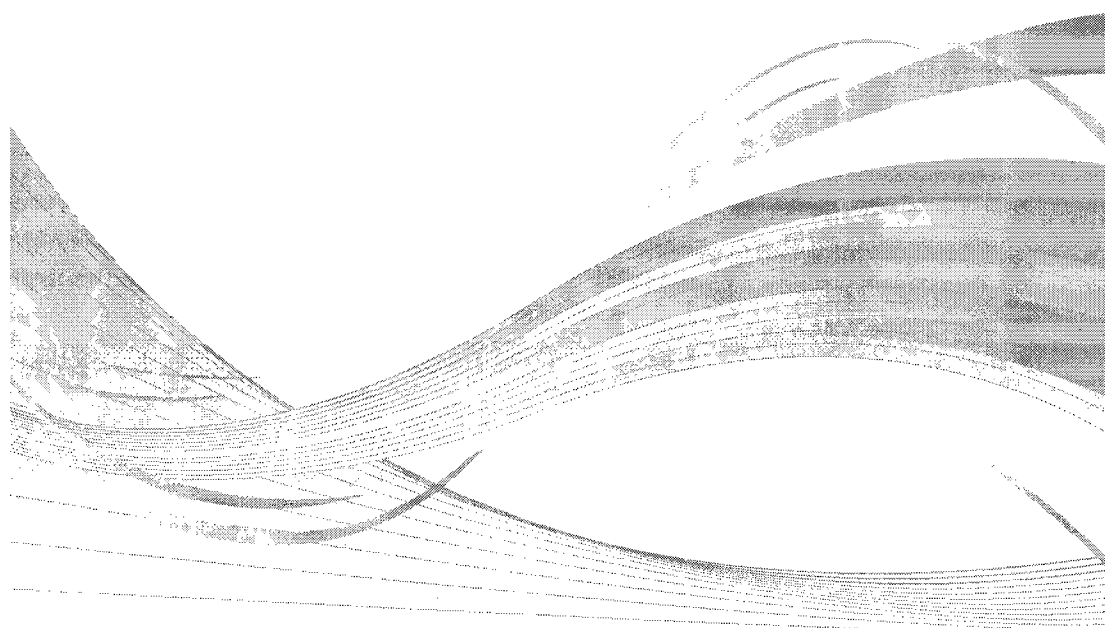
Guillermo Perry

Comentários:

José Antonio Alonso

Oscar Altimir

Nora Lustig



Determinantes e conseqüências da desigualdade na América Latina

J. Humberto López e Guillermo Perry¹

I. Introdução

Com um coeficiente de Gini médio de 0,52, a América Latina é uma das duas regiões – a outra é a África Subsaariana – que apresentam os níveis mais altos de desigualdade. Além da repulsa que essa situação desperta nos cidadãos (segundo o Latinobarómetro, em 2001 quase 90% da população da região considerava a distribuição da renda injusta ou muito injusta), há razões econômicas imperativas para que as autoridades responsáveis pela formulação das políticas se preocupem com essa conjuntura.

Em primeiro lugar, dado um certo nível de renda per capita média, um alto nível de desigualdade também supõe um alto nível de pobreza. A

¹ Os autores agradecem a María Fernanda González a valiosa assistência prestada. As opiniões externadas neste documento são exclusivas dos autores e não refletem necessariamente as do Banco Mundial, de seus diretores executivos ou dos países que

esta afirmação qualitativa soma-se o fato de que o impacto da desigualdade em termos de pobreza é bastante forte de um ponto de vista quantitativo. Uma simulação simples, baseada em uma distribuição logarítmica normal da renda per capita,² permite pensar que se a América Latina – com o nível atual de renda per capita média – apresentasse graus de desigualdade semelhantes aos da Europa, o índice de pobreza (quantidade de pobres na linha de pobreza de dois dólares/dia de paridade de poder aquisitivo) estaria mais próximo de 12% do que dos 25% estimados atualmente.

Em segundo lugar, uma desigualdade marcante não só se traduz em altos índices de pobreza no atual nível de rendas, como também constitui uma barreira que dificulta a sua redução. Há vários estudos (Bourguignon, 2003; Ravallion, 1997 e 2004; López e Servén, 2006a; Perry e outros, 2006) que demonstram que a elasticidade de crescimento da redução da pobreza é menor, em termos absolutos, nos países que apresentam uma acentuada desigualdade da renda. Isso significa que, no caso dos países com níveis de desigualdade mais altos, é necessário ter uma taxa de crescimento maior para conseguir uma redução igual à que é obtida nos países onde há menor desigualdade. Neste caso, as diferenças entre países com alta e baixa desigualdade também são consideráveis. Os resultados da análise de Ravallion (2004) indicam que, dependendo do coeficiente de Gini inicial do país de que se tratasse, a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento poderia flutuar entre cerca de -5 (em países com baixa desigualdade) e -0,5 (em países com alta desigualdade). Por conseguinte, a elasticidade do crescimento da pobreza poderia multiplicar-se por 10 em virtude de uma desigualdade menor. Mais especificamente, caso a desigualdade não variasse, um país como o Brasil precisaria crescer a um ritmo de cerca de 5% ao ano para reduzir a pobreza na mesma proporção em que a Polônia estaria apta a fazer com um crescimento per capita de apenas 2%.

Um terceiro motivo de preocupação diante de uma alta desigualdade é o fato de que, aparentemente, os países onde ela é maior costumam crescer menos (ver, entre outros, Alesina e Rodrik, 1994; Perotti, 1996, López e Servén, 2006; Perry e outros, 2006). Apesar de existirem estudos que demonstram que a desigualdade leva a um crescimento mais acelerado (Li e Zou, 1998; Forbes, 2000) e outros nos quais se conclui que não existe

² Especificamente, para fazer esta simulação supôs-se que a renda per capita apresentasse uma distribuição logarítmica normal (ver uma descrição mais pormenorizada em López e Servén, 2006).

nenhuma relação entre as duas variáveis (Barro, 2000), trata-se em geral de análises centradas nas repercussões a curto prazo das variações da desigualdade no crescimento.

É pertinente indagar sobre as razões que são invocadas na literatura acerca do tema para explicar essas conclusões. A literatura econômica oferece várias explicações possíveis. Primeiramente, o argumento de economia política (Alesina e Rodrik, 1994) assinala que, em uma economia com grande desigualdade, é possível que o eleitor médio mostre uma tendência a favorecer o aumento do gasto público, as transferências com fins de redistribuição e a elevação dos impostos (que supostamente influem de forma negativa na acumulação de capital) para financiar mais gastos. De acordo com outro enfoque, o da "instabilidade sociopolítica" (Alesina y Perotti, 1996), nas sociedades com acentuada desigualdade há estímulo para o ingresso em atividades ilícitas, entre outras, a delinquência e a violência. Por exemplo, a partir de uma ampla gama de índices internacionais de homicídio e roubo, Fajnzylber, Lederman e Loayza (2002) demonstram que os países com um elevado grau de desigualdade costumam apresentar níveis mais altos de delinquência; em média, o aumento de um ponto percentual do coeficiente de Gini aumentaria a taxa de delinquência de 1% a 4%. Finalmente, há argumentos econômicos baseados na existência de limitações creditícias (entre outros, Galor e Zeira, 1993), segundo os quais essas limitações, juntamente com a existência de custos fixos e indivisibilidades, podem impedir que os mais pobres invistam em educação ou capital físico.

Por conseguinte, além dos critérios de equidade, há fortes razões econômicas para a preocupação com a desigualdade. O presente estudo é uma tentativa de contribuir para o debate sobre o tema a partir de vários pontos de vista. Inicialmente, na Seção II, apresenta-se uma análise da situação atual da desigualdade da renda na região, descreve-se a evolução dessa desigualdade nos últimos anos e examinam-se algumas das limitações que os indicadores padrões apresentam. Na Seção III são revistas as razões expostas nas publicações sobre o tema para explicar os altos níveis de desigualdade na região. Na Seção IV apresenta-se uma reflexão sobre os meios que fazem com que a desigualdade se traduza em menores taxas de crescimento e dá-se a conhecer alguns novos resultados empíricos.

II. Desigualdade na América Latina

A. *A desigualdade da renda na América Latina*

Como foi dito, na América Latina o coeficiente de Gini médio é de 0,52,³ mas esta média encobre grandes diferenças entre os países. De fato, há alguns países que apresentam um coeficiente de Gini de aproximadamente 0,6; é o caso da Bolívia, Haiti e Jamaica.⁴ No extremo oposto encontram-se alguns países do Caribe, como Trinidad e Tobago e Guiana, que apresentam um coeficiente de Gini de 0,42, e a República Bolivariana da Venezuela e o Uruguai, cujos coeficientes se aproximam de 0,45 (seção A do Gráfico 1).

Qualquer que seja o critério utilizado, a desigualdade da renda é muito acentuada. No Gráfico 1B reproduz-se a informação anterior, complementada, porém, com o coeficiente de Gini de todos os países em desenvolvimento sobre os quais se inclui informação da base de dados PovcalNet, do Banco Mundial.⁵ Nesta seção do gráfico indica-se que a América Latina apresenta os maiores níveis de desigualdade. Por exemplo, o coeficiente de Gini médio da África Subsaariana é 0,47 e em outras regiões em desenvolvimento é muito menor, oscilando entre 0,34, na Europa Central e Ásia Central, e 0,38, na Ásia Oriental e do Pacífico. Também cabe destacar que o país da América Latina com menor desigualdade tem um coeficiente de Gini superior ao do país desenvolvido que apresenta a maior desigualdade (Portugal), cujo coeficiente é inferior a 0,4.

É certo que essas estatísticas poderiam conter grandes vieses. A maioria das cifras correspondentes à América Latina se baseia em dados sobre a renda, enquanto na maior parte do resto do mundo sua determinação é feita em relação ao consumo.⁶ Esta salvaguarda é importante porque os índices de Gini calculados com base no consumo tendem a ser notoriamente inferiores aos calculados em função da renda. De fato, do Informe sobre el desarrollo mundial: equidad y desarrollo (Banco Mundial, 2006) depreende-se que os coeficientes de Gini podem

³ A média do coeficiente é ligeiramente mais alta, 0,54.

⁴ Os dados sobre a América Latina foram proporcionados por Leo Gasparini, a quem agradecemos por sua cortesia, e têm por base os estudos nacionais mais recentes.

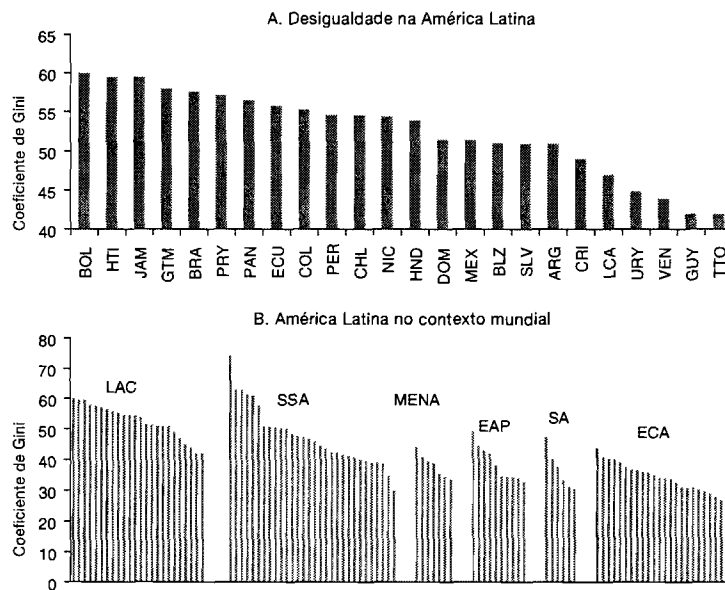
⁵ Ver PovcalNet [base de dados on line] <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>.

⁶ As exceções são os países desenvolvidos e alguns poucos países em desenvolvimento (cerca de 10%).

divergir em 10 pontos percentuais se forem calculados com base na renda ou no consumo. Por exemplo, o coeficiente de Gini da Nicarágua baseado na renda é de cerca de 0,54, enquanto o calculado sobre o consumo é de aproximadamente 0,42. De igual modo, o Peru registra um coeficiente de Gini pouco abaixo de 0,55 em relação à renda e inferior a 0,45 em relação ao consumo.

Mas não obstante o fato de que em todos os países da região essas diferenças ocorreram, a única região que apresentaria níveis de desigualdade superiores aos da América Latina seria a África Subsaariana.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: DESIGUALDADE SEGUNDO COEFICIENTES DE GINI
(Em porcentagens)



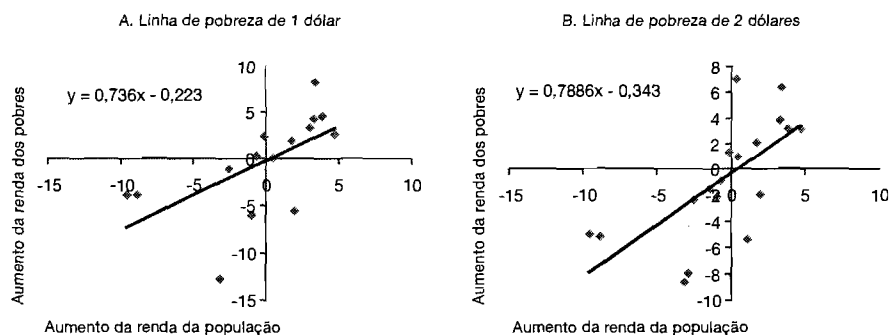
Fonte: Elaboração própria com base em Gasparini (2007) e informação do Banco Mundial, PovcalNet [base de dados on line] <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>

B. *A situação dos pobres nos últimos anos do ponto de vista do nível de renda*

Como foi dito, a América Latina apresenta uma acentuada desigualdade em termos da renda, mas cabe uma pergunta sobre

as tendências da sua evolução recente. Para respondê-la, ilustra-se no Gráfico 2 a taxa média de crescimento da renda dos pobres e da população em geral. A seção A do gráfico está centrada na pobreza extrema (o segmento da população com renda inferior a um dólar per capita/dia), enquanto a B se refere à pobreza moderada (o segmento da população com renda inferior a dois dólares per capita/dia).⁷ Para traçar esses gráficos, os autores tomaram por base a informação oriunda de pesquisas domiciliares realizadas em 18 países. O período dessas pesquisas estendeu-se geralmente do início dos anos noventa (o ano inicial médio dos 18 países é 1992) até princípios da presente década (o ano final médio dos 18 países é 2002).

Gráfico 2
COMPARAÇÃO DO AUMENTO DA RENDA DOS POBRES
COM O CRESCIMENTO



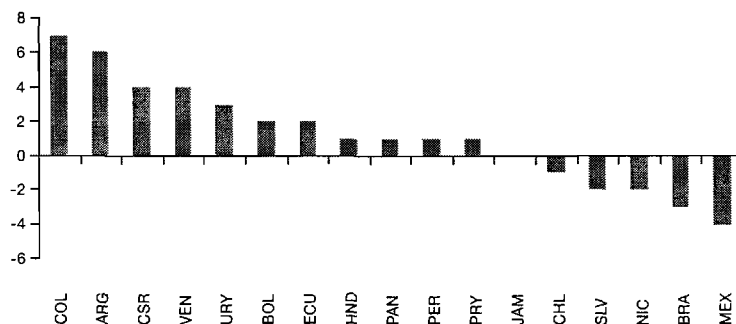
Fonte: Elaboração própria.

Nos gráficos também se apresenta a curva da regressão. Quando a curva que relaciona as duas variáveis é igual a 1, indica que a renda média dos pobres aumentou no mesmo ritmo em que o fez a do indivíduo médio. Já se essa curva for menor (ou maior) do que 1, indica que o ritmo do aumento da renda dos pobres foi mais lento (ou mais acelerado) do que o da renda do indivíduo médio, podendo-se, por conseguinte, dizer que a desigualdade é crescente (ou decrescente).

⁷ A linha de pobreza é expressa em todos os casos em dólares dos Estados Unidos ajustados com base na paridade do poder aquisitivo.

A análise desses dois gráficos permite supor que nos anos noventa a população pobre da América Latina foi menos beneficiada pelo crescimento do que o indivíduo médio. A curva apresentada no Gráfico 2A é de 0,74, enquanto a do Gráfico 2B é ligeiramente superior (0,78), mas também indica que a renda dos pobres cresceu proporcionalmente menos do que a do resto da população.⁸ Existem duas interpretações possíveis dessas cifras. De um lado, não há maior fundamento para dizer que a população latino-americana pobre não foi beneficiada pelo crescimento dos anos noventa. De fato, a não ser em um par de exceções, a renda dos pobres cresceu quando a renda média aumentou e diminuiu quando o crescimento desacelerou. Do outro lado, as cifras permitem concluir que os pobres podem haver sido menos favorecidos pelo crescimento do que os demais segmentos.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA: VARIAÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI NOS
ANOS NOVENTA
(Em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria com base em dados de Gasparini e outros (2007).

⁸ É provável que importantes valores atípicos influam nesses resultados. Um novo cálculo das curvas utilizando estimações robustas leva, entretanto, a uma redução ainda maior: curvas de 0,5 a 0,6, no caso do segmento que possui renda de um dólar/dia, e de 0,6 a 0,7, no do que possui renda de dois dólares/dia.

As tendências mudam de um país para outro conforme a variação no Gráfico 2 indica. De modo especial, enquanto nos anos noventa o coeficiente de Gini se acentuou em cerca de dois terços dos países (principalmente em alguns dos que antes mostravam menor desigualdade, entre os quais a Argentina e a Costa Rica), também há países que registraram um declínio marcante da desigualdade. Um deles é o Brasil, um dos países da região com maior desigualdade, cujo coeficiente de Gini diminuiu três pontos percentuais entre 1990 e 2003. O México é o país que apresenta a queda mais acentuada da desigualdade no período considerado, posto que entre 1992 e 2002 o seu coeficiente de Gini diminuiu quatro pontos percentuais.

C. A situação dos pobres nos últimos anos do ponto de vista dos preços

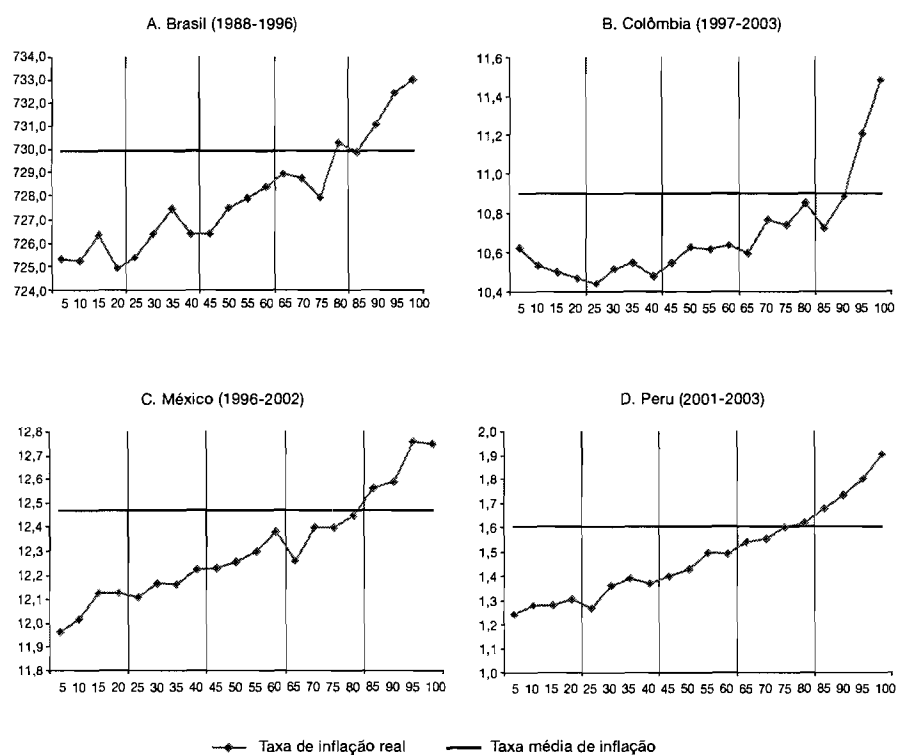
Quando se calcula a evolução da renda de determinado segmento da população (como se fez no Gráfico 2), é necessário deflacionar a renda nominal de cada pessoa; para este efeito, utiliza-se geralmente o índice de preços ao consumidor ou outro deflator adequado. Se todas as famílias de um país fossem afetadas pelo mesmo nível de inflação, este fato não deveria provocar nenhum viés na análise.

O que ocorre na realidade é que as cestas de bens das famílias ricas e pobres são diferentes e as taxas de inflação que as afetam podem ser muito distintas. Goñi, López e Servén (2006) e Perry e outros (2006) demonstram que o emprego do índice de preços ao consumidor agregado pode distorcer significativamente as tendências e políticas reais. Em primeiro lugar, como os tributos, as pensões, as transferências sociais e os salários mínimos têm geralmente os seus níveis fixados de acordo com o índice de preços ao consumidor, o uso de um índice agregado inadequado pode gerar transferências reais não previstas entre categorias de renda. Depois, soma-se a este fato a imagem da evolução da desigualdade, e portanto da pobreza, que pode sofrer uma séria distorção, caso se considere que os deflatores são semelhantes para todos os grupos de renda, porque se utilizam cestas nominais de bens não deflacionadas ou deflatores agregados, o que contamina a inferência sobre a relação entre essas variáveis e o crescimento ou as políticas.

Como contribuição para a análise destes temas, ilustra-se no Gráfico 4 a taxa de inflação “real” registrada pelos vintis da distribuição de rendas no Brasil (1988-1996), Colômbia (1997-2003), México (1996-2002) e Peru (2001-2003). As estimativas têm por base as cestas de consumo de

distintos segmentos da população e a evolução dos preços dos vários bens que as compõem. No gráfico também se inclui a taxa média de inflação (linha horizontal).⁹

Gráfico 4
INFLAÇÃO ANUAL POR PERCENTIL



Fonte: E. Goñi, H. López e L. Servén, "Getting real about inequality. Evidence from Brazil, Colombia, Mexico, and Peru", Policy Research Working Paper, N° 3815, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

⁹ Goñi, López e Servén (2006) demonstram que estes padrões persistem mesmo depois do ajuste do viés devido às mudanças na qualidade dos produtos e de se recalcularem os índices de Paasche a fim de controlar os possíveis efeitos de substituição.

O gráfico permite chegar a um par de conclusões interessantes. Para começar, as duas linhas se cruzam entre os percentis 80 e 90, indicando que, na prática, a taxa consignada de inflação costuma corresponder à cesta de consumo do segmento mais rico da população. Este dado significa que as taxas de inflação observadas proporcionam pouca informação nos casos em que o interesse está centrado no bem-estar dos pobres. Em segundo lugar, a curva que mede a taxa de inflação dos vinteis de distribuição sobe de forma muito acentuada, o que é um elemento positivo, posto que indica que nos períodos considerados a taxa de inflação que afetou os pobres sempre foi inferior à taxa média.¹⁰

Esses resultados têm corolários muito amplos. Em primeiro lugar, a conclusão que se infere do Gráfico 2 poderia exagerar a perda relativa de bem-estar por parte da população latino-americana pobre. É certo que a renda do resto da população pode haver aumentado de forma mais acelerada, mas as altas dos preços que as afetaram também foram maiores. Em segundo lugar, é possível que as preocupações com as repercussões negativas das reformas em termos distributivos tenham sido exageradas. Em terceiro lugar, uma deflação incorreta pode distorcer a relação entre diferentes estratégias de crescimento e seus efeitos no que respeita à pobreza.

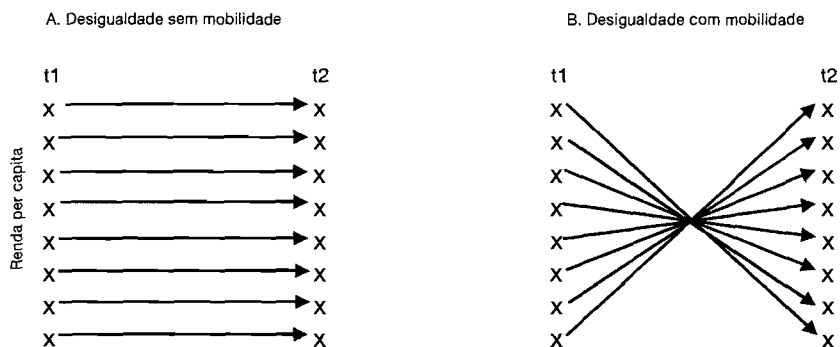
As medidas de liberalização e as desvalorizações, entre outras, tiveram desde a sua concepção a finalidade de modificar os preços relativos dos bens na economia. Por isso, quando se trata de determinar o efeito que a liberalização do comércio tem sobre os pobres, é preciso saber qual a influência exercida não só na sua renda real, mas também nas cestas de bens que consomem. O processo de liberalização no contexto do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) no que respeita à comercialização do milho pode ter-se traduzido em uma queda dos preços que reduziu a renda dos produtores de poucos recursos. Mas também é preciso levar em conta a baixa no custo do milho, um componente essencial da cesta de consumo dos pobres. Por conseguinte, o índice de preços ao consumidor dessa parcela da população também caiu em relação ao do segmento mais rico que, como antes se observou, tem correspondência com o índice do consumidor no nível nacional. De fato, a situação dos pobres é melhor do que esse índice sugeriria.

¹⁰ A análise de Goñi, López e Servén (2006) cobre nove períodos e revela que em um único caso os preços influem negativamente na desigualdade nominal.

D. Desigualdade e mobilidade

Nas seções anteriores fez-se referência às medidas atuais da desigualdade da renda, entre outras, o coeficiente de Gini. Seria válido, entretanto, dizer que estas medidas projetam uma imagem muito limitada da equidade da distribuição da renda. A desigualdade em termos de renda pode quantificar não só diferenças de oportunidades (não desejáveis do ponto de vista social), mas também recompensas às diferenças em matéria de esforço e de aversão ao risco entre os membros da sociedade (elementos desejáveis do ponto de vista social). Além disso, a combinação de uma forte desigualdade com a igualdade de oportunidades pode estimular o crescimento pelo fato de proporcionar aos indivíduos os incentivos necessários para que se esforcem, sejam inovadores e corram risco, podendo tudo isso levar a uma aceleração do crescimento. De forma inversa, uma alta desigualdade combinada com uma baixa mobilidade lhes dá poucos incentivos para trabalhar. O fato de que nasceram pobres – ou ricos – e poucas oportunidades tiveram de deixar de sê-lo não os estimula a trabalhar com empenho e a correr riscos. Em outras palavras, os indicadores padrões da desigualdade da renda somente dão uma visão de determinado momento e não permitem a consideração das dinâmicas que se manifestam ao longo da vida das pessoas; sem contar com informação adicional, é difícil chegar a qualquer conclusão sobre a conveniência, do ponto de vista do crescimento, de combater a desigualdade da renda.

Gráfico 5
DESIGUALDADE E MOBILIDADE



Fonte: Elaboração própria.

Esses problemas de medição são ilustrados no Gráfico 5. Nas suas duas seções apresenta-se uma população hipotética organizada por renda per capita em dois períodos (t1 e t2). As flechas permitem acompanhar os casos individuais ao longo do tempo. Nos dois casos a dispersão da renda (desigualdade da renda) é igual nos pontos t1 e t2, significando que o coeficiente de Gini não varia entre ambos. Já as imagens dos gráficos 5A e 5B são muito diferentes: o primeiro indica que os casos extremos não mudam de posição, enquanto o segundo apresenta uma situação de grande mobilidade.

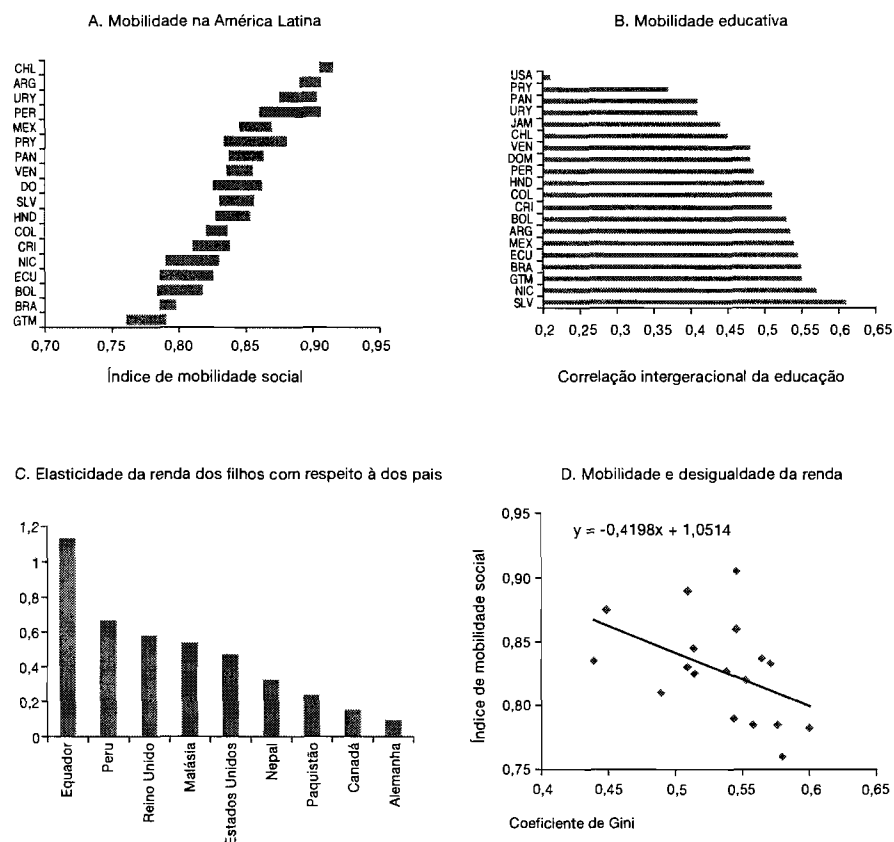
O que se sabe sobre a mobilidade social e a equidade de oportunidades na América Latina? São pouquíssimos os estudos existentes sobre o tema, em virtude da escassez de dados disponíveis, e seria necessário, para um estudo da mobilidade social, dispor de dados sobre determinado número de famílias durante um longo período. Por isso, vários autores tentaram medir a mobilidade social por meio de outros indicadores. No Gráfico 6A ilustra-se o índice de mobilidade social de Andersen (2001) em diversos países latino-americanos. Sucintamente, o propósito deste índice é determinar a influência da origem familiar na brecha da escolaridade definida como a diferença entre os anos de frequência à escola dos filhos de uma família que teriam iniciado seus estudos na idade normal (seis a sete anos dependendo do país) e cursado um grau por ano, de um lado, e os anos de estudo efetivamente cursados, do outro. Isso significa que a brecha da escolaridade mede o número de anos de educação perdidos e pode ser interpretada como um indicador simples das oportunidades futuras. Nos casos em que os fatores de origem familiar são determinantes muito importantes da brecha educacional, o índice de Andersen está próximo de zero. Em contraposição, quando os fatores de origem familiar exercem uma influência limitada, o índice se situa próximo de 1.

No Gráfico 6A observa-se que o Chile, Argentina, Uruguai, Peru e México são países que apresentam uma mobilidade social relativamente alta. No extremo oposto encontram-se a Guatemala, Brasil, Bolívia e Equador que têm – também em termos relativos – uma baixa mobilidade social. Embora o estudo de Anderson não permita uma comparação da mobilidade social entre a América Latina e os países desenvolvidos, a informação disponível indica que ela é mais baixa na região.

No Gráfico 6B ilustra-se o coeficiente de correlação entre a escolaridade de pais e filhos conforme uma tabulação de Behrman, Birdsall e Szekely (1999). Nele se observa que a correlação é muito mais alta na América Latina (de 0,4 a 0,6) do que nos Estados Unidos (0,2).

Além disso, mostra-se no Gráfico 6C a elasticidade da renda dos filhos em comparação com a dos pais, segundo o cálculo de Grawe (2002) a partir dos dados de alguns poucos países. De acordo com esta análise, nos países sobre os quais se dispõe de informação, a elasticidade é maior na América Latina do que na Europa e nos Estados Unidos.

Gráfico 6
MOBILIDADE E DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA



Fonte: Seção A: Andersen, L. (2001), "Social mobility in Latin America: links with adolescent schooling", *Research Network Working Papers*, Nº R-433, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Washington, D.C.; Seção B: Behrman, J., A. Gaviña e M. Székely (2001), "Intergenerational mobility in Latin America", *Working Paper*, Nº 452, Departamento de Pesquisa, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Washington, D.C.; Seção C: Grawe, N. (2002), "Quantile measures of mobility in the US and abroad", *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Miles Corak (ed.), Cambridge University Press, Cambridge; Seção D: elaboração própria.

É muito importante determinar se há alguma relação entre o índice de mobilidade e o grau de desigualdade em função da renda. Existem, de fato, provas de que uma acentuada desigualdade em termos da renda costuma estar vinculada a uma baixa mobilidade da renda, o que, por sua vez, contribui para diminuir a mobilidade social e limitar a igualdade de oportunidades (ver Aaberge e outros, 2004). Este elemento é analisado no Gráfico 6D,¹¹ que assinala a existência de uma forte correlação entre desigualdade e mobilidade, no sentido de que uma desigualdade de renda maior está relacionada com uma mobilidade social menor. O acima exposto significa que, embora existam em princípio países que têm uma mobilidade social relativamente alta e grande desigualdade de renda – o caso do Chile –, a falta de mobilidade e a desigualdade costumam, ao que parece, evoluir de forma paralela.

E. Desigualdade e fatores demográficos: é possível que a situação piore antes de melhorar?

A consideração da mobilidade e dos horizontes temporais nas análises da desigualdade em muito as enriquece. Por exemplo, tal como afirmam Deaton e Paxton (1994), a desigualdade observada em determinado período é simplesmente a distribuição média da renda de coortes sucessivas que em princípio deveriam apresentar distribuições de renda muito variadas. Entre outras coisas, se a renda per capita y evoluir de acordo com esta lei simples do movimento

$$y_t = y_{t-1} + v_{it} \quad (1)$$

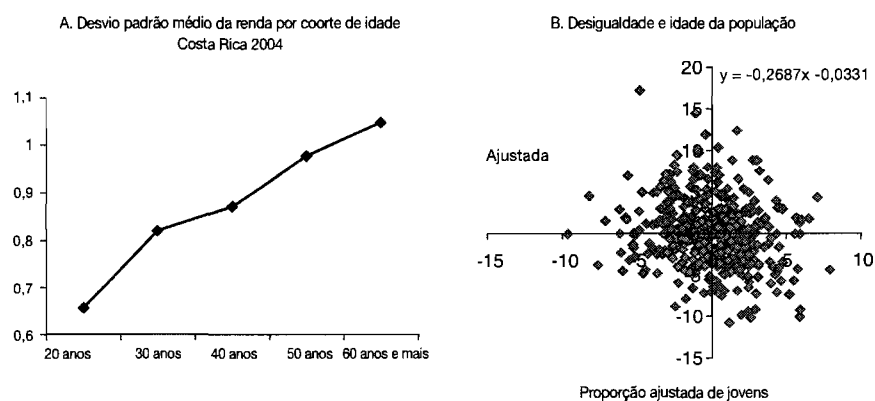
onde v é uma comoção aleatória independente de y_{t-1} , que tem uma variação de σ^2 , razão por que a variação da renda de uma pessoa da idade T corresponde a $T\sigma^2$, isso significa que a desigualdade aumentaria juntamente com a idade da coorte e por conseguinte as populações mais idosas mostrariam uma tendência a maior desigualdade da renda.

Na seção A do Gráfico 7 apóia-se a hipótese segundo a qual a desigualdade aumenta juntamente com a idade da coorte. Apresenta-se nesta seção o desvio padrão de cinco coortes da população da Costa Rica

¹¹ Andersen (2001) apresenta um gráfico muito parecido, mas encontra uma correlação muito baixa, de -0,12. A maior diferença entre os seus cálculos e os dos autores deste estudo deve-se à utilização por Andersen de índices de Gini ajustados para corrigir a falta de comparabilidade, enquanto no segundo caso os cálculos se baseiam em dados comparáveis e não têm, por conseguinte, de sofrer ajustes.

em 2004. O gráfico indica que o desvio padrão da renda se acentua de forma sustentada juntamente com a idade e representa, na coorte dos integrantes da faixa etária de 60 anos e mais, quase o dobro do relativo às pessoas de 20 a 29 anos de idade, ao que se soma o fato de que estes efeitos são mais marcantes.

Gráfico 7
DESIGUALDADE E FATORES DEMOGRÁFICOS



Fonte: G. Perry e outros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

Em termos mais amplos, na seção B do Gráfico 7 são apresentadas a correlação nacional parcial do coeficiente de Gini e a proporção de menores de 14 anos.¹² Esta correlação é negativa e dista significativamente de zero, indicando que as sociedades mais jovens registram coeficientes de Gini mais baixos.

Na prática, isso supõe que se a América Latina tivesse a mesma estrutura demográfica que tem a Europa – caracterizada por um processo de envelhecimento –, os coeficientes de Gini de seus países poderiam ser quatro pontos percentuais mais altos. Além disso, em alguns países cuja população é relativamente jovem, como a Bolívia, a Guatemala e Honduras, o coeficiente de Gini poderia ser até sete pontos percentuais maior. Por conseguinte, se todas as demais condições permanecerem

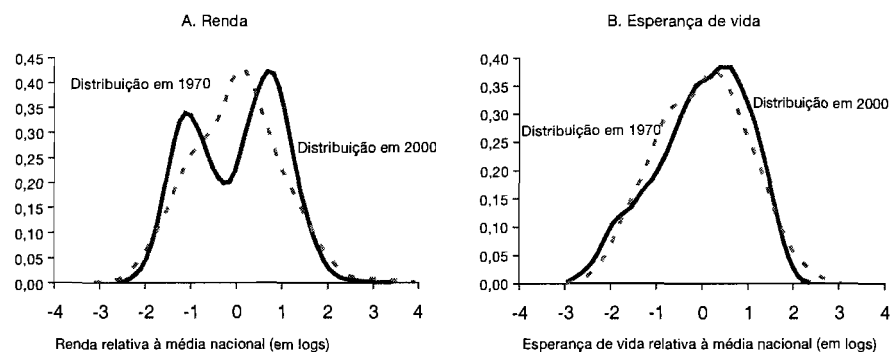
¹² Cálculos controlados por nível de desenvolvimento.

constantes e na medida em que a população latino-americana comece a envelhecer, é possível que a desigualdade da renda se acentue antes de começar a diminuir.

F. Além da desigualdade da renda

Ainda que as medidas da renda e a maioria dos aspectos do bem-estar das famílias estejam estreitamente relacionadas, deve-se reconhecer que no caso de algumas dimensões importantes do bem-estar, entre as quais a saúde e a expectativa de vida, houve grandes avanços e uma notável convergência entre os diferentes grupos de rendas. Este fato é ilustrado no Gráfico 8, em que são apresentadas as distribuições da renda (seção A) e da expectativa de vida (seção B) em municípios do Brasil, em 1970 e 2000. Infere-se do gráfico que, enquanto em termos de renda houve algum aumento da dispersão e se registra o surgimento de uma distribuição bimodal, o mesmo não ocorreu em relação à expectativa de vida cuja dispersão teria diminuído e representaria uma mitigação da desigualdade. Isso significa que as tendências de distribuição de alguns indicadores de bem-estar poderiam estar melhorando na região. Assinalaria, por sua vez, que algumas políticas de luta contra a pobreza, independentes das políticas de fomento do crescimento, podem ter importantes efeitos.

Gráfico 8
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E EXPECTATIVA DE VIDA EM
MUNICÍPIOS DO BRASIL



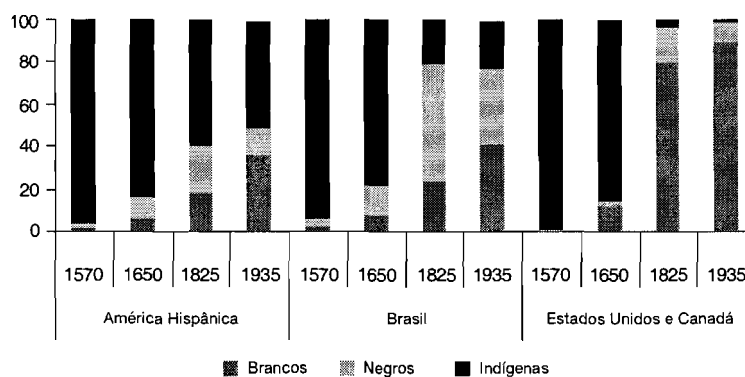
Fonte: G. Perry e outros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

III. Por que a desigualdade é tão alta na América Latina?

A. *Desigualdade em termos de ativos*

As diferenças existentes entre a América Latina e o mundo desenvolvido, tanto em termos de desenvolvimento como – mais concretamente – de desigualdade, não foram geradas de um dia para o outro. Elas decorrem provavelmente de processos históricos que remontam ao período colonial pelo menos. Vários autores, entre os quais Engerman e Sokoloff (2004) e Acemoglu, Johnson e Robinson (2001), sustentam que, para compreender a grande desigualdade que hoje em dia se observa, é importante entender o marco institucional criado pelas potências coloniais que permitiu a algumas poucas elites defender os ganhos vultosos que auferiam e marginalizar a maioria da população do acesso à terra, à educação e ao poder político.

Gráfico 9
COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO DO NOVO MUNDO



Fonte: S. Engerman e K. Sokoloff, "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", NBER Working Paper, Nº H0066, 2004.

Na síntese que fizeram de grande parte das publicações sobre o tema, Sokoloff e Robinson (2005) sustentam que a combinação de uma alta taxa de mortalidade entre os colonizadores com uma rica dotação de fatores (minerais e mão-de-obra indígena no México, na América Central

e na Região Andina, terras adequadas à plantação de açúcar no Brasil, Caribe e Sul dos Estados Unidos,¹³ e disponibilidade de mão-de-obra escrava importada) deu origem a uma estratégia de colonização especial. Ela se materializou na presença de instituições muito excludentes em grande parte da América Latina e do Caribe, onde durante longo tempo uma ampla parcela da população (de origem indígena ou africana) se viu privada do acesso à terra, à educação e ao poder político. Em contraposição, no Norte da América do Norte, a falta inicial dessa dotação de fatores e a menor taxa de mortalidade dos colonizadores levaram à crescente ascendência de extensas colônias européias e ao desenvolvimento de instituições mais inclusivas (ver o Gráfico 9).

Quadro 1
AMÉRICA LATINA E ESTADOS UNIDOS: EDUCAÇÃO E VOZ

	Taxa de alfabetismo (em porcentagens)				Instituições políticas: inexistência do voto secreto		
	1860-1870	1890-1900	1920-1925	1940-1950	1840-1880	1881-1920	1921-1940
Bolívia		17					
Colômbia			32	62		Não	Não
Equador					Sim	Não	Não
Guatemala		11,3	15	20			
México		22	36	48,4	Sim	Não	Não
Peru			38			Sim	Não
Brasil	15,8	14,8-25,6	30	57		Sim	Sim
Jamaica	16,3	32		67,9			
Argentina	23,8	45,6-52,0	73			1896: Sim 1916: Não	Não
Chile	18-25,7	30,3-43,0	66	76	Não	Não	Não
Costa Rica		23,6-33,0	64		Sim	Sim	Não
Canadá	82,5				1897: Sim/ 1878: Não	Não	Não
Estados Unidos (estados brancos do Norte)	96,9						
Estados Unidos (total)	80	86,7	92,3		Não	Não	Não

Fonte: S. Engerman e K. Sokoloff, "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", NBER *Working Paper*, Nº H0066, 2004.

Sokoloff e Robinson demonstram que a institucionalidade se manteve praticamente invariável, o que explica a maior desigualdade na posse da terra e no acesso à educação e ao poder político que caracterizou a América Latina e o Caribe no século XIX e em princípios do século XX.

¹³ No Sul dos Estados Unidos surgiram instituições semelhantes às observadas na maior parte da Bacia do Caribe, mas depois que os estados sulinos perderam a Guerra Civil houve uma rápida convergência com os do Norte do país.

Como se observa no Quadro 1, o nível de educação e os indicadores de participação política evoluíram muito mais lentamente nos países que à época da colonização europeia possuíam extensa população indígena e rica dotação de minerais – ou prósperas plantações baseadas em mão-de-obra escrava – do que naqueles onde essas condições não prevaleciam e as taxas de mortalidade dos europeus eram inferiores (Argentina, Chile e principalmente Estados Unidos).¹⁴

Mas, mesmo nos dias atuais, a desigualdade em termos de ativos continua sendo um fator determinante primordial da persistência de um índice elevado de desigualdade de renda. De fato, estima-se que o coeficiente de Gini correspondente à propriedade de terras agrícolas em exploração ascende a 0,81 na América Latina (ver Deininger e Olinto, 2000), enquanto em outras regiões oscila em torno de 0,60.¹⁵ Mais importante do que esta constatação é o fato de que o coeficiente de Gini correspondente à distribuição dos anos de educação na América Latina é de cerca de 0,42, ao passo que nos países desenvolvidos se aproxima de 0,27 (ver o Gráfico 10A).

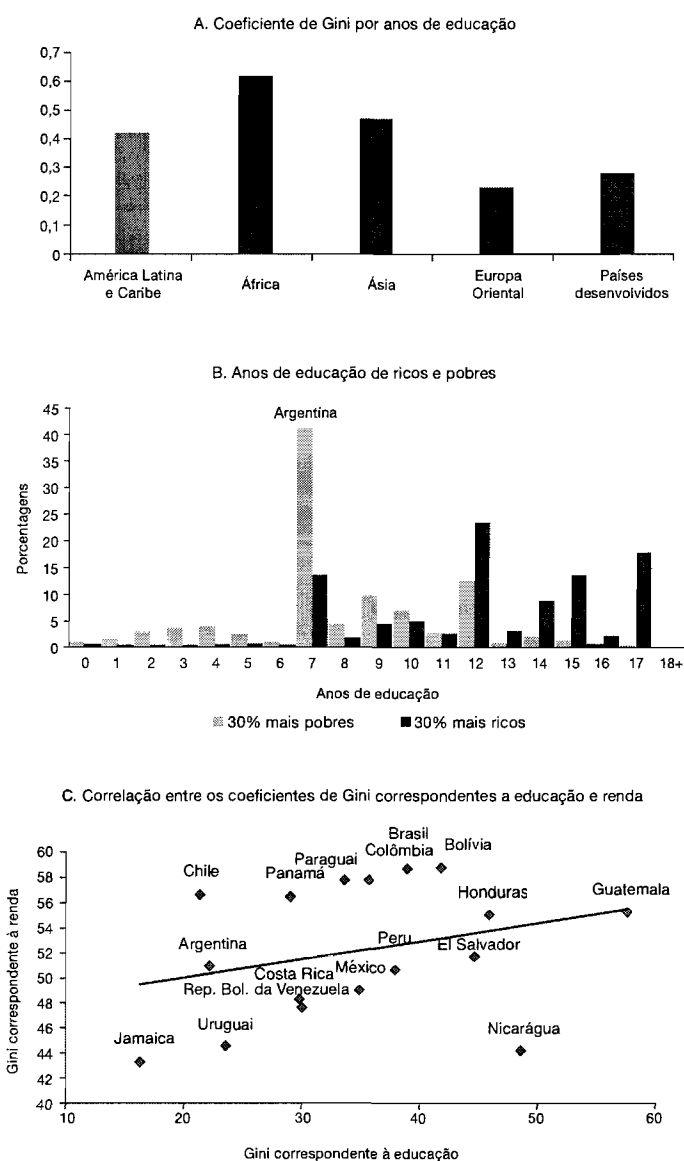
A acentuada desigualdade em termos de educação adquire uma conotação especialmente dramática na América Latina em virtude da baixa mobilidade intergeracional neste campo descrita na seção E da segunda parte deste estudo. De fato, as diferenças no rendimento escolar dos estudantes oriundos dos níveis de renda mais baixos e mais altos são impressionantes. Ver, por exemplo, o Gráfico 10B no que respeita à Argentina. Cabe notar que nesse país a ampla disponibilidade de estabelecimentos de ensino e de professores não limitaria aparentemente o acesso à educação dos jovens de estratos sociais inferiores.

Por sua vez, as diferenças em termos de educação são hoje o fator mais importante para prenunciar as diferenças de renda entre as famílias dos países da América Latina (ver Perry e outros, 2006, Capítulo 8). A baixa mobilidade educacional é, por conseguinte, um dos meios mais importantes de reprodução da forte desigualdade da renda que leva à pouca mobilidade social intergeracional mencionada na seção E da segunda parte deste estudo. Não causa surpresa, portanto, que na região se observe uma significativa correlação entre os coeficientes de Gini correspondentes a educação e renda.

¹⁴ A esses países se poderia acrescentar a Costa Rica.

¹⁵ A região formada pelo Oriente Médio e pela África Setentrional ocupa o segundo lugar, depois da América Latina, em desigualdade na propriedade da terra, e seu coeficiente de Gini é 0,67.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA E OUTROS: COEFICIENTE DE GINI
CORRESPONDENTE À EDUCAÇÃO

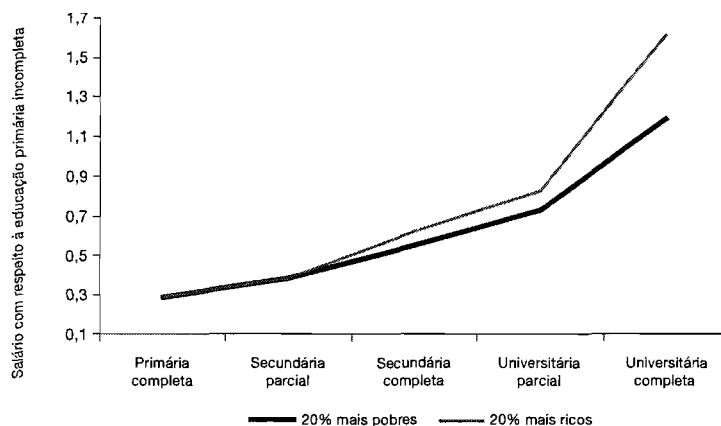


Fonte: Seção A: De Ferranti e outros, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2004; Seção B: G. Perry e outros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006; Seção C: elaboração própria.

As diferenças no rendimento educacional entre pobres e ricos se traduzem em diferenças muito mais acentuadas da renda, em virtude da convexidade da rentabilidade da educação, como se observa no Gráfico 11. De fato, indica-se nesse gráfico que a rentabilidade da educação aumenta de maneira notável após a educação secundária completa, etapa que raras vezes os jovens de famílias do quintil inferior atingem. Este fato não só permite entender a firme persistência de grande desigualdade em termos da renda, à luz da pouca mobilidade educacional observada, mas também – em conjunto com as restrições ao crédito – ajuda a compreender a baixa mobilidade da educação em si mesma. Os pais pobres que se vêem diante da necessidade de manter os filhos no sistema educacional por tempo mais longo a fim de auferir os benefícios do investimento feito na sua educação também se vêem a braços com custos de oportunidade muito altos imputáveis à renda que o trabalho dos filhos poderia trazer-lhes e que deixam de obter, principalmente nos períodos de dificuldades financeiras. Por conseguinte, não deveria causar surpresa a constatação de que os jovens de famílias pobres apresentam altas taxas de evasão escolar. Esta é, de fato, a principal justificativa dos programas de transferência de renda condicionada que se tornaram muito populares em diversos países latino-americanos nos últimos anos. Ao mitigar as restrições creditícias, esse tipo de transferência de renda permite às famílias pobres que participam desses programas reduzir o custo de oportunidade implícito na manutenção dos filhos no sistema escolar.

A situação torna-se ainda mais complicada porque, como se indica no Gráfico 11, a rentabilidade da educação é menor no caso dos filhos de famílias pobres, fato que poderia dever-se a uma série de fatores: menor qualidade das escolas, menor disponibilidade de ativos complementares à educação no que respeita à percepção de rendas (terras, infra-estrutura pública, crédito), discriminação nos mercados de trabalho e fatores não evidentes conexos às diferenças, entre outras, no acesso a estabelecimentos de ensino pré-escolar e em matéria de nutrição. As diferenças de rentabilidade (e provavelmente a maior incerteza a seu respeito) também influem na flagrante discrepância do rendimento escolar entre os filhos de pobres e ricos, o que agrava ainda mais o problema e dificulta a sua solução. Além disso, os bairros pobres em muitos países da América Latina, e principalmente as áreas rurais, são afetados por uma grande carência de escolas e professores.

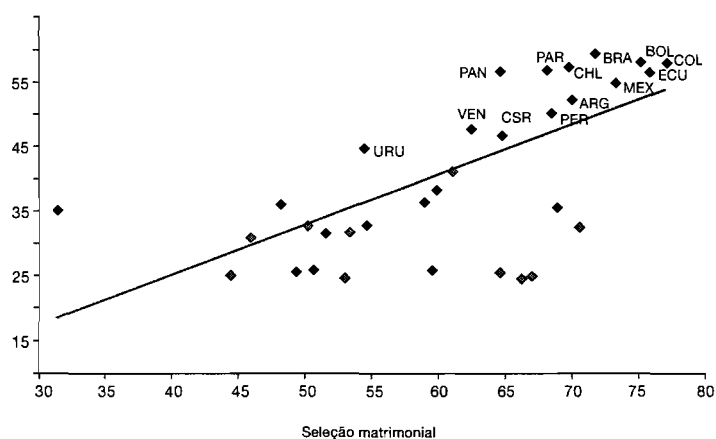
Gráfico 11
NICARÁGUA: RENTABILIDADE DA EDUCAÇÃO



Fonte: G. Perry e outros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

Os efeitos da forte persistência das diferenças em matéria de educação na mobilidade social dos grupos de baixa renda são exacerbados pelo fato de que muitos casais que formam uma família são pessoas que têm o mesmo nível de educação. No Gráfico 12 ilustra-se o cruzamento do coeficiente de Gini e dos coeficientes de seleção matrimonial (definida como os coeficientes de correlação de Pearson por anos de escolaridade entre cônjuges). O gráfico permite chegar a duas conclusões. Em primeiro lugar, há uma estreita relação entre as duas variáveis e, de fato, o coeficiente de correlação entre a seleção matrimonial e o coeficiente de Gini é superior a 0,6. Em segundo lugar, os coeficientes de seleção matrimonial são extraordinariamente altos na América Latina, pelo menos em comparação com o resto do mundo, o que se poderia interpretar como sintoma de um problema grave de estratificação social que não só acentua a concentração da renda das famílias, como também reforça a pouca mobilidade social observada.

Gráfico 12
COEFICIENTES DE GINI E SELEÇÃO MATRIMONIAL POR NÍVEL
DE EDUCAÇÃO



Fonte: De Ferranti e outros, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

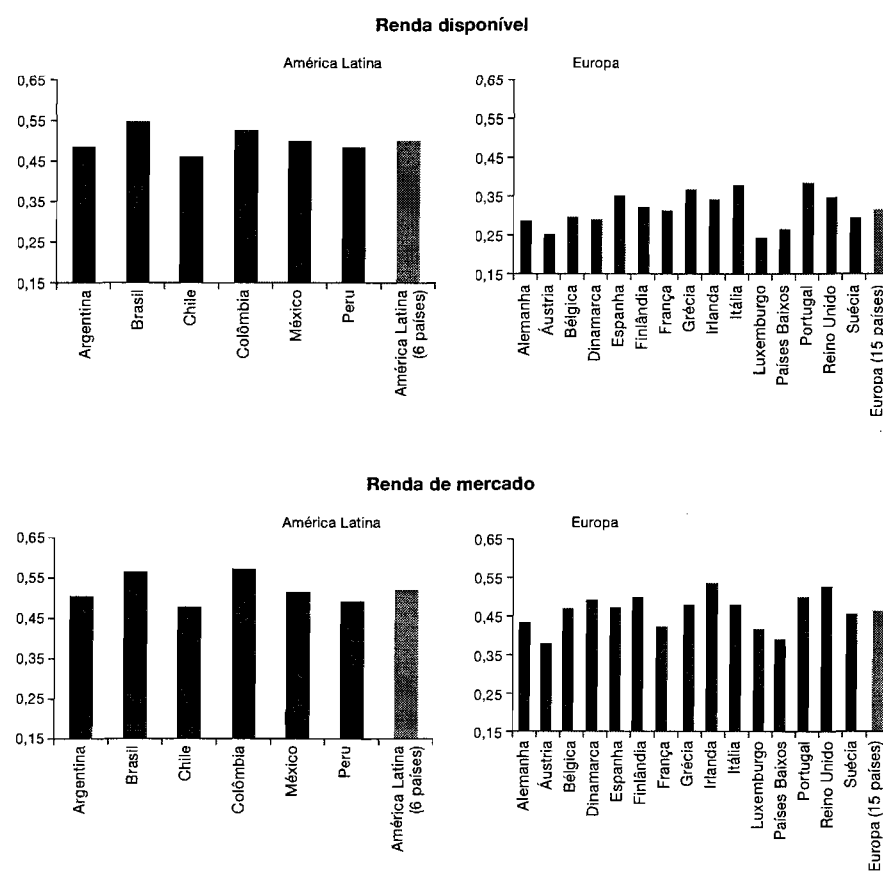
B. Política fiscal e desigualdade da renda

As diferenças de educação e renda integram os principais fatores que respondem pela persistência da alta desigualdade de renda constatada, mas não são os únicos. A disparidade do acesso a outros ativos complementares também pode incidir sobre as diferenças na rentabilidade da educação entre os filhos de famílias correspondentes aos quintis superiores e inferiores de renda. De fato, em estudos anteriores demonstrou-se que a persistência de diferenças significativas em "conjuntos" de ativos (educação, infra-estrutura pública, instituições) entre diversas regiões de um país explica a contumaz e freqüente divergência das fortes disparidades da renda per capita em função do lugar de residência ((De Ferranti e outros, 2004 e 2006). Com efeito, o lugar de residência é, juntamente com a educação, um dos principais fatores que permitem prenunciar as disparidades em matéria de renda entre famílias.

Em que pesem todas essas considerações, uma desigualdade acentuada em termos de ativos não se traduz obrigatoriamente em uma forte desigualdade da renda disponível, a menos que os impostos e as transferências não tenham efeitos corretivos importantes. Por conseguinte,

talvez seja conveniente analisar o papel desempenhado pelos governos nos países latino-americanos e compará-lo com o caso de alguns países, como os europeus, conhecidos pelo seu interesse, plasmado nas políticas, em reduzir a desigualdade.

Gráfico 13
RENDA DISPONÍVEL E RENDA DE MERCADO NA AMÉRICA LATINA
E EUROPA



Fonte: E. Goñi, H. Lopez e L. Servén (2008), "Reforma Fiscal y Equidad Social en América Latina", em J.L. Machinea e N. Serra eds., *Hacia un Nuevo Pacto Social*, CEPAL-CIDOB, Santiago do Chile.

Em um artigo recentemente publicado, Goñi, López e Servén (2008) afirmam, a partir de um tema destacado por Perry e outros (2006), que na América Latina a distribuição da renda de mercado (isto é, a renda anterior à aplicação de impostos e às transferências públicas, determinada

em grande medida pelas recompensas do mercado aos ativos privados e ao esforço individual e pela distribuição implícita desses ativos) e da renda disponível (isto é, aquela a que se somam os pagamentos em dinheiro feitos pelo governo, entre os quais os de pensões, seguro desemprego e transferências a título de assistência social, e da qual se subtraem os impostos diretos) é muito semelhante, mas o mesmo não acontece na Europa. No Gráfico 13 (extraído de Goñi, López e Servén, 2008) apresenta-se o valor do coeficiente de Gini das distribuições da renda disponível (seções A e B) e da renda de mercado (seções C e D) na América Latina (seções A e C) e na Europa (seções B e D).¹⁶ De fato, o país latino-americano da amostra com o menor coeficiente de Gini apresenta níveis de desigualdade superiores ao do país europeu em que ela é mais acentuada (Portugal).¹⁷

É muito diferente a situação ilustrada nas seções C e D, nas quais os coeficientes de Gini da distribuição das rendas de mercado são apresentados. O coeficiente de Gini médio da renda de mercado na amostra de países latino-americanos, 0,52,¹⁸ é superior ao da renda disponível em apenas dois pontos percentuais e os coeficientes de Gini dos países europeus são muito mais altos do que os apresentados na seção B: a média dos 15 países incluídos na amostra é 0,46. Isso significa que a maioria das diferenças entre as duas regiões no que respeita a níveis de desigualdade da renda disponível é atribuível aos diferentes efeitos dos impostos e das transferências que diminuem consideravelmente a desigualdade em termos da renda de mercado na Europa e o fazem em proporção muito pequena na América Latina.

Uma segunda pergunta de interesse que se formula visa a saber se a redistribuição observada na Europa é efeito dos impostos ou das transferências. No Gráfico 14 faz-se a distinção entre os efeitos das transferências em dinheiro e dos impostos diretos. Na seção B apresenta-se a diferença entre a renda bruta (renda de mercado mais transferências) e a renda de mercado, ou seja, o efeito das transferências na distribuição nos países europeus. As transferências públicas produzem uma redução de 12 a 14 pontos percentuais do coeficiente de Gini da renda de mercado na

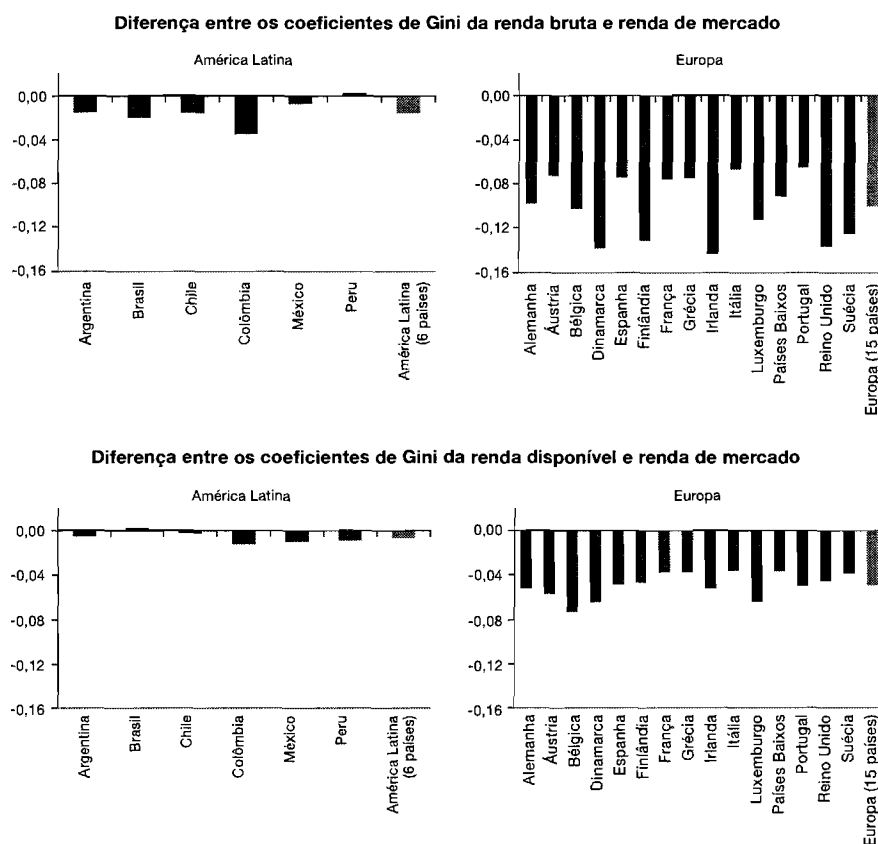
¹⁶ Devido às diferenças que os estudos utilizados apresentam, os coeficientes de Gini do Gráfico 6 não correspondem exatamente aos do Gráfico 1.

¹⁷ Um estudo de uma amostra mais ampla de países latino-americanos chega ao mesmo resultado porque o menor coeficiente de Gini da região (Trinidad e Tobago) é de 0,42.

¹⁸ Os coeficientes de Gini médios na amostra de países latino-americanos e na amostra mais ampla representada no Gráfico 1 são iguais, o que não deixa de ser surpreendente.

Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Reino Unido e Suécia, e de 10 a 11 pontos percentuais, na da Alemanha, Bélgica e Luxemburgo. No extremo oposto encontra-se Portugal, cujas transferências reduzem o coeficiente de Gini em apenas 6 pontos percentuais. A contribuição média das transferências nos países europeus da amostra é de aproximadamente 10 pontos percentuais. Já as transferências públicas contribuem em muito menor medida para reduzir a desigualdade na América Latina, mediante uma diminuição de 1 a 2 pontos percentuais do coeficiente de Gini; em alguns casos (Peru) a desigualdade da distribuição da renda se acentua, em lugar de diminuir, após as transferências.

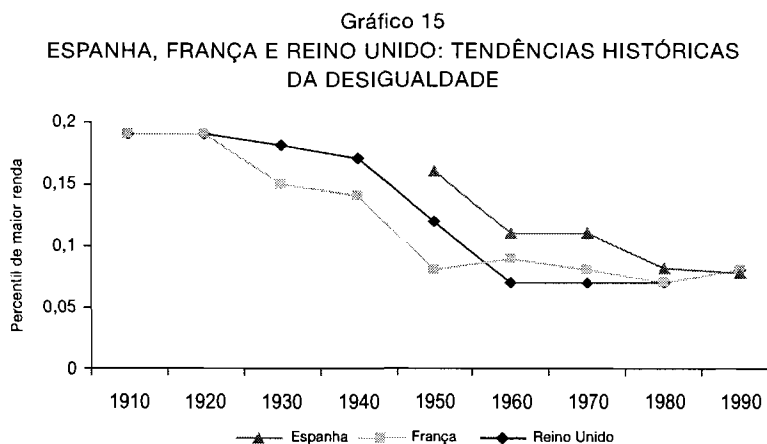
Gráfico 14
FUNÇÃO DOS IMPOSTOS E DAS TRANSFERÊNCIAS
NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA



Fonte: E. Goñi, H. Lopez e L. Servén (2008), "Reforma Fiscal y Equidad Social en América Latina", em J.L. Machinea e N. Serra eds., *Hacia un Nuevo Pacto Social*, CEPAL-CIDOB, Santiago do Chile.

No que respeita ao efeito distributivo dos impostos, nas seções C e D do Gráfico 14 apresenta-se a diferença em termos do coeficiente de Gini entre a renda bruta e a renda disponível e observa-se que o contraste entre as duas regiões consideradas é menos acentuado. Tal como ocorre com as transferências, o efeito redutor da desigualdade da renda produzido pelos impostos é muito mais acentuado nos países europeus do que na América Latina. A tributação direta provoca, por exemplo, uma diminuição do coeficiente de Gini da renda das famílias de 6 a 7 pontos percentuais nos 15 países da amostra. Já na América Latina a diminuição média do coeficiente de Gini decorrente dos impostos diretos é de aproximadamente 1 ponto percentual e as diferenças entre os países são muito pequenas. Por conseguinte, nos países europeus em geral, as transferências têm maiores efeitos do que os impostos; dos 15 pontos percentuais de diferença entre os coeficientes de Gini médios das rendas de mercado e disponível, cerca de dois terços (10 pontos percentuais) se devem a transferências.

Estes níveis tão baixos de redistribuição da renda por intermédio do Estado poderiam ser um reflexo de altos níveis de apropriação do Estado, o que, por sua vez, reproduz a grande desigualdade existente, como se indica a seguir. O fato, porém, de que a Europa pôde, durante o século XX, pôr fim a uma tradição de grande desigualdade permite pensar que não seria impossível que o mesmo acontecesse na América Latina (ver o Gráfico 15).



Fonte: G. Perry e outros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

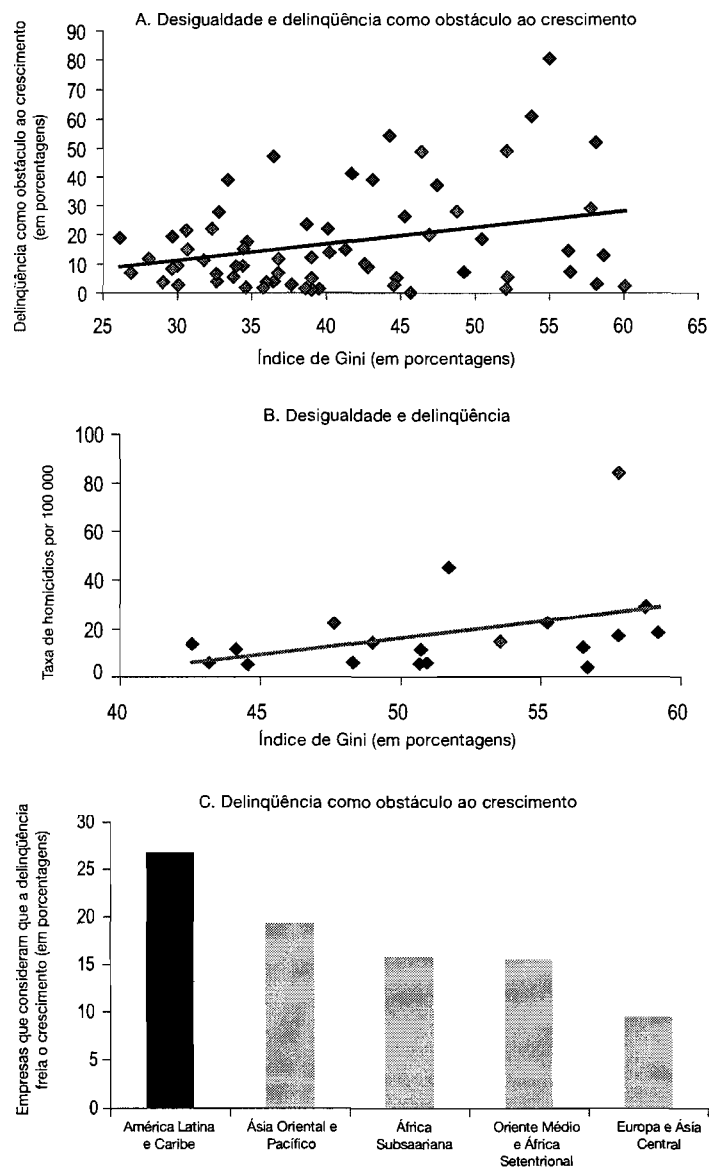
IV. Por que é importante reduzir a desigualdade?

Como se observou na introdução deste estudo, os níveis de desigualdade vigentes deveriam preocupar as autoridades por várias razões, entre as quais a de que essa grande desigualdade estaria se traduzindo, aparentemente, em uma desaceleração do crescimento a longo prazo. Nesta seção três dessas razões são analisadas.

A. *Desigualdade e delinquência*

Em primeiro lugar, conta-se com ampla evidência de que altos níveis de delinquência e violência diminuem as perspectivas de crescimento (ver dados sobre o efeito da delinquência na redução do crescimento no nível macroeconômico em Alessina e Perotti, 1996). Mais recentemente, em Alaimo e outros (2007) foi apresentada uma análise microeconômica, com base em dados de 10.000 empresas latino-americanas, que revelaria um efeito negativo da delinquência na produtividade das empresas. Por sua vez, conforme Fajnzylber, Lederman e Loayza (1998) demonstram, a desigualdade da renda parece incidir notoriamente nos níveis de delinquência e violência (ver, no Gráfico 16A, as correlações entre o coeficiente de Gini e a proporção de empresas que vêm na delinquência um freio incontestado do crescimento e, no 16B, o coeficiente de Gini correspondente à renda e aos índices de homicídios). Não surpreende que a proporção de empresas para as quais a delinquência e a violência são freios óbvios do crescimento na América Latina seja muito maior do que em outras regiões (ver o Gráfico 16C).

Gráfico 16
A DELINQUÊNCIA E A VIOLÊNCIA COMO FREIOS
DO CRESCIMENTO



Fonte: Banco Mundial, pesquisas de empresas [on line] <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.

Nota: A delinquência como obstáculo ao crescimento reflete a proporção das empresas que consideram que a delinquência e a violência freiam notoriamente o crescimento correspondente a cada país.

Quadro 2
IMPACTO DA POBREZA NO INVESTIMENTO

	Modelo 1		Modelo 2	
	Formação bruta de capital fixo	Formação bruta de capital	Formação bruta de capital fixo	Formação bruta de capital
	(1)	(2)	(3)	(4)
Investimento (t-1)	0,658	0,652	0,721	0,653
<i>Estatísticas t</i>	11,15	19,05	16,36	24,34
Renda (em logaritmos) (t-1)	-0,009	-0,012	-0,005	-0,005
<i>Estatísticas t</i>	-1,58	-2,29	-1,55	-1,61
Crescimento (t)	0,539	0,550	0,524	0,620
<i>Estatísticas t</i>	8,87	9,28	14,59	14,39
Paridade do poder aquisitivo (t-1)	-0,010	-0,014	-0,004	0,000
<i>Estatísticas t</i>	-1,66	-1,84	-0,81	-0,06
Termos do intercâmbio (t)	0,064	0,132	0,079	0,071
<i>Estatísticas t</i>	1,60	3,02	3,97	3,02
Quantidade de pobres (em uma linha de pobreza de dois dólares) (t-1)	-0,079	-0,105		
<i>Estatísticas t</i>	-1,88	-2,74		
Quantidade de pobres em países com alto nível de desenvolvimento financeiro (em uma linha de pobreza de dois dólares) (t-1)			0,031	0,016
<i>Estatísticas t</i>			0,90	0,47
Quantidade de pobres em países com baixo nível de desenvolvimento financeiro (em uma linha de pobreza de dois dólares) (t-1)			-0,055	-0,057
<i>Estatísticas t</i>			-2,03	-2,52
Observações	338	345	308	311
Países	108	108	103	103
Prova de Hansen Valor p	0,29	0,34	0,47	0,28
Prova de correlação serial de segunda ordem Valor p	0,33	0,30	0,36	0,43

Fonte: G. Perry e outros, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

Notas: No quadro acima são apresentados os resultados da regressão do investimento (a formação bruta de capital fixo ou a formação bruta de capital) em função do investimento defasado, a renda per capita defasada (em logaritmos), a taxa de crescimento da renda, uma medida defasada das distorções do mercado (baseada no preço dos bens de capital), os termos do intercâmbio e a quantidade de pobres (em uma linha de pobreza de dois dólares). Nos modelos das colunas 3 e 4 usam-se as mesmas variáveis de controle, mas destaca-se, nas cifras de pobreza, se o país possui um alto nível de desenvolvimento financeiro (superior à média da amostra) ou não. Todas as regressões incluem uma constante. As regressões são calculadas com base em estimadores do método generalizado de momentos (GMM) de sistema com instrumentos que partem de níveis defasados em t-1. As estatísticas t robustas são indicadas abaixo dos coeficientes.

B. *Desigualdade, pobreza e crescimento*

Em segundo lugar, sustentou-se que a desigualdade, aliada às restrições do crédito, reduz a acumulação de capital físico e humano (ver, por exemplo, Galor e Zeira, 1993). Conforme demonstrado por Perry e outros (2006) e López e Servén (2006), esta é uma das razões pelas quais a pobreza – mais que a desigualdade – pode limitar o crescimento. López e Servén (2006) provam que a inclusão da pobreza como variável independente adicional nas regressões de painel de vários países se traduz em efeitos negativos importantes no crescimento e em perda de significação estatística da repercussão negativa da desigualdade. Eles também corroboram o pressuposto teórico de que estes resultados se devem principalmente ao efeito negativo sobre o investimento em países de fraco desenvolvimento financeiro (ver o Quadro 2). No caso de o nível de renda média per capita se manter constante, uma desigualdade maior traduz-se em um grau de pobreza maior, e o efeito negativo de uma alta desigualdade no crescimento é indireto.

Além disso, a pobreza pode ainda prejudicar o crescimento pela via da educação. Como se viu na seção precedente, os dados microeconômicos disponíveis parecem indicar que os pobres têm menos incentivos para se educarem que os ricos. Esta hipótese, entretanto, ao que saibam os autores, não foi submetida a prova em um estudo comparativo entre países como se faz a seguir, com base no seguinte modelo empírico:

$$Educ_{it} = \alpha Educ_{it-1} + \beta X_{it} + \delta p_{it} + \eta_i + \nu_{it} \quad (2)$$

onde $Educ$ é a taxa líquida de matrícula na educação secundária, X é um conjunto de variáveis de controle que será em breve analisado, p é a quantidade de pobres (em uma linha de pobreza de dois dólares), η_i é um efeito fixo para cada país, e ν_{it} é um termo de erro distribuído de maneira idêntica e independente. O parâmetro de interesse em (2) é δ . Se a pobreza atuasse como barreira ao aumento de capital humano, δ deveria ser menor que 0.

As variáveis de controle incluídas em X captam tanto a disponibilidade de recursos escolares como os fatores familiares.¹⁹

A disponibilidade de recursos é medida com base nestas duas variáveis: o gasto do setor público em educação em termos do PIB e o

¹⁹ Sustenta-se, em vários estudos, que o ambiente familiar e os fatores socioeconômicos determinam o rendimento dos estudantes em maior medida do que os recursos da escola.

(logaritmo) do PIB per capita. Cabe esperar que ambas tenham sinal positivo na equação da educação: os países que gastam mais deveriam ter taxas de matrícula mais altas.

Para medir os fatores familiares empregam-se as taxas de fertilidade e de mortalidade infantil. A primeira é uma variável substitutiva da quantidade média de filhos em uma família e, portanto, do tempo que os pais dedicam a cada um deles em separado, uma vez que se supõe implicitamente que, quanto maior o número de filhos, menor a atenção individual que lhes é dispensada. Tanto Leibowitz (1974) como Hanushek (1992), por exemplo, concluem que há uma correlação negativa entre os resultados educacionais das crianças e o tamanho da família. Com a segunda das variáveis, a taxa de mortalidade infantil, procura-se captar a situação da saúde das crianças, nos seus primeiros anos de vida, cuja correlação com o rendimento escolar foi comprovada (Glewwe, Jacoby e King, 2001). Por conseguinte, as taxas de fertilidade e de mortalidade infantil deveriam ter sinal negativo.

No Quadro 3 são apresentados os resultados de várias especificações com diferentes variáveis de controle. Em primeiro lugar, cabe notar que a prova de Sargan de sobreidentificação de restrições e a prova de correlação serial de segunda ordem não denotam nenhum problema das especificações selecionadas. Em geral, os parâmetros das variáveis de controle apresentam o sinal previsto. A única exceção é a coluna 6, em que a renda per capita apresenta um parâmetro negativo (embora estatisticamente não significativo em 10%). Nos demais casos, as taxas de fertilidade e de mortalidade infantil mostram parâmetros negativos, e as de gasto público e renda, parâmetros positivos.

No que respeita à pobreza, indica-se no Quadro 3 que ela reduz efetivamente as taxas de matrícula. Uma variação de 1 ponto percentual na taxa de pobreza se traduziria em um declínio na taxa de matrícula entre 0,5 e 1,5 ponto percentual, segundo a especificação. A magnitude destas estimativas torna-as relevantes não só do ponto de vista estatístico, mas também do econômico. A análise revela, portanto, outro meio pelo qual a pobreza pode afetar o crescimento.

Quadro 3
IMPACTO DA POBREZA NA EDUCAÇÃO

	Variável dependente: taxa líquida de matrícula na educação secundária						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Permanência	1,004	0,560	0,383	0,435	0,533	0,524	0,332
(Valor defasado da variável dependente)	13,67	14,20	10,22	15,28	4,86	22,15	7,93
Gasto público em educação	3,495	2,974	3,212	2,883	2,853	3,912	2,217
(Em porcentagens do PIB)	2,31	4,98	10,51	13,68	4,71	10,38	7,17
Taxa de fertilidade			-5,562	-3,014		-6,622	-2,431
(Nascimentos por mulher)			-7,93	-3,33		-8,38	-1,67
Mortalidade infantil				-0,169			-0,214
(Por mil nascidos vivos)				-3,37			-2,46
Renda					1,881	-3,878	3,557
(Logaritmo do PIB <i>per capita</i>)					7,51	-1,60	2,29
Pobreza		-1,467	-1,121	-0,602	-1,392	-0,878	-0,521
(Quantidade de pobres)		-8,33	-8,37	-3,61	-8,27	-6,35	-2,35
Observações	163	105	105	99	105	105	99
Países	73	55	55	53	55	55	53
Teste de Sargan; valor-p	0,18	0,24	0,35	0,78	0,20	0,67	0,98
Correlação de segunda ordem; valor-p	0,58	0,25	0,13	0,12	0,26	0,13	1,40

Fonte: Elaboração própria.

Nota: No quadro acima são apresentados os resultados de uma regressão das taxas líquidas de matrícula na educação secundária em função das variáveis da primeira coluna. As cifras correspondem a médias de períodos quinquenais não sobrepostos. Empregou-se o método de estimação GMM; o conjunto de instrumentos é o mesmo em todas as especificações e inclui os valores defasados das variáveis dependentes. As hipóteses nulas na prova de Sargan de sobreidentificação de restrições e na prova de correlação serial de segunda ordem são (i) a não existência de correlação entre os resíduos e o conjunto de instrumentos, e (ii) a não existência de uma correlação de segunda ordem nos resíduos (ou seja, um valor p alto indica que não há evidência contra a hipótese nula).

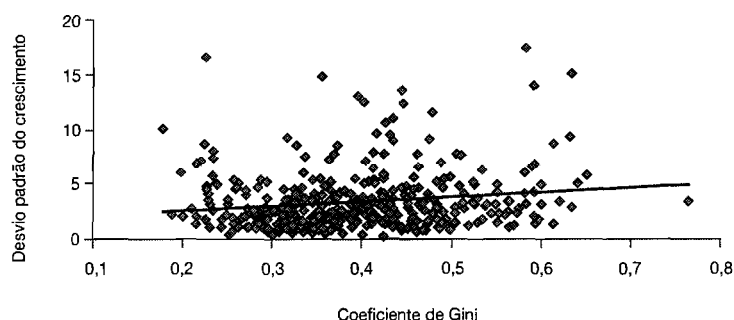
C. Desigualdade e volatilidade do produto

No resto desta seção examina-se um terceiro meio pelo qual a pobreza pode afetar o crescimento e que tem sido pouco estudado: a maneira como a desigualdade pode acarretar um aumento da volatilidade do produto que, por sua vez, provoca uma redução do crescimento. De fato, nos últimos anos renovou-se o interesse pela relação entre a volatilidade macroeconômica e o crescimento (ver, entre outros, Ramey e Ramey, 1995; Martin e Rogers, 2000; Fatas, 2002; Wolf, 2003; Hnatkovska e Loayza, 2004). Em geral, a principal conclusão desses artigos assinala a tendência a uma relação negativa entre a volatilidade e o crescimento a longo prazo.

Esse resultado poderia dever-se a que, se a volatilidade for considerada um indicador do risco, em igualdade de condições, a tendência dos países que registrarem maior volatilidade será de apresentar um investimento em nível insuficiente ou em projetos ineficazes (ver Bertola e Caballero, 1994) e, por conseguinte, de crescer menos. Krebs, Krishna e Maloney (2005) propõem uma idéia semelhante, com base nos efeitos do risco sobre a educação (e não sobre o capital físico) e nos da educação sobre o crescimento. Outra explicação estaria nas possíveis assimetrias no processo de acumulação de capital ou conhecimento. Se os efeitos negativos das recessões na aprendizagem prática superarem os efeitos positivos da expansão, também é presumível que uma alta volatilidade desacelere o crescimento (Martin e Rogers, 1997). De igual modo, se o ingresso das empresas no mercado e a sua saída dele diferirem drasticamente nas etapas de apogeu e crise do ciclo econômico, a volatilidade também provocará um declínio do investimento e do crescimento. Isso pode acontecer se o ingresso no mercado implicar, por exemplo, custos fixos vultosos, como os do estabelecimento de uma grande rede de atacado.

É natural, por conseguinte, perguntar sobre a possibilidade de a desigualdade favorecer a volatilidade da renda, pois se trataria, neste caso, de outro meio pelo qual a desigualdade afetaria negativamente o crescimento econômico. Em um estudo recente de Calderón e Levi-Yeyati (2007), assinala-se que os períodos de turbulência econômica tendem a produzir deterioração na distribuição da renda. Em outras palavras, uma volatilidade maior provocaria um aumento da desigualdade, o que determinaria a existência de um círculo vicioso em que altos níveis de desigualdade e volatilidade se reforçariam mutuamente.

Gráfico 17
VOLATILIDADE E DESIGUALDADE



Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 17 mostra-se a dispersão da volatilidade do produto e da desigualdade com base em dados de um painel de 118 países no período de 1960-2000. Cada ponto representa a volatilidade do crescimento em um quinquênio e o coeficiente de Gini no início do período considerado. Vê-se no gráfico uma dispersão significativa em torno da linha da regressão, mas também uma curva positiva importante em níveis padrões (4,1 com um erro padrão robusto de 1,6). A existência de uma correlação positiva e significativa entre o desvio padrão do produto e o coeficiente de Gini da desigualdade da renda é um bom indicador de controle, em virtude dos numerosos valores atípicos presentes na amostra.²⁰

Que razões fariam com que a desigualdade implicasse maior volatilidade? Por um lado, é possível que as sociedades mais desiguais sejam menos capazes do que as mais igualitárias de isolar-se das comoções externas. Rodrik (1998), entre outros, afirma que, diante de uma comoção externa (um exemplo simples seria a queda brusca do preço de um produto básico que constituísse o principal item de exportação de um país), medidas como uma desvalorização e um recorte do gasto público seriam de aplicação muito mais difícil em um país onde as consequências distributivas das políticas pudessem provocar conflitos sociais. Por conseguinte, os países caracterizados por um alto grau de desigualdade seriam passíveis, em princípio, de sofrer consequências mais profundas das comoções externas.

Esse fato poderia revestir especial importância no contexto da América Latina, não só em virtude do alto grau de desigualdade que a caracteriza, mas também porque a região tem estado, por tradição, exposta a grandes turbulências dos mercados financeiros e de bens mundiais. Segundo Ferranti e outros (2000), a América Latina sofreu, nas últimas duas décadas, perturbações dos termos do intercâmbio muito mais sérias do que as que afetaram as economias industrializadas e os países da Ásia Oriental, embora equivalentes às do resto do mundo em desenvolvimento.

Por outro lado, a desigualdade também pode prejudicar a qualidade das políticas e aumentar a sua volatilidade, se as autoridades seguirem os critérios do eleitor médio e este sentir que pode beneficiar-se de políticas orientadas para a redistribuição, ainda que elas tenham um impacto negativo no crescimento. Esta premissa é confirmada pela análise teórica de Alesina e Rodrik (1994), que partem da hipótese de que os impostos

²⁰ Uma boa estimativa da curva da linha de regressão à presença de valores atípicos seria 2,6, com um desvio padrão associado de 0,86, que continua sendo significativo.

estão em proporção com as rendas, o gasto público é distribuído de igual maneira entre as pessoas e faz-se a vontade do eleitor médio. Se tais condições fossem levadas às últimas consequências, seria possível conceber uma situação em que um governo populista aplicaria políticas em função da sua aceitação pelo eleitor médio, e não do seu grau de adequação ao contexto (ou seja, um contexto em que o governo cometera erros em matéria de política devido à pressão popular).

Cabe notar que se trata de hipóteses que, ao que consta a estes autores, ainda não foram estudadas empiricamente.²¹ Faz-se, a seguir, uma análise dos dados disponíveis. A estratégia empírica para o estudo do papel da desigualdade na transmissão das comoções internacionais está fundada na seguinte especificação econométrica:

$$\sigma_{it} = \alpha\sigma_{it-1} + \beta\eta_{it} + \delta\eta_{it}g_{it} + \chi X_{it} + v_i + v_{it} \quad (3)$$

onde σ é o desvio padrão do crescimento do PIB em um período de cinco anos, η é uma variável que capta a magnitude das comoções externas (como o desvio padrão da taxa de crescimento dos parceiros comerciais ou o desvio padrão dos termos do intercâmbio), g é o coeficiente de Gini no início do período, X é um conjunto de variáveis de controle, v_i é um efeito específico de cada país e v_{it} é um termo de erro distribuído de maneira idêntica e independente. De acordo com (3), a volatilidade do produto depende da volatilidade passada, da situação externa, da desigualdade e de um conjunto de variáveis de controle que captam o contexto econômico. Entre essas variáveis figuram a inflação, o gasto público, o grau de abertura comercial e um indicador do desenvolvimento financeiro. Também se estuda o papel dos indicadores da volatilidade das políticas fiscal (σF) e monetária (σM). Como Fatas e Mihov (2007) observam, é provável que a volatilidade das políticas seja um indicador da política macroeconômica melhor do que os comumente empregados, que medem os níveis dos instrumentos de política, razão por que σF e σM poderiam ser considerados como indicadores da "qualidade" das políticas.

Para calcular σF filtra-se o aumento do consumo do governo das flutuações do ciclo econômico por meio da projeção desta variável de acordo com o crescimento do PIB e uma constante e, em seguida, calcula-se o desvio padrão do resíduo em períodos quinquenais não sobrepostos.

²¹ Rodrik (1998) investigou se as comoções externas afetam em maior medida o crescimento nas economias caracterizadas por um alto grau de desigualdade, mas os autores não têm conhecimento de qualquer estudo em que os efeitos da desigualdade na volatilidade do produto tenham sido examinados.

De igual modo, calcula-se σM com base no resíduo de uma regressão²² do incremento da quantidade de dinheiro em função da inflação, do crescimento do PIB e de uma constante.²³ Por conseguinte, tanto σF quanto σM são independentes do ciclo econômico.

O principal interesse de (3) é estimar δ . Se a desigualdade desse lugar a maior volatilidade interna diante de uma comoção externa, δ deveria ser maior que 0. A relação entre a volatilidade do produto e a comoção externa responde à seguinte expressão:

$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial \eta_{it}} = \beta + \delta g_{it}. \quad (4)$$

Por conseguinte, se δ fosse maior que 0, a volatilidade do produto deveria aumentar juntamente com o nível de desigualdade. No que respeita à relação entre a volatilidade do produto e a desigualdade, depreende-se de (3) que:

$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial g_{it}} = \delta \eta_{it}, \quad (5)$$

Isso significa que a regressão do incremento da massa monetária em função da inflação, na medida que o valor de η não pode ser negativo, também será positiva quando δ for maior que 0.

Provar a segunda hipótese é muito mais difícil, dada a escassez de literatura sobre os fatores que determinam a qualidade das políticas ou, pelo menos, de literatura empírica que trate do tema. Seria válido conceber um marco em que as instituições determinassem a qualidade – e por conseguinte a volatilidade – das políticas, talvez mediante restrições ao Executivo (ver Fatas e Mihov, 2007) ou a independência dos bancos centrais, entre outros meios; trata-se, em todo o caso, de um campo inexplorado. Neste contexto, optou-se pelo seguinte modelo econométrico simples: :

$$\sigma_{Pit} = \alpha \sigma_{Pit-1} + \beta g_{it} + \chi X_{it} + v_i + v_{it} \quad (6)$$

onde $P=F, M$ e g é, como nos casos anteriores, o coeficiente de Gini no início do período, X é um conjunto de variáveis de controle, v_i é um efeito específico de cada país e v_{it} é um termo de erro distribuído de maneira idêntica e independente.

²² Dado que há importantes valores atípicos, as estimações são robustas na presença destes valores.

²³ Os autores têm consciência de que medir a política monetária será provavelmente mais difícil, uma vez que os instrumentos de política empregados (taxa de câmbio, quantidade de dinheiro, taxas de juros) variam de país para país, de maneira que o indicador escolhido, qualquer que seja ele, terá fortes limitações.

Figuram, entre as variáveis de controle, σ_{Mt-1} (σ_{Ft-1}) na regressão de σ_F (σ_M), inflação e comoções externas. De acordo com (6), a volatilidade das políticas depende da sua volatilidade passada (para controlar a inércia), do contexto (a inflação e a situação externa, entre outros fatores), e da desigualdade. O principal interesse é estimar β na equação (1). Se a desigualdade desse lugar a maior volatilidade em matéria de políticas, β deveria estar acima de 0. Se, ao contrário, a desigualdade não afetasse a volatilidade das políticas, β deveria ser igual a 0. Poder-se-ia afirmar que elementos fundamentais, como as instituições, são vistos por alto no modelo anterior. Embora se reconheça este fato, cabe notar que, na medida em que as instituições fossem mais ou menos permanentes ou tivessem longa vigência (pelo menos em relação ao horizonte do exercício econométrico), o modelo de efeitos fixos não as estaria deixando de lado.

Dada a natureza dinâmica das equações (3) e (4) e a presença de efeitos fixos para refletir a heterogeneidade entre os países, essas duas equações são calculadas com base em um estimador de GMM de sistema.

Nos quadros 4 e 5 são apresentados os resultados da equação (3) em função de duas formas de quantificar a comoção externa (o desvio padrão da taxa de crescimento dos parceiros comerciais do Quadro 1 e o desvio padrão dos termos de intercâmbio do Quadro 2) e diferentes especificações vinculadas às variáveis de controle. De acordo com esses quadros, o parâmetro de interesse escolhido é de fato sempre positivo e significativo nos níveis convencionais.²⁴ Isso quer dizer que os países caracterizados por maior grau de desigualdade parecem ser mais afetados pelas comoções externas. Em certo número de casos, β é negativo, mas quando se resolve a equação (4) para encontrar o seu valor zero, o coeficiente de Gini resultante (entre 0,2 e 0,3) tende a ser inferior à distribuição real desses coeficientes nos países.²⁵

Cabe notar que existem grandes diferenças entre os valores dos parâmetros correspondentes às variáveis de controle das políticas, no caso de o indicador das comoções externas ser a volatilidade do crescimento dos parceiros comerciais ou a volatilidade da variação dos termos do intercâmbio. No primeiro caso, os valores das variáveis de

²⁴ A prova de Hansen de sobreidentificação de restrições e a prova de correlação serial de segunda ordem não revelam nenhum problema com respeito às especificações dos modelos.

²⁵ Também se investigou a medida em que esta constatação obedece ao fato de que os países mais desiguais têm menor grau de desenvolvimento financeiro e estão, portanto, mais expostos às comoções externas. Os dados, entretanto, não proporcionam nenhuma evidência em favor desta hipótese.

controle têm o sinal previsto e são, na maioria das vezes, significativos, exceto em relação à variável correspondente à volatilidade monetária. A volatilidade fiscal provoca uma volatilidade maior do produto; a inflação e o grau de abertura comercial produzem resultados semelhantes. Já o desenvolvimento financeiro e um governo de grande porte mitigariam o impacto das comoções externas. Os resultados relativos ao desenvolvimento financeiro são alentadores, posto que o progresso neste âmbito seria duplamente benéfico, no sentido de que contribuiria para reduzir a velocidade da volatilidade e acelerar o crescimento (ver Levine, 1997). Todavia, no que respeita ao tamanho do governo, a conclusão é um pouco mais problemática porque implicaria uma relação de compensação entre a volatilidade (os países com governos menores registrariam maior volatilidade) e o crescimento, dado que a copiosa informação existente indica que, em geral, os países com governos de maior porte tendem a crescer menos (ver, entre outros, Loayza, Fajnzylber e Calderón, 2005). Quanto aos resultados da especificação que leva em conta a volatilidade dos termos do intercâmbio, a única variável que parece influir (além da comoção externa) é a da política fiscal.

Cabe perguntar se a desigualdade está relacionada com alguma variável que falte na equação e, portanto, se seus resultados são afetados pelo viés que essa ausência supõe. Para estudar este aspecto, foram agregadas à equação (3) a interação da variável que capta a comoção externa e duas alternativas possíveis: o grau de abertura da economia e o desenvolvimento financeiro. Estes acréscimos deram lugar a quatro modelos, segundo a variável empregada para captar a comoção e a variável agregada. No Quadro 6, os resultados obtidos são apresentados de maneira sintética, excluindo-se o efeito direto das políticas individuais, ou seja, o equivalente aos quadros 4 e 5 da equação (2). A principal observação que se depreende desse quadro é que a conclusão a que se havia chegado é robusta segundo essa variação da especificação básica. A interação das variáveis que captam a comoção externa e o grau de abertura e desenvolvimento financeiro é significativa e tem os sinais previstos (positivo no primeiro caso e negativo no segundo), e a interação das variáveis que captam a comoção externa com a desigualdade continua significativa. Estes resultados subsistem quando o efeito das políticas específicas (que não figura neste estudo) é incluído. Por conseguinte, a desigualdade aumenta o efeito das comoções externas, inclusive quando se controlam o efeito mitigador do desenvolvimento financeiro e o efeito amplificador da abertura comercial.

Examina-se, a seguir, se a desigualdade afeta a qualidade das políticas. Deduz-se do Quadro 7 que, de modo geral, não se pode rechaçar a hipótese nula de que a desigualdade não afeta a volatilidade das políticas. De fato, a hipótese nula não se aproxima do repúdio em nenhum caso.

No Quadro 7 também se constata que há uma persistência moderada da volatilidade das políticas monetária e fiscal (devido aos parâmetros auto-regressivos na categoria de 0,1 a 0,2) e que tanto as comoções externas quanto a inflação parecem influir neste contexto em favor de uma volatilidade maior.²⁶

Via de regra, os resultados permitem concluir que a desigualdade contribui efetivamente para maior volatilidade, por meio da transmissão das comoções externas, mas não parece prejudicar a qualidade das políticas aplicadas. Esta constatação não deveria surpreender, uma vez que os demais prognósticos que tiveram por base a teoria do eleitor médio tampouco têm o apoio de dados. De fato, conforme se mostrou na Seção III, contrariamente ao que se poderia supor à luz dessa teoria, os países caracterizados por maior grau de desigualdade, como os da América Latina, não parecem adotar mais políticas redistributivas do que os demais. É impossível, entretanto, descartar a possibilidade de que uma desigualdade maior enfraqueça as instituições econômicas (diminuindo, por exemplo, o grau de proteção dos direitos de propriedade) e, por conseguinte, afete negativamente o crescimento a longo prazo, tal como se propõe na teoria do eleitor médio e acontecimentos recentes em alguns países da região indicariam.²⁷

²⁶ Também foram testadas especificações que incluíam o gasto público, mas esta variável nunca entrou na equação com um valor significativo.

²⁷ Ver Lederman e Perry, no prelo.

Quadro 4
DESIGUALDADE E TRANSMISSÃO DAS COMOÇÕES INTERNACIONAIS

Variável dependente: taxa líquida de matrícula na educação secundária										
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Permanência	0,382	0,287	0,085	0,214	0,124	0,156	0,081	0,267	0,191	0,303
(Valor defasado da variável dependente)	6,40	7,88	1,61	4,92	2,90	2,06	1,76	6,11	5,33	3,67
Comoção externa	0,318	-1,443	-1,964	-1,099	-0,515	-1,609	-1,325	-1,422	-1,164	-0,702
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual dos parceiros comerciais)	4,19	2,50	3,11	2,29	1,02	2,62	2,08	2,42	2,29	1,04
Comoção externa * desigualdade		5,538	6,355	3,585	1,937	5,630	4,747	5,245	4,309	4,014
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual dos parceiros comerciais * coeficiente de Gini)		3,49	3,65	2,95	1,51	3,42	2,67	3,26	3,07	2,39
Volatilidade da política fiscal			0,048		0,033					
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual do consumo do governo)			4,72		3,41					
Volatilidade da política monetária				0,000	0,000					
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual da quantidade de dinheiro, corrigida)				0,38	0,15					
Estabilidade de preços						1,027				0,294
(Taxa de inflação)						2,13				1,12
Acesso ao crédito							-0,747			0,129
(Relação entre o acesso ao crédito do setor privado e o PIB)							2,86			0,47
Abertura comercial								0,458		1,232
(Relação entre o volume do comércio – corrigido pela estrutura da economia – e o PIB)								1,45		2,52
Gasto público									-1,203	-3,221
(Relação entre o consumo do governo e o PIB)									2,04	4,71
Países	110	107	104	94	92	105	102	104	106	99
Observações	685	364	339	288	275	348	337	341	349	313
Prova de Hansen de sobreidentificação de restrições (Valor p)	0,16	0,49	0,53	0,62	0,58	0,55	0,53	0,43	0,37	0,13
Prova de correlação serial de segunda ordem (Valor p)	0,23	0,17	0,18	0,20	0,25	0,23	0,20	0,20	0,28	0,15

Fonte: Elaboração própria.

Nota: No quadro acima são apresentados os resultados de uma regressão do desvio padrão da taxa de crescimento dos países em função das variáveis da primeira coluna. As cifras correspondem a médias de períodos quinquenais não sobrepostos. Empregou-se o método de estimação GMM; o conjunto de instrumentos é o mesmo em todas as especificações e inclui os valores defasados da volatilidade das políticas monetária e fiscal, a estabilidade de preços, o acesso ao crédito, o grau de abertura comercial, o gasto público e o coeficiente de Gini. A comoção externa é considerada exógena. As estatísticas t figuram em itálico. As hipóteses nulas na prova de Hansen de sobreidentificação de restrições e a prova de correlação serial de segunda ordem não expressam uma correlação entre os resíduos e o conjunto de instrumentos e tampouco uma correlação de segunda ordem (ou seja, um valor p alto indica que não há evidência contra a hipótese nula).

Quadro 5
DESIGUALDADE E TRANSMISSÃO DAS COMOÇÕES INTERNACIONAIS

Variável dependente: desvio padrão das taxas de crescimento <i>per capita</i>										
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Permanência	0,272	0,009	-0,193	0,035	-0,066	0,024	-0,064	0,008	-0,008	-0,033
(Valor defasado da variável dependente)	4,65	0,26	3,47	0,99	1,59	0,43	1,29	0,25	0,17	0,79
Comoção externa	0,097	-0,382	-0,418	-0,240	-0,266	-0,318	-0,550	-0,319	-0,353	-0,230
(Desvio padrão da variação anual dos termos do intercâmbio)	10,67	5,36	5,34	4,09	3,93	4,13	6,70	4,90	5,10	3,25
Comoção externa * desigualdade		1,179	1,319	0,757	0,854	0,990	1,648	1,050	1,111	0,830
(Desvio padrão da variação anual dos termos do intercâmbio * coeficiente de Gini)		6,41	6,43	4,97	4,78	5,05	7,66	6,14	6,17	4,60
Volatilidade da política fiscal			0,043		0,038					
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual do consumo do governo)			3,91		4,15					
Volatilidade da política monetária				0,000	-0,001					
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual da quantidade de dinheiro, corrigida)				0,05	0,63					
Estabilidade de preços						-0,057				-0,052
(Taxa de inflação)						0,17				0,14
Acesso ao crédito							0,171			-0,248
(Relação entre o acesso ao crédito do setor privado e o PIB)							0,56			0,76
Abertura comercial								0,304		1,204
(Relação entre o volume do comércio – corrigido pela estrutura da economia – e o PIB)								1,35		3,11
Gasto público									0,357	-0,823
(Relação entre o consumo do governo e o PIB)									0,72	1,27
Países	110	107	104	94	92	105	102	104	106	99
Observações	685	364	339	288	275	348	337	341	349	313
Prova de Hansen de sobreidentificação de restrições (Valor p)	0,20	0,72	0,84	0,87	0,73	0,62	0,60	0,72	0,73	0,46
Prova de correlação serial de segunda ordem (Valor p)	0,34	0,48	0,68	0,33	0,42	0,51	0,36	0,46	0,43	0,31

Fonte: Elaboração própria.

Nota: No quadro acima são apresentados os resultados de uma regressão do desvio padrão da taxa de crescimento dos países em função das variáveis da primeira coluna. As cifras correspondem a médias de períodos quinquenais não sobrepostos. Empregou-se o método de estimação GMM; o conjunto de instrumentos é o mesmo em todas as especificações e inclui os valores defasados da volatilidade das políticas monetária e fiscal, a estabilidade de preços, o acesso ao crédito, o grau de abertura comercial, o gasto público e o coeficiente de Gini. A comoção externa é considerada exógena. As estatísticas t figuram em itálico. As hipóteses nulas na prova de Hansen de sobreidentificação de restrições e a prova de correlação serial de segunda ordem não expressam uma correlação entre os resíduos e o conjunto de instrumentos e tampouco uma correlação de segunda ordem (ou seja, um valor p alto indica que não há evidência contra a hipótese nula).

Quadro 6
DESIGUALDADE E TRANSMISSÃO DAS COMOÇÕES INTERNACIONAIS,
COM VARIÁVEIS AGREGADAS

Variável dependente: desvio padrão das taxas de crescimento per capita		
	Desvio padrão da taxa de crescimento anual dos parceiros	Desvio padrão da variação anual dos termos do intercâmbio
	(1)	(2)
Comoção externa* desigualdade	6,194	1,498
	3,63	8,47
Comoção externa* crédito	-0,206	-0,029
	1,04	0,77
Comoção externa * desigualdade	5,115	0,837
	3,22	4,76
Comoção externa * abertura comercial	0,258	0,040
	1,54	2,34

Fonte: Elaboração própria.

Nota: No quadro acima são apresentados os parâmetros e as estatísticas t em regressões equivalentes às da coluna 2 dos quadros 4 e 5, às quais se acrescentou a interação da comoção interna com o desenvolvimento financeiro ou o grau de abertura comercial.

Quadro 7
DESIGUALDADE E TRANSMISSÃO DAS COMOÇÕES INTERNACIONAIS

	Variável dependente: volatilidade da política fiscal					Variável dependente: volatilidade da política monetária				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Valor defasado da volatilidade da política fiscal	0,20	0,202	0,049	0,068	0,212			0,450	0,404	0,086
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual do consumo do governo)	5,28	5,16	1,13	1,37	2,59			1,76	1,17	0,24
Valor defasado da volatilidade da política monetária			-0,194	-0,647	-0,004	0,251	0,141	0,108	-0,093	-0,148
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual da quantidade de dinheiro)			-0,91	0,45	-0,73	7,70	7,84	4,75	-8,01	-3,98
Desigualdade		3,810	0,007	0,004	-1,290		-0,905	-1,341	0,118	1,000
(Coeficiente de Gini)		0,40	0,87	1,28	-0,08		-1,44	-1,52	0,23	1,40
Comoção externa				0,600					-1,07	
(Desvio padrão da taxa de crescimento anual dos parceiros comerciais)				2,60					-0,97	
Estabilidade de preços					1,581					2,352
(Taxa de inflação)					1,73					3,38
Países	121	110	95	90	94	115	105	95	90	94
Observações	551	312	245	239	238	523	272	246	240	239
Prova de Hansen de sobreidentificação (Valor p)	0,68	0,38	0,69	0,68	0,53	0,18	0,67	0,71	0,51	0,69
Prova de correlação serial de segunda ordem (Valor p)	0,28	0,20	0,61	0,62	0,54	0,36	0,32	0,32	0,32	0,24

Fonte: Elaboração própria.

Nota: No quadro acima são apresentados os resultados de uma regressão do desvio padrão da volatilidade das políticas fiscal e monetária em função das variáveis da primeira coluna. As cifras correspondem a médias de períodos quinquenais não sobrepostos. Empregou-se o método de estimação GMM; o conjunto de instrumentos é o mesmo em todas as especificações e inclui os valores defasados da volatilidade das políticas monetária e fiscal e o coeficiente de Gini. A comoção externa é considerada exógena. As estatísticas t figuram em itálico. As hipóteses nulas na prova de Hansen de sobreidentificação de restrições e a prova de correlação serial de segunda ordem não expressam uma correlação entre os resíduos e o conjunto de instrumentos e tampouco uma correlação de segunda ordem (ou seja, um valor p alto indica que não há evidência contra a hipótese nula).

V. Conclusões

A desigualdade é alta na América Latina, qualquer que seja a medida que se adote para estimá-la. A região registra um dos maiores valores dos índices tradicionais de desigualdade da renda e sua situação não é melhor em relação aos indicadores mais dinâmicos da mobilidade social ou educacional. Além disso, nos anos noventa, a propensão da desigualdade da renda foi para crescer na maioria dos países, embora se deva levar em conta que ocorreram grandes variações e que as tendências se tornam mais favoráveis, aparentemente, se os deflatores de preços corretos por vintil de rendas forem empregados.

Níveis de desigualdade tão altos deveriam preocupar as autoridades por razões que têm a ver não só com a equidade, mas também com a eficiência. Foram apresentados três meios pelos quais uma alta desigualdade reduz o crescimento econômico, cuja base foram pesquisas anteriores e novos dados. Em primeiro lugar, a forte desigualdade motiva em parte os índices marcantes de delinquência e violência que a maioria dos países da região apresenta e que, por sua vez, afetam o seu crescimento. Em segundo lugar, ela se traduz em maiores níveis de pobreza (com a mesma renda per capita) e limita, por conseguinte, a acumulação de capital físico e humano, o que indiretamente reduz as taxas de crescimento. Em terceiro lugar, ao ampliar o efeito das comoções externas, a desigualdade aumenta a volatilidade do produto, com isso prejudicando o crescimento econômico de várias maneiras.

A persistência de um alto nível de desigualdade obedece a diversos fatores. A desigualdade em matéria de ativos, principalmente de capital humano, incide de forma nítida na presente desigualdade da renda. A convexidade da rentabilidade da educação e o alto grau de seleção matrimonial exacerbam a importância da grande concentração do rendimento da educação atualmente. A escassa mobilidade educacional é um dos motivos fundamentais da persistência da alta desigualdade da renda. Solucionar esse problema exige o atendimento tanto da oferta (disponibilidade de escolas e professores) quanto da demanda: devido à lenta evolução da rentabilidade da educação (a rentabilidade marginal torna-se significativa tão logo a educação secundária é concluída), às restrições ao crédito e aos custos de oportunidade crescentes para os pobres em termos das rendas que eles deixam de auferir em virtude da permanência dos jovens no sistema educacional, as transferências condicionadas concebidas e aplicadas de maneira eficaz parecem

constituir um instrumento chave para o rompimento deste círculo vicioso. Também é necessário cuidar dos fatores que determinam as diferenças na rentabilidade da educação de um grupo de rendas para outro: a qualidade das escolas, o acesso a instituições de educação pré-escolar e, principalmente, o acesso a ativos complementares (serviços financeiros e infra-estrutura pública, entre outros). Igualar o acesso aos ativos faz parte de uma agenda mais ampla de equiparação de oportunidades que teria a grande vantagem de contribuir para o incremento tanto da igualdade da renda quanto do crescimento. O Estado deve cumprir um papel fundamental na garantia de maior igualdade de oportunidades.

Apesar de a equiparação do acesso aos ativos e às oportunidades ser um longo processo, o Estado pode proceder a uma redistribuição significativa da renda a curto prazo, sem que isso implique pesados custos em termos de crescimento. Neste estudo demonstrou-se que mais da metade das diferenças na distribuição da renda disponível entre a América Latina e os países desenvolvidos obedece à redistribuição mediante impostos e, principalmente, transferências. De modo geral, o gasto público na América Latina é muito menos progressivo do que nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Isso se deve tanto à grande proporção que no gasto dos países latino-americanos corresponde às rubricas que beneficiam de maneira desproporcionada as classes mais favorecidas (subsídios generalizados ao consumo de energia, pensões e educação superior) quanto à importância ainda pequena das transferências focalizadas. A transformação dos Estados da região em agentes de equiparação de oportunidades e de redistribuição eficaz da renda é provavelmente um dos desafios mais importantes da agenda de desenvolvimento regional.

Bibliografia

- Aaberge, R. e outros (2002), "Income inequality and income mobility in the Scandinavian countries compared to the United States", *Review of Income and Wealth*, N° 48.
- Acemoglu, D., S. Johnson e J. Robinson (2001), "The Colonial origins of comparative development: an empirical investigation", *American Economic Review*, N° 91.
- Alesina, A. e D. Perotti (1996), "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, vol. 40, N° 6.
- Alesina, A. e D. Rodrik (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, N° 109.
-

- Andersen, L. (2001), "Social mobility in Latin America: links with adolescent schooling", *Research Network Working Papers*, N° R-433, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Washington, D.C.
- Banco Mundial (2006), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2006: equidad y desarrollo*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Barro, R. (2000), "Inequality and growth in a panel of countries", *Journal of Economic Growth*, N° 5.
- Behrman, J., N. Birdsall e M. Székely (1999), "Intergenerational mobility in Latin America: deeper markets and better schools make a difference", *New Markets, New Opportunities?*, N. Birdsall e C. Graham (eds.), Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Behrman, J., A. Gaviria e M. Székely (2001), "Intergenerational mobility in Latin America", *Working Paper*, N° 452, Departamento de Pesquisa, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Washington, D.C.
- Bertola, G. e R. J. Caballero (1994), "Irreversibility and aggregate investment", *The Review of Economic Studies*, vol. 61, N° 2.
- Bourguignon, F. (2003), "The growth elasticity of poverty reduction. Explaining heterogeneity across countries and time periods", *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, T. Eicher e S. Turnovsky (eds.), MIT Press, Cambridge.
- Calderón, C. e E. Levy-Yeyati (2007), "Three degrees of vulnerability: external shocks in developing countries", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deaton, A. (1985), "Panel data from time series of cross-sections", *Journal of Econometrics*, N° 30.
- Deininger, K. e P. Olinto (2000), "Asset distribution, inequality and growth", *Policy Research Working Paper*, N° 2375, Banco Mundial, Washington, D.C.
- de Ferranti, D. e outros (2000), *Securing Our Future in a Global Economy*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- (2004), *Desigualdad en América Latina: ¿ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- (2006), *Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Engerman, S., e K. Sokoloff (2004), "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States", *NBER Working Paper*, N° H0066.
- Fajnzylber, P., D. Lederman e N. Loayza (2002), "Inequality and violent crime", *Journal of Law and Economics*, vol. XLV, abril.
- Fatás, A. (2002), "The effects of business cycles on growth", *Working Paper*, N° 156, Banco Central do Chile, Santiago do Chile, maio.
- Fatás, A. e I. Mihov (2007), "Fiscal discipline, volatility and growth", *Prudence or Abstinence? Fiscal Policy, Stabilization and Growth*, L. Servén, G.E. Perry e R. Suescun, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Forbes, K. (2000), "A reassessment of the relationship between inequality and growth", *American Economic Review*, vol. 90, N° 4.

- Galor, O., e J. Zeira (1993), "Income distribution and macroeconomics", *Review of Economic Studies*, vol. 60, N° 1.
- Gasparini, Leonardo, F. Gutiérrez e L. Tornarolli (2007), "Growth and income poverty in Latin America and the Caribbean: evidence from household surveys", *Review of Income and Wealth*, série 53, N° 2, junho.
- Glewwe, P., H. Jacoby e E. King (2001), "Early childhood nutrition and academic achievement: a longitudinal analysis", *Journal of Public Economics*, N° 81.
- Goñi, E., H. López e L. Servén (2006), "Getting Real about Inequality. Evidence from Brazil, Colombia, Mexico, and Peru", *Policy Research Working Paper*, N° 3815, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Goñi, E., J. H. Lopez, e L. Servén (2008), "Reforma Fiscal y Equidad Social en América Latina", en J.L. Machinea e N. Serra eds., *Hacia un Nuevo Pacto Social*, CEPAL-CIDOB, Santiago do Chile.
- Grawe, N. (2002), "Quantile measures of mobility in the US and abroad", *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Miles Corak (ed.), Cambridge University Press, Cambridge.
- Hanushek, Eric A. (1992), "The trade-off between child quantity and quality", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1, fevereiro.
- Hnatkovska, V. e N. Loaiza (2004), "Volatility and growth", *Policy Research Working Paper*, N° 3184, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hobijn, B. e D. Lagakos (2003), "Inflation inequality in the United States", *Staff Report*, N° 173, Banco da Reserva Federal de Nova York, Nova York.
- Krebs, T., P. Krishna e W. Maloney (2005), "Income risk and human capital in LDCs", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Leibowitz, A. (1974), "Home investments in children", *Journal of Political Economy*, N° 82.
- Levine, R. (1997), "Financial development and economic growth: views and agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, N° 2, American Economic Association, junho.
- Li, H. e H. Zou (1998), "Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence", *Review of Development Economics*, vol. 2, N° 3.
- Loayza, N., P. Fajnzylbe e C. Calderon (2005), *Economic Growth in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lódola, A., F. Busso e F. Cerimedo (2000), "Sesgos en el IPC: el sesgo plutocrático en Argentina", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Lopez, H. e L. Servén (2006a), "A normal relationship? Poverty, growth and inequality", *Policy Research Working Paper*, N° 3814, Banco Mundial, Washington, D.C.
- ____ (2006b), "Too Poor to Grow", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Martin, P. e C. A. Rogers (1997), "Stabilization policy, learning by doing, and economic growth", *Oxford Economic Papers*.
- ____ (2000), "Long-term growth and instability", *European Economic Review*, vol. 44, N° 2.
- Perotti, R. (1996), "Growth, income distribution and democracy", *Journal of Economic Growth*, vol. 1, N° 2.

- Perry, G. e outros (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ramey, G. e V. Ramey (1995), "Cross-country evidence on the link between volatility and growth", *American Economic Review*, vol. 85, N° 5.
- Ravallion, M. (1997), "Can high inequality development countries escape absolute poverty?", *Economics Letters*, vol. 56, N° 1.
- ____ (2004), "Pro-poor growth: a primer", *Policy Research Working Paper*, N° 3242, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Rodrik, D. (1999), "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N° 4.
- Wolf, Holger (2003), "Volatility: definitions and consequences", *Managing Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, Cap. 1, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ruiz-Castillo J., E. Ley e M. Izquierdo (2002), "Distributional aspects of the quality change bias in the CPI: evidence from Spain", *Economic Letters*, vol. 76, N°1.

Comentário

José Antonio Alonso

Devo começar assinalando meu amplo acordo com a idéia central da apresentação de Guillermo Perry, uma excelente contribuição, em grande medida tributária dos estudos que, sob sua direção, vêm sendo realizados no Banco Mundial sobre as causas e conseqüências da desigualdade na América Latina. Coincido com seu ponto de partida: o reconhecimento de que a correção da extrema desigualdade imperante na região não só se justifica por razões éticas, mas também responde a critérios de caráter econômico, relacionados com os obstáculos que essa desigualdade impõe ao crescimento dos países afetados.

Em todo caso, a relação entre crescimento e desigualdade deve ser admitida como completa e bidirecional: o crescimento econômico pode influir nos padrões distributivos de uma sociedade e estes, por sua vez, podem influir nas possibilidades dinâmicas da economia. A primeira destas relações foi a mais estudada no passado, no calor do debate originado pela proposta de Kuznets. Hoje estamos longe de admitir uma relação tão determinista e uniforme como a então sugerida, entre outras coisas porque os estudos empíricos confirmam a existência de variados padrões de distribuição compatíveis com o crescimento. Na minha opinião, isto não deveria ser interpretado como uma demonstração de que não existe relação alguma entre as duas variáveis, mas de que essa relação é influenciada por muitos outros fatores, alguns inerentes ao modelo econômico e social do país em questão e, portanto, difíceis de captar através de uma análise de dois ou mais países. Esta situação permite aprofundar a investigação destes fatores e o tipo de relação existente entre alguns deles e o crescimento, que não é necessariamente linear. Em todo caso, leva a concluir que é possível aplicar uma política social sem limitar as possibilidades de crescimento.

A segunda relação, que vincula desigualdade e crescimento, despertou grande interesse nos últimos anos. Ademais, ao contrário do que ocorreu no passado, atualmente se postula a existência de uma

relação inversa entre desigualdade e crescimento econômico, segundo a qual os altos níveis de desigualdade limitam as possibilidades dinâmicas de uma economia. A respeito, deram-se explicações, não necessariamente excludentes, para esta relação: entre as mais freqüentes estão as que fazem referência ao efeito que a desigualdade exerce no comportamento do eleitor médio, a exclusão que os mercados de capital impõem a quem carece de patrimônio e os efeitos da desigualdade no que se refere à violência, instabilidade social e debilidade institucional. O certo é que não são hipóteses comparáveis, nem quanto ao grau de realismo, muito mais baixo no caso do comportamento do eleitor médio, nem quanto ao tipo de desigualdade a que aludem.¹ Apesar de seu potencial explicativo, não contam com o respaldo empírico necessário para convertê-las em hipóteses incontestáveis, em parte por se tratar de relações complexas, com um grande componente endógeno e vínculos que possivelmente não sejam lineares. Isto explica a importância de aprofundar o estudo dos canais através dos quais a desigualdade incide nas possibilidades de crescimento de uma economia, área na qual joga luz a contribuição de Guillermo Perry.

Dada a minha básica coincidência com ele nesse sentido, gostaria de referir-me agora a um tema que ele menciona muito de passagem em sua apresentação, mas que é reiterado em muitos dos estudos recentes do Banco Mundial: o efeito que teve a desigualdade originária, a mesma que acompanhou os processos de colonização, no tipo de instituições implantadas nos países e, através disso, nas possibilidades posteriores de desenvolvimento. Esta hipótese foi confirmada pelos estudos de Acemoglu, Johnson e Robinson, por um lado, e de Engelman e Sokoloff em diante, por outro. Embora se trate de duas linhas de análise que não coincidem inteiramente, ambas identificam as instituições excludentes vinculadas ao processo de colonização como causa fundamental do atraso econômico. Esta tese é postulada em vários estudos do Banco Mundial, sem questionamento, o que contribui para convertê-las numa espécie de “nova ortodoxia” na matéria.

Não é difícil explicar o favorável eco que esta tese teve em diversos meios. Seu primeiro atrativo é o fato de que a proposta se relaciona com um dos princípios mais queridos do pensamento liberal, de Locke e de Mill, segundo o qual as chaves do desenvolvimento se encontram no exercício

¹ A exclusão dos mercados de capital consiste mais numa desigualdade de ativos que de renda.

dos direitos de propriedade e na consolidação de uma ordem política liberal, duas das instituições básicas consideradas pelos autores citados. Em segundo lugar, a proposta afasta a explicação do atraso econômico de duas hipóteses realmente “pouco atraentes”: a do determinismo geográfico (que remete a fatores alheios ao controle humano) e a do determinismo cultural (que distingue entre “bons” e “maus” colonizadores ou entre povos aptos e não aptos para a modernização). Ante ambos os determinismos, se postula que as instituições, uma criação de caráter eminentemente humano, são a variável explicativa fundamental do desenvolvimento no longo prazo. Por último, a tese tem o atrativo de tentar, por meios muito engenhosos, “endogeneizar” as instituições. Creio que muitos de meus colegas estarão de acordo em que as instituições são um fator relevante, como o é a história, na hora de explicar os processos de desenvolvimento. Em suma, a tese é muito atraente, o que explica sua aceitação em amplos círculos. Mas, além de atraente, pode ser considerada plausível?

Minha resposta é negativa. Creio que a tese, tal como tem sido formulada, dificilmente pode explicar o atraso relativo da América Latina.

Começarei por assinalar três objeções básicas de caráter histórico à tese mencionada. A primeira alude à discordância existente entre a unicidade da causa proposta e os efeitos muito variados que teve. De maneira concreta, a ordem institucional da colonização foi relativamente única e homogênea em grande parte da América Latina; apesar disso, teve efeitos que variam notavelmente de um país a outro, inclusive antes de iniciada a industrialização. No início do século XIX, como nos recorda Coatsworth (1995), a dispersão dos níveis de produtividade por pessoa na América Latina era equivalente em termos gerais à existente no nível mundial de 3 a 1. Como explicar essa disparidade atribuindo-a a uma só causa, as instituições coloniais, comum em grande parte dos casos? Essa mesma disparidade de situações ocorre inclusive entre países que, de acordo com a sua dotação natural de fatores, mostravam um modelo similar de colonização, como ocorre entre outros casos com Cuba e Brasil, ambos exemplos do modelo de exportação agrícola mediante plantações e uso de mão-de-obra escrava, que ocorreu ao mesmo tempo em um dos países com mais alta renda per capita da região em meados do século XIX (Cuba) e um país que ocupava um dos lugares mais baixos.

A segunda objeção se baseia na excessiva importância que se atribui nessas hipóteses à dependência da trajetória como fator explicativo da situação atual. Todos podem concordar em que é importante o processo histórico e que é necessário considerar a inércia das mudanças sociais,

mas é questionável se seria justificado fazê-lo até tal ponto. Não seria atribuir a fenômenos próprios de 500 anos atrás as causas do que hoje sucede nas economias latino-americanas? Não aconteceu nada relevante entre aquele momento e agora? Parece difícil admiti-lo, sobretudo se levarmos em conta as importantes mudanças que supuseram os processos de independência de início do século XIX, o efeito da revolução dos transportes nesse mesmo século, a alta do preço das matérias-primas no fim desse século, o processo de industrialização dirigido pelo Estado já em pleno século XX e a mais recente crise da dívida e os ajustes posteriores. São demasiados acontecimentos de relevância para que seja necessário retroceder 500 anos em busca da causa fundamental.

A terceira objeção se relaciona com os fundamentos empíricos da tese: simplesmente alguns dos escassos dados oferecidos não parecem concordar com o que sugerem os estudos históricos sobre a região. Não posso deter-me numa análise exaustiva dessa falta de correspondência; portanto, me referirei exclusivamente a um aspecto que é essencial para a defesa da tese proposta: a existência de um anômalo nível de desigualdade, cuja origem se encontra nas instituições coloniais e que condiciona a evolução futura da América Latina. Evidentemente, não trato de negar os traços de exclusão, exploração e violência associados à colonização, mas pareceria que os níveis de desigualdade que propiciou não eram muito diferentes dos existentes em outros países e regiões do mundo que, no entanto, conseguiram avançar no processo de industrialização.

Os dados são muito deficientes, mas, por exemplo, se nos atermos aos oferecidos por Bourguignon e Morrison, a desigualdade existente no México em 1820 não era muito diferente da que se registrava no Reino Unido. Alguns países, como Argentina ou Uruguai, não pareciam ter altos níveis de desigualdade no começo do século XIX; no final do século é que se produz uma acentuação da desigualdade, de acordo com os estudos de J. Williamson (1999), Gelman (2007) e Bértola Flores (2005). Por último, quando Coatsworth (2005) trata de medir a concentração da terra na América Latina, conclui que esta não difere muito da observada em outras regiões com alta dotação de recursos naturais. Em suma, para validar a hipótese de (AJR) e (ES), deve-se poder demonstrar que os países em desenvolvimento apresentavam um grau de desigualdade muito superior aos vigentes em países que tiveram uma evolução econômica bem-sucedida. E não parece que este seja o caso, ao menos se levarmos em consideração a documentação histórica disponível.

Este é outro dos problemas que aparecem neste contexto: (AJR) e (ES) reivindicam a importância da história como fator explicativo do desenvolvimento, mas seus ensaios mais reconhecidos oferecem escassa documentação histórica e apenas fazem referência aos estudos dos historiadores mais reconhecidos, neste caso específico dos latino-americanistas. É uma “história sem dados históricos”.

De igual modo, estes autores se referem ao papel das instituições, mas dedicam pouco espaço para esclarecer o conceito de instituições utilizado. Neste contexto também há problemas que valeria a pena analisar. Dois deles são especialmente relevantes: em primeiro lugar, limitar o âmbito institucional ao das instituições formais, quer dizer, as que se constituem em mecanismos normatizados, expressos e reconhecíveis de modulação da conduta coletiva; em segundo lugar, supor que é possível identificar instituições de caráter universal, que se consideram ideais como mecanismos de fomento do desenvolvimento. Neste contexto, os direitos de propriedade e a democracia liberal constituiriam a essência desse modelo ótimo.

Os dois aspectos do quadro institucional implícitos nos argumentos de (AJR) e (ES) são objetáveis. Em primeiro lugar, é evidentemente insuficiente limitar a análise às instituições formais, porque parte importante do quadro institucional — em todos os casos, mas sobretudo nos países em desenvolvimento — corresponde a instituições informais, quer dizer, as instituições que não chegam a traduzir-se em leis, normas explícitas ou organizações tangíveis, mas que estão ancoradas em expressões culturais, valores, relações pessoais ou vínculos comunais. Quanto menos mercantilizada é uma sociedade, mais relevância tem este tipo de instituições. De fato, o processo de desenvolvimento pode ser interpretado como um processo de crescente formalização do quadro institucional, no qual se substituem os valores implícitos e as relações pessoais por normas objetivadas e impessoais. Por isso, a importância das instituições informais é maior em países com economias tradicionais, pouco mercantilizadas ou fragmentadas do ponto de vista social, todos elementos relevantes para a compreensão da história da América Latina.

A considerável importância relativa das instituições informais tem, ademais, duas conseqüências significativas para o processo de desenvolvimento. Em primeiro lugar, as instituições informais costumam ser muito mais resistentes à mudança social, o que pode convertê-las em obstáculo para uma sociedade em processo de mudança. Em segundo lugar, a persistência de instituições informais pode limitar a eficácia do quadro institucional formal. Enquanto este último define normas

explícitas, a conduta social continua sendo regida por acordos informais e implícitos. Esta discordância é que explica o baixo grau de eficácia do “transplante” institucional ao qual foram tão propícias as instituições internacionais e alguns doadores. Por razão semelhante, este fator pode contribuir notavelmente para explicar a limitada eficácia das instituições coloniais, que em grande medida formam uma espécie de carcassa aparente baseada em um quadro de instituições informais preexistentes e plenamente vigentes. O resultado é uma mistura pouco operacional de instituições, incapaz de articular o corpo social de maneira eficiente.

Ao analisar as instituições formais, igualmente objetável é supor que se pode definir um quadro institucional para o desenvolvimento que seja ao mesmo tempo ótimo e universal, e que sirva de referência para a avaliação do que ocorreu em cada país. É pouco o que se sabe sobre a mudança institucional, mas há quatro apreciações que me parecem importantes. A primeira é que aparentemente não existem modelos institucionais universais e ótimos; de fato, as respostas institucionais são muito determinadas pelo contexto; por isso, o transplante de instituições a um ambiente não originário não é a melhor via para criar instituições eficientes. A segunda é que o critério adequado para promover a mudança institucional não é tanto a detecção de uma falha na estrutura anterior, mas a existência de uma falha remediável, o que se relaciona com a existência de uma alternativa viável que conte com apoio social. A terceira é que a sustentabilidade de uma mudança institucional depende de que se traduza em um número de perdedores reduzido e permita ampliar paulatinamente o número de beneficiários, o que levaria a afirmar que a orientação da mudança em termos de economia política das reformas é relevante. Por último, tal como propõe North, o que mais incide numa mudança social é a capacidade de inovação, adaptação e transformação das instituições, sua “eficiência adaptativa” nas palavras de North (2005), apesar de estes fatores não serem considerados nos estudos a que me referi.

Até agora tentei explicar os motivos que me levam a distanciar-me das proposições de (AJR) e (ES), embora as diferenças que tenho com eles não sejam tão grandes para não reconhecer que sua análise tem um aspecto muito válido, no que se refere ao efeito negativo que a desigualdade pode exercer sobre a qualidade das instituições e, através delas, as possibilidades dinâmicas de uma economia, no âmbito de um sistema de relações que podem ser formalizadas e até, embora com mais dificuldade, comparadas sem que necessariamente nos obrigue a voltar 500 anos atrás.

Para fundamentar este argumento, mesmo que brevemente, devo começar por referir-me aos fatores que, na minha opinião, determinam a qualidade das instituições, quer dizer, a credibilidade e a eficiência. A “credibilidade” é a capacidade de uma instituição para identificar comportamentos previsíveis dos atores, o que reduz o custo de transação e os níveis de incerteza com os quais opera uma sociedade. Uma instituição não é eficaz, embora na realidade a eficácia em sentido puro não seja capaz de modular a conduta dos indivíduos. Por isso, é importante que as instituições despertem confiança; que permitam a celebração de contratos de validade prolongada que sejam reconhecidos pelos atores implicados. O segundo traço relevante é que as instituições sejam eficientes, quer dizer, que propiciem condutas que estimulem o desenvolvimento, ou seja, que permitam um equilíbrio que ofereça benefícios dinâmicos a todos ou que pelo menos deixe um benefício líquido depois da compensação aos perdedores. Evidentemente, se trata de duas dimensões diferentes, porque pode haver instituições que despertem confiança mas não são eficientes e instituições eficientes que não despertem confiança. Em ambos os casos se produz uma atrofia institucional.

Pode-se dizer, então, que a desigualdade extrema afeta ambos os traços: reduz a credibilidade das instituições, reduzindo sua eficácia, e fomenta comportamentos excludentes que, em muitos casos, não incentivam o desenvolvimento. Em primeiro lugar, os efeitos negativos da desigualdade sobre a eficiência das instituições podem ser objeto de formalização se forem cumpridas as seguintes condições: i) que uma instituição seja um mecanismo que forneça bens públicos “impuros”; ii) que o equilíbrio institucional seja produto de uma interação prolongada, na qual participem múltiplos atores e na qual seja possível a formação de alianças. Se desenvolvermos esta proposição, é fácil chegar a resultados nos quais o grau de eficiência na provisão de bens públicos melhore uma vez corrigida a desigualdade. Em segundo lugar, a desigualdade influi também na credibilidade das instituições, o que é facilmente compreensível se entendermos as instituições como contratos cujo cumprimento exige um certo grau de confiança mútua. A disposição aos comportamentos coletivos aumenta em ambientes de maior coesão social. Por último, a desigualdade e a fragmentação social propiciam o recurso a instituições informais como mecanismo de proteção ante condições desfavoráveis, mas, à medida que se estende o recurso a mecanismos informais, diminui a “eficiência adaptativa” do quadro institucional, o que limita as possibilidades de desenvolvimento e de mudança social.

Por último, na América Latina a desigualdade apresenta duas características inquietantes, que influem na qualidade das instituições. Em primeiro lugar, além de uma elevada desigualdade vertical, se observam altos graus de desigualdade horizontal, que existe entre grupos e coletivos humanos e pode ser atribuída a fatores étnicos ou de residência (rural ou urbana). Este tipo de desigualdade desgasta severamente a convivência, porque não só deixa em evidência a desigualdade de oportunidades existente, mas também, pelo fato de fomentar a solidariedade entre os afetados, propicia a impugnação do quadro institucional vigente. A segunda característica é a limitada mobilidade social observada na América Latina, que mereceria um estudo mais detido. A mobilidade social, inclusive num contexto de desigualdade, atenua o questionamento do sistema, enquanto o “êxito” conseguido por alguns dos prejudicados alenta esperanças no resto, o que foi definido por Hirschman como “efeito túnel”. Por isso, a falta de mobilidade social em um ambiente de flagrante desigualdade alimenta o questionamento do quadro institucional vigente ao converter a pobreza num fenômeno crônico. Isso é o que sucede na América Latina: em muitos países da região o melhor indicador da pobreza de uma geração é o nível de renda da anterior.

A falta de mobilidade, unida à desigualdade horizontal, constitui um poderoso corrosivo da legitimidade das instituições. Nesses casos, como adverte Hirschman (1981), quando é impossível manter a lealdade a elas, somente cabe recorrer “à voz ou à saída”. Se a primeira das opções parece difícil, devido à desconfiança na capacidade transformadora da ação coletiva, resta unicamente a saída individual, seja em forma de migração, busca de mecanismos alternativos de ordenação social, como os derivados do exercício da violência, e do recurso à delinquência ou à informalidade, todas elas realidades bem conhecidas na América Latina.

Bibliografia

- Acemoglu, D., S. Johnson e J. A. Robinson (2001): The colonial origins of comparative development: an empirical investigation, *American Economic Review*, vol. 91, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, dezembro.
- Coatsworth, J. H. (2005): Structures, endowments, and institutions in the economic history of Latin America, *Latin American Research Review*, vol. 40, N° 3, Austin, Texas, University of Texas Press.

- Engerman, S.L. e K.L. Sokoloff (2002): *Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among the New World Economies*, NBER Working Paper, N° 9259, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Gelman, J. (2007): ¿Crisis postcolonial en las economías sudamericanas? Los casos del Río de la Plata y Perú, inédito.
- Hirschman, A.O. (1981): *Essays in Trespassing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D.C. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Williamson, J. (1999): Real wages, inequality and globalization in Latin America before 1940, *Revista de historia económica*, vol. 17, Madrid, Fundación SEPI.

Comentário

Oscar Altimir

Guillermo Perry nos guiou por um percurso instrutivo, proporcionando informação de diferentes ângulos sob os quais aborda os principais problemas da desigualdade de renda e oferecendo resultados novos, alguns de sua própria produção. Tratarei de contribuir para sua análise com outro ângulo referente a algumas consequências distributivas da globalização.

Em seu trabalho, Humberto López e Guillermo Perry registram a evolução, em grande parte negativa, da desigualdade de renda na América Latina e no Caribe, e seu efeito sobre a evolução da pobreza. Por um lado, os índices de Gini pioraram na maioria dos países da região durante os anos noventa.¹ Por outro lado, os pobres latino-americanos se beneficiaram do crescimento em menor medida que a média das famílias.

Cabe analisar as relações que se vislumbram entre o aumento da desigualdade e a globalização do comércio, do emprego e financeira, tanto na América Latina como nos demais países em desenvolvimento.

A rápida incorporação de enormes contingentes de mão-de-obra à economia global representou um choque de oferta para o sistema produtivo mundial. Embora a parte mais visível do choque seja o aumento da força de trabalho (principalmente não qualificada) que se integra ao comércio mundial, não se pode subestimar importância da mudança tecnológica ou da diminuição das restrições à mobilidade do capital, já que ambos os fatores facilitaram a relocação (offshoring) de atividades produtivas na periferia, ainda que em escala limitada.

Qual é a magnitude da globalização do emprego? A força de trabalho global efetiva² teria duplicado (Freeman, 2006) ou quadruplicado

¹ Com as notáveis exceções do Brasil e México, cuja desigualdade se atenuou nesses anos.

² Considerando como tal o volume de mão-de-obra nacional que participa – ou que poderia competir – no mercado mundial. A estimativa deste volume por parte do FMI (2007a) pondera a força de trabalho nacional com base na relação exportação/PIB.

(FMI, 2007a) entre 1980 e 2005.³ Enquanto o leste da Ásia (incluía a China) representa metade desse aumento, a contribuição da Ásia meridional (incluía a Índia) e do Bloco do Leste (incluía a Federação da Rússia) ao aumento da mão-de-obra global foi menor, ainda que significativa. A maior parte desse aumento teve lugar depois de 1990.

A enorme expansão da força de trabalho efetiva na economia global tem origem em dois acontecimentos ocorridos no último quarto de século no mundo em desenvolvimento: os processos de abertura e o considerável aumento da população em idade de trabalhar, a qual de 1980 a 2005 passou de 760 milhões para 1.300 milhões no leste da Ásia, de 500 milhões para 880 milhões na Ásia meridional e de 500 milhões para 1 bilhão milhões nos outros países em desenvolvimento (FMI, 2007a).

A economia global pode acessar esse fundo de mão-de-obra por meio de três canais: o comércio (a via de acesso por excelência), a imigração e a realocização de atividades.

As exportações dos países em desenvolvimento passaram de 22% das importações de manufaturas dos países avançados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1990 para 36% em 2004, atribuindo-se à China a metade dos 14 pontos percentuais desse avanço. No mesmo período, as exportações de manufaturas dos países avançados da OCDE aos países em desenvolvimento passaram de 20% para 29%.

A imigração continua sendo um canal de acesso restringido à reserva mundial de mão-de-obra. Entre os países avançados, com exceção de alguns países europeus que registraram progresso nesta matéria, as normas sobre imigração e residência são muito estritas. As maiores proporções de estrangeiros na força de trabalho encontram-se no Canadá (20%) e Estados Unidos (15%), enquanto nos países europeus esta proporção não supera 10%.

Em princípio, a realocização de atividades produtivas em lugares menos caros é um meio idôneo para acessar a reserva mundial de mão-de-obra. Por outro lado, a redução de barreiras ao comércio internacional e aos movimentos de capital, junto com o progresso técnico nos setores de transporte e comunicações, teria facilitado as iniciativas de realocização. No entanto, a importação de insumos manufaturados

³ A ampla diferença entre as estimativas pode ser atribuída ao método utilizado para ponderar a força de trabalho nacional no total global.

ou serviços por parte dos países avançados (correntes que representam realocização) não superou 10% do total de seus insumos intermediários nos últimos 25 anos.

Em suma, a irrupção de mão-de-obra no cenário global – em sua maioria pouco qualificada, ainda que não exclusivamente – representou um sismo de grandes proporções, em termos das vantagens comparativas dos diferentes países em desenvolvimento. Numa evolução que é clara na Ásia, porém não na América Latina, foram incorporados numerosos contingentes de mão-de-obra de baixa qualificação em níveis de salários baixos, ainda que em ascensão. Por outro lado, também foi vultosa – em termos absolutos, ainda que muito menor como porcentagem do total – a incorporação de mão-de-obra qualificada. Neste novo cenário, os países da América Latina competem com base em sua abundância de recursos naturais (mineração, petróleo e agricultura) e sua relativa abundância de mão-de-obra não qualificada e de capital.

Por outro lado, com base na evolução observada nos coeficientes de Gini, a desigualdade teria aumentado em quase todo o mundo nas duas últimas décadas.⁴ Um exame destas estatísticas revela que a elevação dos coeficientes de Gini se explica em boa medida pelo aumento da participação na renda dos quintis mais ricos às custas dos intermediários, enquanto a participação do quintil mais pobre pouco se altera (FMI, 2007b).

Qual é o efeito da globalização sobre a desigualdade? Se tomarmos como base um esquema analítico simplificado (Stolper-Samuelson), num país em desenvolvimento com abundante trabalho não qualificado, a abertura ao comércio deveria conduzir a um aumento dos salários dos trabalhadores de baixa qualificação e a uma redução dos salários dos trabalhadores de alta qualificação, o que resultaria numa diminuição da desigualdade de remunerações. Pelo contrário, numa economia avançada na qual abundam os fatores de alta qualificação, um aumento da abertura deveria acarretar uma maior desigualdade. No entanto, em geral não se verificou o efeito favorável da liberalização comercial sobre a desigualdade de renda nos países em desenvolvimento (Milanovic, 2005).

Além disso, na maioria dos países em desenvolvimento aumentou o prêmio para os trabalhadores qualificados com respeito aos não qualificados (como assinalam López e Perry para a América Latina). Uma possível explicação é que a mudança técnica é viesada no que se refere

⁴ Com exceção do Brasil, França, México, África Subsaariana e Comunidade de Estados Independentes (CEI).

às qualificações e os aumentos da desigualdade (tanto nas economias em desenvolvimento como nas avançadas) são atribuíveis a choques tecnológicos exógenos.

Se no contexto teórico de Stolper-Samuelson eliminamos o pressuposto de que os fatores são móveis dentro de cada país, mas não no nível internacional, algumas conclusões mudam. O aumento do investimento estrangeiro direto de um país avançado numa economia em desenvolvimento pode aumentar a demanda relativa por trabalho qualificado em ambos os países, o que eleva a desigualdade tanto na economia avançada como no país em desenvolvimento.

Qualquer análise empírica das conseqüências distributivas da globalização deve considerar o comércio, os diferentes canais mediante os quais atua a globalização financeira e levar em conta o efeito da mudança tecnológica de forma independente. Este último fator talvez seja o que mais influa sobre as variações na desigualdade e, na medida em que favorece os mais qualificados ampliando a “brecha de qualificações”, pode ter conseqüências adversas sobre a distribuição da renda, tanto em países avançados como em países em desenvolvimento, ao reduzir a demanda de atividades menos qualificadas e aumentar o “prêmio” para as maiores qualificações e para o capital.

Por outro lado, a liberalização do comércio em economias com abundantes recursos naturais provoca um aumento da demanda por qualificações complementares a esses recursos, assim como uma elevação da renda da propriedade.

Outro fator relevante é o acesso à educação. Para um determinado nível de tecnologia, um maior acesso à educação reduziria a desigualdade de renda ao permitir que uma maior proporção da força de trabalho participe em atividades de alta qualificação, desde que estas mostrem uma demanda crescente.

Um modelo estimado pelo FMI (2007b) sobre um total de 53 países (avançados e em desenvolvimento) para o período 1981-2003 mostra que o principal fator que determina o recente aumento da desigualdade no mundo é o progresso técnico, que por si só explica a maior parte do aumento anual médio dos coeficientes de Gini no período analisado. Nas economias avançadas, os fatores de globalização contribuíram com algo mais que a tecnologia ao aumento da desigualdade. Nas economias asiáticas em desenvolvimento, entretanto, o desenvolvimento tecnológico foi a principal força por trás do aumento da desigualdade e compensou com folga a contribuição da globalização. Na América Latina e no

Caribe, a tecnologia se combinou com “outros fatores” para aumentar a desigualdade, com escassa influência da globalização. Este estudo mostra que, em geral, tanto na América Latina e no Caribe como em outras regiões em desenvolvimento, a globalização comercial influiu de modo favorável na atenuação da desigualdade, enquanto a globalização financeira e, em particular, a entrada de investimento estrangeiro direto estiveram associadas a aumentos na desigualdade de renda.

Já não há praticamente nenhuma dúvida de que o crescimento continuará se originando na mudança técnica orientada para maiores qualificações e que os salários da mão-de-obra não qualificada continuarão defasados, enquanto os dos trabalhadores qualificados continuarão aumentando em termos relativos. Isso implica tensões crescentes na estratificação social em torno da desigualdade.

Como toda falha sistêmica, este desequilíbrio exige a produção de bens públicos, sob a forma de gasto social, parcerias público-privadas e arranjos institucionais. Além disso, requer a canalização de recursos, tanto para as atividades mais estratégicas como para os grupos mais vulneráveis.

O crescimento com base na mudança técnica viesada requer o aumento sustentado da produtividade total dos fatores, baseado tanto na inovação como na formação de capital humano com as qualificações necessárias. Por outro lado, para atenuar o efeito desigualador que possa ter tal estratégia, é preciso que o aumento da produtividade seja de uma magnitude e difusão consideráveis, de maneira a elevar o capital humano da maioria, e não se circunscreva a enclaves de excelência. Isso implica gerar e transferir recursos excedentes do processo de crescimento para programas de melhoramento e capacitação de mão-de-obra não qualificada (para ir incorporando-a a segmentos mais dinâmicos desse processo) e para as famílias mais vulneráveis (para incorporá-las em melhores condições ao mercado de trabalho ou ao sistema de proteção social).

Bibliografia

- Freeman, Richard B. (2006), “Labor market imbalances: shortages, or surpluses, or fish stories?”, documento apresentado na Conferência econômica da Reserva Federal de Boston “Global imbalances: As giants evolve”, Chatham, Massachusetts, 14 a 16 de junho.
-

- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2007a), *World Economic Outlook. Spillovers and Cycles in the Global Economy*, abril.
- _____ (2007b), *World Economic Outlook, Globalization and Inequality*, outubro.
- Milanovic, Branko (2005), "Can we discern the effect of globalization on income distribution? Evidence from household surveys", *The World Bank Economic Review*, vol. 19.

Comentário

Nora Lustig

Meus comentários se referem à apresentação de López e Perry, sobre a qual não tenho maiores observações, exceto as duas que menciono a seguir.

Os autores dessa apresentação estimam os indicadores de desigualdade corrigindo os dados mediante um ajuste dos diferenciais dos índices de preços. Esta correção é adequada, mas se limita somente a um dos problemas da informação proveniente das pesquisas domiciliares. Me pergunto se é boa idéia fazer correções parciais, já que isso pode dar origem a novas tendenciosidades.

Por outro lado, valeria a pena esclarecer no texto que uma maior concentração da distribuição da renda nem sempre é produto de fatores negativos. Por exemplo, o estudo de Bourguignon, Ferreira e Lustig (2004) demonstra que, quando há um rendimento crescente por anos de escolaridade, um aumento equiproporcional deste implica uma acentuação da desigualdade das remunerações em função do trabalho, o que significa que uma maior equidade em termos de oportunidades pode elevar a desigualdade distributiva.

Em seguida, me referirei a alguns aspectos da evolução da desigualdade na região que complementam o texto apresentado. Estas idéias foram desenvolvidas no âmbito do projeto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento “O mercado, o Estado e a dinâmica distributiva”, que coordeno atualmente.

No âmbito do mercado, há uma série de fatores que afetam a evolução da desigualdade, entre outros a distribuição dos ativos (inclusive o capital humano), a taxa de investimento e sua composição, e as características da mudança tecnológica.

A ação do Estado se concentra no âmbito dos impostos, subsídios e transferências, regulação dos mercados e participação no investimento e na produção. O Estado também influi na distribuição mediante ações destinadas a corrigir as falhas do mercado e a redistribuição de ativos.

Por último, a ação do Estado tem efeitos distributivos, devido à influência que exerce na determinação de normas e valores sociais, e o poder relativo que exercem os diversos grupos na sociedade e as leis. Com relação às leis, por exemplo, o Estado pode dar origem a uma grande desigualdade em casos de discriminação de jure, como ocorria com o apartheid na África do Sul.

Outros fatores que influem na desigualdade são os demográficos (taxas de fecundidade e mortalidade, migração, formação de casais, participação no mercado de trabalho), os socioculturais (normas e costumes) e os político-institucionais (poder dos sindicatos, entre outros).

Que influência relativa estes fatores exercem na evolução da desigualdade em países avançados? No caso da Inglaterra, Lindert (1991) e Williamson (1991) chegaram à conclusão de que durante o século XIX as forças do mercado e as tendências demográficas foram fatores determinantes do aumento e posterior queda da desigualdade salarial. Nas primeiras etapas, a mudança tecnológica aumentou a produtividade de certas atividades e elevou a demanda de mão-de-obra qualificada, enquanto a oferta de mão-de-obra não qualificada mostrava altas taxas de expansão. Quando a economia alcançou um certo grau de maturidade, o avanço tecnológico já se havia difundido à maior parte dos setores, a mão-de-obra havia adquirido maior qualificação e a taxa de expansão da mão-de-obra não qualificada havia diminuído.

O que ocorreu no século XX foi diferente. Segundo Piketty e Saéz (2006), as tendências à acentuação da igualdade registradas na Inglaterra, França e Estados Unidos, entre outros países, se devem a fatores muito diferentes dos observados no século XIX. Por um lado, a depressão dos anos trinta e a segunda guerra mundial provocaram uma grande erosão do capital dos grandes proprietários. No pós-guerra, a progressividade dos impostos e as políticas redistributivas do Estado de bem-estar evitaram que a renda voltasse a concentrar-se. Na última parte do século passado, a desigualdade começou a subir, sobretudo nos Estados Unidos e Inglaterra, como consequência das enormes remunerações que recebem certos “assalariados”, entre outros os diretores executivos das grandes empresas.

Como isso se compara com o que ocorreu na América Latina? Durante os últimos 30 anos se registrou um processo muito diferente do europeu. Segundo Carmen Pagés e outros (2007), em vez de haver uma convergência da produtividade e redistribuição do emprego para atividades mais produtivas, ocorreu o contrário. Por outro lado, as

empresas de alta produtividade embarcaram num processo de redução de pessoal, que se refletiu em baixo crescimento da produtividade em comparação com outros países. Por exemplo, em 1980 a produtividade da América Latina equivalia a 42% da produtividade dos Estados Unidos, enquanto em 2003 equivalia a 29%.

Este processo de diferenciação, somado à transição demográfica, levou a um aumento da mão-de-obra não qualificada superior à demanda, o que se traduz em aprofundamento da brecha e da desigualdade salarial entre mão-de-obra qualificada e não qualificada. Apesar da elevação no nível de educação, a expansão da oferta de mão-de-obra qualificada é relativamente lenta em comparação com outros países e também com o aumento da demanda. Por exemplo, em 1960 a América Latina e a Ásia Oriental tinham uma média de escolaridade similar em termos de anos de estudo, mas em 2000 a segunda destas sub-regiões superava em 35% a 75% as médias registradas na primeira. Em conclusão, as forças do mercado na América Latina reproduzem e até intensificam a desigualdade.

Por outro lado, e ao contrário dos países europeus, como mostra o estudo de López e Perry, a ação do Estado em matéria de impostos e transferências não contrabalança a desigualdade. De fato, nem sequer o gasto social foi um instrumento redistributivo, já que em geral seus efeitos são neutros e até regressivos em alguns casos.

Ante este panorama desalentador, cabe mencionar algumas tendências recentes no sentido contrário. Entre outros casos, a desigualdade observada no Brasil e México nos últimos anos mostrou uma queda. No Brasil, um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra que um terço da diminuição corresponde às novas políticas públicas de redistribuição, sobretudo as pensões e, em particular, o programa "Bolsa Família". Também obedece em parte à diminuição da diferença salarial entre mão-de-obra qualificada e não qualificada e à redução da desigualdade no estoque educativo. Por último, responde também à diminuição da diferença entre salários rurais e urbanos e entre cidades e cidades médias e pequenas, o que revela uma maior integração do mercado de trabalho. Resta ver se estas mudanças são estruturais ou transitórias. Em particular, no caso do Brasil ainda não se sabe o que acontecerá com a desigualdade quando a economia começar a crescer novamente.

Bibliografia

- Bourguignon, F., F. Ferreira e N. Lustig (2004), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lindert, Peter (1991), "Toward a comparative history of income and wealth inequality", *Income Distribution in Historical Perspective*, Y. S. Brenner, Harmut Kaelble e Mark Thomas (orgs.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Pages, Carmen, Gaelle Pierre e Stefano Scarpetta. (2007) "Job creation in Latin America and the Caribbean: recent trends and the policy challenges", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Piketty, Tomas e Emmanuel Saez (2006), "The evolution of top incomes: a historical and international perspective", *American Economic Review*, vol. 96, N° 2, maio.
- Williamson, Jeffrey G. (1991), "British inequality during the Industrial Revolution: accounting for the Kuznets curve", *Income Distribution in Historical Perspective*, Y. S. Brenner, Harmut Kaelble e Mark Thomas (orgs.), Cambridge, Cambridge University Press.

Tema IV

Os desafios atuais da democracia e o desenvolvimento

*Os desafios atuais da democracia
e do desenvolvimento*

Guillermo O'Donnell

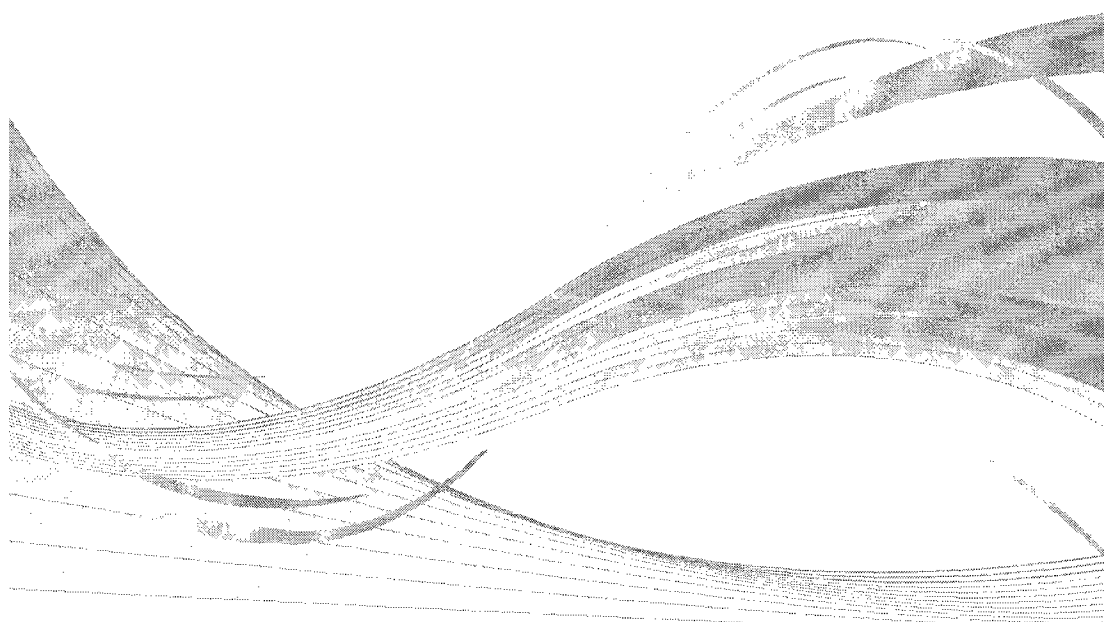
Comentários:

Marco Aurelio García

Ernesto Ottone

Bernardo Sorj

Juan Carlos Torre



Os desafios atuais da democracia e o desenvolvimento

Guillermo O'Donnell

I. Introdução

Às vezes contrariando correntes predominantes, a CEPAL se caracterizou desde os seus primórdios pela busca de um crescimento econômico com equidade, ou seja, do desenvolvimento, propriamente entendido.¹ Essa busca, reiterada com renovadas perguntas neste seminário, expressa um claro compromisso normativo: o desenvolvimento só faz sentido se produzir sociedades eqüitativas nas quais se respeitem o bem-estar e a dignidade de todo ser humano. Por sua vez, a democracia – a democracia devidamente entendida pelo menos – tem por base uma concepção do ser humano que o postula como portador dessa dignidade e, como tal, titular de direitos cuja efetividade condiz diretamente com as metas de um desenvolvimento eqüitativo. A aspiração democrática à plena vigência desses direitos é outro claro compromisso normativo; mais ainda, esses dois compromissos convergem na sua fundamentação comum

¹ Para citar tão-somente um texto que me causou especial impressão, embora certamente não tenha sido nem o primeiro nem o último a fazê-lo, ver CEPAL 2000.

e como horizonte de aspiração de sociedades realmente acolhedoras para os indivíduos que as integram. Pode haver – nós o sabemos – crescimento econômico e mesmo certo desenvolvimento sem democracia, bem como democracia sem crescimento nem desenvolvimento. Mas tanto o primeiro como a última têm sido instáveis, além de especialmente vulneráveis a crises destrutivas, e resistiram mal à prova do tempo; já os casos em que houve a combinação de movimentos conjuntos, embora não necessariamente simultâneos, no sentido do horizonte compartilhado do desenvolvimento com equidade e da democracia, tenderam não só a perdurar, mas também a possibilitar novos avanços. Desenvolvimento equitativo e democracia são parte, embora analiticamente distinguíveis, da mesma questão.

Além disso, há uma entidade complexa e discutível que é um elo indispensável entre desenvolvimento e democracia, o Estado – não há desenvolvimento ou democracia sem um Estado que sustente e impulse ambos –, e me alegra que o temário deste seminário assim o entenda. Além disso, sua convocatória expressa com clareza a sensação, cada vez mais amplamente compartilhada, do fim de uma era que no plano econômico e social deixou um saldo complexo, porém, sem dúvida, muito deficitário. Acredito que a conseqüente busca de novos caminhos, em parte baseada em uma leitura crítica do período passado, exigirá visões muito mais atentas que as anteriores às complexas inter-relações entre a economia e a política, até mesmo uma reavaliação do papel relativamente autônomo que a segunda pode exercer em relação à primeira. Acredito também que, nos alvares de novas épocas, não se avançará com a ajuda de formulações fechadas ou supostamente abrangentes, mas, antes, com diálogos que comecem por derrubar as barreiras ideológicas e disciplinares de épocas passadas. Esta é a perspectiva em que me coloco no texto aqui apresentado.

II. Algumas definições e esclarecimentos.

(I) Regime e agência²

Parto de um dado básico: boa parte de nossa região possui hoje regimes democráticos, porém muitas dessas democracias sofrem importantes carências e limitações. É este o contexto político em que

² Desenvolvi os argumentos, sucintamente apresentados aqui, em vários textos; ver O'Donnell (2003) (versão em inglês 2004).

devem ser travadas as necessárias discussões sobre estratégias de desenvolvimento, sobre a própria democracia e sobre o papel e os limites do Estado.

Por regime democrático entendo a realização periódica e institucionalizada de eleições livres, regulares e razoavelmente competitivas, bem como a vigência de algumas liberdades “políticas”, tais como as de opinião, expressão, associação, locomoção, acesso a meios jornalísticos não monopolizados e outras semelhantes. Nessas esferas dois direitos fundamentais são exercidos; um, o de votar livremente para a escolha dos que ocuparão posições na cúpula do Estado – os governos –, e o outro, na hipótese de que se queira fazer tal tentativa, o de ser eleito ou eleita para ocupar o cargo que corresponder. Um aspecto importante do direito ao sufrágio e ao exercício de cargos eletivos é que define o agente, um indivíduo dotado de razão prática que o torna capaz de reconhecer e assumir responsabilidades.³ Esses direitos são conferidos pelo sistema legal à maioria dos adultos que vivem no território delimitado por um Estado, com algumas exceções que, por sua vez, também são definidas pela lei. Essa outorga é universalista: corresponde aos adultos, independentemente de sua condição social e suas características adscritivas, salvo idade e nacionalidade. Em um regime democrático, o reconhecimento de todo adulto como agente implica atribuir-lhe a capacidade de tomar decisões tidas como suficientemente razoáveis para ter consequências importantes, tanto em termos da agregação de seus votos quanto do seu eventual desempenho em postos de governo. Talvez alguns indivíduos não exerçam tais direitos, ou as atividades correspondentes tenham pouco interesse para eles, mas o sistema legal da democracia concebe todos como igualmente capazes de exercê-los e de assumir as obrigações correspondentes (por exemplo, não praticar atos fraudulentos ou de violência na hora de votar, ou desempenhar os cargos públicos dentro dos limites impostos pela lei).

Essas atribuições definem a diferença crucial entre a democracia política e todo tipo de regime autoritário; por meio delas somos construídos como cidadãos e cidadãos políticos, ou seja, como agentes capazes de exercer a responsabilidade de co-constituir o poder político e eventualmente participar do seu exercício. A cidadania política, entretanto,

³ Talvez convenha esclarecer que estou empregando o termo “agente” no seu sentido etimológico de agere, ou seja, de ação guiada por um propósito, e não como ele vem sendo usado na literatura sobre principais e agentes.

é só um aspecto, embora muito importante, da democracia, que também subentende direitos de cidadania civil, social e cultural. Uma democracia que inclua uma ampla gama desses direitos e suas obrigações conexas é uma democracia de alta qualidade, e o respectivo Estado, um autêntico Estado democrático de direito. Nenhum país realizou plenamente esse ideal: trata-se de um horizonte do qual diversos casos se aproximam em maior ou menor medida. Infelizmente, na América Latina estamos bastante longe de atingir esse ideal; afora as eleições e liberdades sem as quais, por definição, não teríamos um regime democrático, na maioria de nossos países a vigência dos aspectos civis, sociais e culturais da cidadania é escassa, insegura e enviesadamente distribuída. Por isso parece válido afirmar que temos democracias, mas não poucas são de qualidade inferior e sustentadas por um Estado apenas parcialmente democratizado que abriga uma cidadania que em outros trabalhos qualifiquei como de baixa intensidade (O'Donnell, 1993).

Essa carência guarda certamente uma estreita relação com a ampla pobreza e desigualdade que caracteriza nossos países. Mas, mesmo assim, todos somos cidadãos/cidadãs e temos o direito a ser como tais reconhecidos, não só na condição de destinatários ou presumíveis beneficiários das políticas públicas, mas também na de origem e razão da autoridade e do poder que por meio delas é exercido.

Esse cidadão-agente da democracia política tem direito a que prevaleçam as condições sociais mínimas necessárias ao exercício de sua agência nos planos que, dentro de certas restrições impostas pelo marco legal dessa democracia, deseja escolher. E, como parte de um processo eficaz de democratização, essas condições sociais vão sendo sancionadas e efetivadas como direitos que se somam aos direitos políticos que a democracia supõe: refiro-me aos direitos e respectivas obrigações da cidadania civil, social e cultural. Sob esse ângulo, o imperativo do desenvolvimento com equidade é ir provendo condições sociais que se vão convertendo, pela via dos acordos e conflitos da democracia, nos direitos e obrigações de uma cidadania em expansão. No horizonte desses processos, desenvolvimento e democracia convergem em um respeito crescente da agência e da conseqüente dignidade do ser humano.

Em tudo isso está presente outro elemento, o Estado, a que já me referi como elo imprescindível entre desenvolvimento e democracia.

III. Algumas definições e esclarecimentos. (II). Estado⁴

O Estado é, no mínimo, uma entidade que demarca um território frente ao de outras entidades semelhantes, proclama sua autoridade sobre a população desse território e é reconhecido como tal por vários atores no sistema internacional. Os Estados emergiram em virtude de processos históricos que na América Latina foram significativamente diferentes dos ocorridos nos países centrais. Além disso, dentro da América Latina, houve e continua havendo importantes diferenças. Essas diferenças, tanto gerais como específicas da nossa região, marcaram profundamente as características de cada país, razão por que não devem ser ignoradas em uma análise de suas possibilidades de adequação a metas de democratização e desenvolvimento equitativo. Os Estados são entidades dinâmicas permanentemente sujeitas a processos de construção, de reconstrução e, às vezes, de destruição, bem como a influências complexas da sociedade nacional e internacional. Reconhecer esse fato proíbe receitas simplistas, generalizações apressadas e transplantes mecânicos da experiência de outras regiões; por isso, é necessário continuar abrindo caminho cuidadosamente.

Por Estado entendo um conjunto de instituições e relações sociais (sancionadas e respaldadas na sua maior parte pelo sistema legal desse Estado) que normalmente penetram e controlam o território e os habitantes que esse conjunto pretende delimitar geograficamente. Essas instituições têm como último recurso, para efetivar as decisões que tomam, a supremacia no controle de meios de coerção física que algumas agências especializadas do mesmo Estado normalmente exercem sobre o território de que se trata.

Advertir-se que essa definição – de cunho weberiano - está enfocada no que o Estado é – e não na enorme variedade de coisas que o Estado faz ou pode fazer. Outra característica sua é que ela aponta diretamente para o tema do poder, em termos da grande concentração de poder (ou, mais precisamente, de poderes), produzida pelo surgimento e funcionamento do Estado. De acordo com essa definição, entendo que o Estado pode ser utilmente desagregado em quatro dimensões. Uma, é o Estado como um conjunto de burocracias. Essas burocracias, geralmente organizações complexas, têm legalmente responsabilidades voltadas para a consecução

⁴ Para pormenores sobre o tema desta seção, sugiro ver O'Donnell (2004) e (2006).

ou proteção de algum aspecto do bem ou interesse público geral. Essa dimensão, a mais óbvia, é reconhecida quase exclusivamente pela literatura contemporânea.

O Estado é também um sistema legal, um emaranhado de regras legalmente sancionadas que penetram e co-determinam numerosas relações sociais. Contemporaneamente, em especial em democracias, a conexão entre as burocracias do Estado e o sistema legal é íntima: supõe-se que as primeiras atuem em termos de faculdades e responsabilidades que lhes são legalmente conferidas por autoridades pertinentes; o Estado moderno se expressa na gramática do direito.

Juntos, as burocracias do Estado e o direito presumem a geração, para os habitantes de seu território, do grande bem público da ordem geral e da previsibilidade de uma ampla gama de relações sociais. Ao assim fazer, o Estado (mais precisamente os funcionários que falam no seu nome) presume garantir a continuidade histórica da respectiva unidade territorial, geralmente concebida como uma nação ou um povo. Essas pretensões nos levam à terceira dimensão do Estado: ser um foco de identidade coletiva para os habitantes do seu território. Tipicamente, os funcionários do Estado, especialmente os que ocupam posições na sua cúpula institucional, afirmam ser o seu um Estado-para-a-nação ou (sem entrar em pormenores desnecessários neste momento) um Estado-para-o-povo. Com essas declarações, repetidas incontáveis vezes e de inúmeras maneiras, somos convidados a fazer o reconhecimento generalizado de um “nós” que aponta para a criação de uma identidade coletiva (“somos todos chilenos-brasileiros-peruanos”, por exemplo), que, segundo se postula, estaria acima dos conflitos e dissensões sociais ou deveria prevalecer sobre eles. É esse o referencial coletivo para o qual Estado e governo afirmam que existem e tomam decisões.

Há ainda uma quarta dimensão. O Estado é um filtro que, quando os diversos espaços e fronteiras que medeiam entre o “dentro” e o “fora” do território estão abertos ou fechados, trata de regular a população e o mercado que delimita. Alguns desses espaços são zelosamente controlados, outros jamais tiveram barreiras e outros mais foram corroídos pelos ventos da globalização. Entretanto, todo Estado procura, ou diz procurar, estabelecer filtros adequados para o bem-estar da sua população e dos agentes econômicos que atuam no seu território.

Trata-se, então, da eficácia das burocracias do Estado, da efetividade do seu sistema legal, da sua credibilidade como foco de identidade coletiva e da sua adequação como filtro. Essas dimensões não devem ser atribuídas

a priori; são tendências que nenhum Estado materializou completamente e que alguns estão longe de fazê-lo. No que respeita ao Estado como um conjunto de burocracias, seu desempenho pode desviar-se seriamente do cumprimento das responsabilidades que lhe foram atribuídas; o sistema legal pode por si só possuir sérias carências ou não se estender efetivamente a várias relações sociais e tampouco a vastas regiões; no que respeita ao Estado como foco de identidade coletiva, sua pretensão a ser verdadeiramente um Estado-para-a-nação pode não ser verossímil para boa parte da população; e o Estado pode haver abdicado da sua condição de filtro voltado para o bem-estar da sua população. Isso implica que as quatro dimensões básicas do Estado são historicamente contingentes; a medida da sua realização deve ser estabelecida empiricamente.

Dada a situação atual do nosso continente, interessa-nos particularmente um subtipo do Estado que acima defini – um Estado que contém um regime democrático. Além do que já foi assinalado a respeito do Estado em geral, esse subtipo compreende um sistema legal que valida e respalda os direitos e liberdades do regime democrático, bem como as burocracias que agem no sentido da implementação desses direitos e liberdades. Além disso, é a unidade que delimita o eleitorado, os cidadãos políticos envolvidos em virtude da existência desse regime. Trata-se, porém, de um Estado parcialmente democratizado, já que, afora o que assinalei, contém – como costuma acontecer entre nós – outras burocracias e aspectos do sistema legal que continuam sendo autoritários. Um Estado amplamente democratizado, isto é, um autêntico Estado democrático de direito, valida e respalda homogeneamente, no seu território e ao longo de diversos setores sociais, uma ampla gama de direitos e obrigações da cidadania civil, social e cultural, além dos direitos políticos decorrentes da existência de um regime democrático. Peço desculpas por assinalar que, para boa parte da América Latina, a consecução desse tipo de Estado é uma aspiração cuja concretização está muito longe.

O Estado tem sido um lugar decisivo de concentração de poderes no qual e a partir do qual se lutou por múltiplos direitos. Nos países centrais, isso supôs um Estado que na sua burocracia e legalidade se rendeu, pelo menos em parte, a relações de poder que possibilitaram tais conquistas, não poucas vezes contra os desejos de classes e setores dominantes. No longo e tortuoso caminho resultante, o Estado e o regime “incharam” com a admissão, na condição de participantes de pleno direito, de classes e setores antes excluídos. Nestes processos, esse Estado mais amplo tornou-se mais forte, inclusive em termos da dimensão decisiva da sua

credibilidade, e o regime ficou mais rico como canal de representação do conjunto da cidadania. Esse tipo de Estado é o esteio fundamental de uma ampla gama de direitos de cidadania e uma boa garantia do cumprimento dos deveres conexos.

Pouco disso ocorreu na América Latina. Infelizmente, apesar de ter havido algumas valiosas contribuições, carecemos de conhecimentos suficientes sobre a formação do Estado em nossos países, a sua relação com a emergência de nações e concepções do popular, a sucessão de vários autoritarismos e democracias, e os tempos desses processos em conexão com a emergência e funcionamento do capitalismo em nossa região e suas relações com o sistema mundial.⁵ Embora seja arriscado generalizar, está aparentemente claro que em boa parte do nosso continente faltou a relativa contemporaneidade dos processos que ocorreram nos países centrais; desde a Independência não foram poucos os casos de governos que tentaram, quase sem aparato estatal, exercer autoridade sobre populações que não se reconheciam como membros de uma mesma nação; de constituições formalmente democráticas – ou liberais – que nas suas postulações individualistas se contrapunham a concepções de caráter comunitário amplamente compartilhadas; de relações sociais capitalistas implantadas em alguma parte do território, porém pouco difundidas em outras; de incerteza em relação aos limites de cada país emergente, e de centros que, em lugar de forçar a homogeneização legal e política conseguida no Noroeste, acabaram por pactuar a coexistência de seus acordos mais ou menos constitucionais com tipos patrimoniais de autoridade em boa parte de seu território.⁶

A heterogeneidade estrutural resultante aparece hoje retratada não só na economia, na sociedade e na demografia, mas também nas burocracias estatais e em sua legalidade. Com variações de país para país, na América Latina as trajetórias históricas resultantes marcaram fortemente as características de cada um de nossos Estados; eles têm sua própria “arqueologia”, uma acumulação histórica de normas legais e instituições que surgiram a seu tempo como resposta a determinada questão social e depois permaneceram, transformando essas questões,

⁵ Ver especialmente Calderón e dos Santos (1989); Centeno (2002); Dunkerley (2002); Faletto (1989); López-Alves (2000); Oszlak (1982); e Whitehead (1994).

⁶ O que precede é uma simplificação muito sintética de uma interessante e variada literatura histórica recente [para uma boa resenha da mesma, ver Sábato (2000); ver também Annino (1994)]. Um pormenor importante, entretanto, é que o foco central dessa literatura são os processos de formação de nações e de emergência de cidadania, e não o tema conexo, porém não idêntico, da formação de Estados.

entrelaçando-as com outras e, às vezes, simplesmente subsistindo sem uma missão claramente identificável.⁷ Contrariamente ao que algumas visões tecnocráticas aduzem, nenhum Estado foi concebido ex novo, nem poderia assim ter sido; menos ainda Estados como os nossos que refletem na sua anatomia as crises e a profunda heterogeneidade de suas sociedades.

Tratei, repito, de quatro aspectos do Estado. Primeiro, a sua eficácia como conjunto de burocracias; segundo, a sua efetividade como sistema legal; terceiro, a sua credibilidade como guardião e realizador do bem público da nação ou do povo, e, quarto, a sua adequação como filtro. Na América Latina, com algumas exceções parciais e variações de país para país, tivemos e continuamos tendo Estados que registram um índice baixo nessas quatro dimensões. A ineficácia de não poucas das burocracias estatais foi amplamente documentada. A pouca e transviada penetração dos sistemas legais tem sido menos mencionada, embora recentemente alguns autores a tenhamos registrado; isso dá lugar ao que em trabalhos anteriores chamei de “zonas marrons”, regiões às vezes muito extensas nas quais as regras realmente imperantes não são estatais, mas, antes, ditadas por diversas “máfias”.⁸ Outra deficiência, não menos importante, é a baixa – e em alguns casos decrescente – credibilidade desses Estados (e dos respectivos governos) como intérpretes e realizadores do bem público de suas populações. No tocante à filtragem, nossos Estados, com poucas exceções, carecem das capacidades técnicas necessárias para operá-la eficazmente e às vezes (como fez a Argentina na década de 1990) abdicaram quase inteiramente dessa responsabilidade, cantando loas a uma incontrolada globalização.

Grandes ou pequenos na sua dimensão como burocracias, esses Estados são fracos. Alguns têm sido fracos em todos os sentidos; outros têm sido eficientes – às vezes terrivelmente eficientes – como máquinas repressoras, mas poucos conseguiram normalizar suas nações e sociedades e lhes dar coesão. Um importante fato e problema do Estado na América Latina no passado – e mesmo no presente em que predominam os regimes democráticos – é que ele, embora com algumas exceções, não penetrou nem controla o conjunto do seu território, a legalidade por ele implantada

⁷ Recolho esta expressão de Dagnino e outros (2006).

⁸ O'Donnell, *op.cit.* supra, nota 2. Entre as conclusões do seu estudo sobre a formação do Estado na América Latina, e em contraste com os países centrais, Centeno (2002, p.275) assim registra: “A bem-sucedida implantação da autoridade política (por parte do Estado central) sobre grandes territórios foi a exceção, não a regra”.

é freqüentemente truncada e a legitimidade da coerção que o respalda é desafiada, devido à sua pouca credibilidade como intérprete e realizador do bem público. Este é um Estado que, por si mesmo e pelos insumos que atuam a partir de esferas socialmente privilegiadas, é acanhado: custa-lhe muito admitir como atores de pleno direito diversos setores sociais marginalizados aos quais costuma tratar com práticas clientelistas e, às vezes, com violência. Além disso, e com graves conseqüências para a sua credibilidade, quando alguns direitos de classes e setores subordinados conseguem ser admitidos, não raras vezes não são implementados ou então são cancelados.⁹

IV. Em busca do desenvolvimento: sobre o lugar e os limites do Estado

É óbvio que as carências referidas na seção anterior são um problema grave por muitas razões, inclusive em termos de desenvolvimento. Também o são porque esses Estados e seus governos têm pouca capacidade para democratizar e unir sociedades afetadas por uma longa e dura história de pobreza, desigualdade e heterogeneidade. São esses mesmos Estados e a política praticada neles e a partir deles que agora devem, nem mais nem menos, converter-se de alguma forma em elemento fundamental de um desenvolvimento eqüitativo e sustentável. O Estado que antes talvez tivesse alcance para empreender a “primeira geração de reformas” é hoje claramente insuficiente para tomar novas direções.

É isso que temos e não temos. O Estado necessário não se encontra “logo ali” à disposição, com apenas alguns retoques, para converter-se naquele elemento essencial. Suas capacidades terão que ser construídas juntamente com a adoção de melhores políticas macro, meso e microeconômicas. Fazer boas políticas é também construir o Estado, desde que elas partam de um diagnóstico realista das capacidades estatais disponíveis e proponham, como uma de suas metas, o aumento dessas capacidades. Do ponto de vista do Estado, há uma indagação que é fundamental para toda policy econômica ou social: pergunta-se se existem capacidades estatais suficientes para formular e implementar essa policy e, em caso negativo, nela incluir um aumento paralelo e suficiente de tais capacidades. Essa é uma regra de ouro que, sem ser óbvia, costuma ser atendida.

⁹ Sobre este ponto, ver Whitehead (2004).

O que acima se sugere implica uma radical inversão de perspectiva em relação ao período anterior, em que a pergunta principal visava aparentemente a saber como alcançar tal e tal meta sem o Estado e, de passagem, como parte do sucesso procurado, estreitá-lo e de fato enfraquecê-lo.

Conforme comentei inicialmente, não existem, a partir de uma visão interativa dos processos que se fazem necessários, chaves mágicas ou receitas universais. Tampouco é possível agora (quando nos encontramos na expectativa do que seria um período de criatividade sem dogmas disciplinares) responder a priori perguntas a respeito, por exemplo, de quais deveriam ser em geral o papel e os limites do Estado ou se as políticas ou as reformas institucionais deveriam constituir a prioridade e em que seqüência, ou qual o mix adequado entre democracia representativa e participativa. É possível que das exposições dos ilustres economistas que me precederam neste seminário surjam idéias claras e precisas a respeito de como e para onde dirigir as estratégias de desenvolvimento; mas ainda assim seria a repetição de um erro grave acreditar que cabe à política e seus estudiosos encontrar a maneira de viabilizar, ou pelo menos não obstaculizar, políticas e metas previamente elaboradas por uma estratégia de desenvolvimento. Quer nos agrade ou não, o Estado e a política nele e a partir dele praticada têm sua relativa autonomia e impactos causais e, quando são ignorados, vingam-se de maneiras abruptas e às vezes explosivas.

Ciente ou não desse fato, toda estratégia de desenvolvimento encerra inevitavelmente decisões acerca do papel e dos limites do Estado – isso vem depois de perguntas sobre a maneira e forma de procurar “digerir” vários aspectos da globalização; a viabilidade e o modo de aliviar a pobreza e a desigualdade; a viabilidade e o modo de propiciar maior produtividade em tais ou tais setores da economia –, e um longo etcétera, parcialmente preenchido pelo temário deste seminário e da seção dele de que estou tratando. Além disso, as respostas aos citados limites dão-se – vão-se dar – em contextos democratizados e, de fato, em não poucos dos nossos países insuficiente ou deficientemente democratizados, porém sujeitos em todos os casos à incerteza das eleições e a múltiplas expressões de demanda e protesto social. Esse fato ocorre não só em sociedades fragmentadas e pouco coesas, mas também no contexto e interior de um aparelho estatal cuja tendência é espelhar essas características.

O temário deste seminário reflete adequadamente essas preocupações ao incluir, além das perguntas a que acima aludi, a seguinte:

“Como articular uma aliança de interesses em prol do desenvolvimento com equidade?” Esta pergunta e as reflexões que acima formulo colocam esse tema totalmente no plano da política democrática, principal terreno em que a questão do lugar e dos limites do Estado e da própria política é deslindada. Convém recordar que viemos de um período no qual se concebia que o Estado e a política tinham quando muito de facilitar (e de fato e sobretudo não dificultar) as duas grandes tarefas que nossos países enfrentavam. Uma, a democratização, que muitos conceberam como principal tarefa de uma sociedade civil que acolhia quase todos os “bons” em face dos inumeráveis “maus” (autoritários ou interessados no lucro) que se entrincheiravam no aparelho estatal. A outra grande tarefa era certamente o crescimento econômico, de que se ocupariam “os mercados”, uma vez liberados do abraço asfixiante do Estado. Embora essas duas grandes dicotomias tivessem fontes ideológicas e suportes sociais diferentes, foram coincidentes em condenar o Estado como principal fonte dos males que afligiam nossos países.

Com efeito, já na década de 1980 o Estado era um alvo óbvio e em não poucos sentidos entendível. Para isso contribuíram, vindo às vezes de extremos opostos do espectro ideológico, a memória fresca da brutal repressão imposta em vários dos nossos países e a hipertrofia e ineficácia de boa parte do aparelho estatal que havia permanecido como herança da crise do modelo substitutivo de importações, entre outros males. Por essa razão, as soluções pareciam bastante simples: fomentar o pleno desdobramento das forças e virtudes da sociedade civil e dos mercados. Isso implicava duas metas concomitantes. Uma, a redução do aparelho estatal a dimensões e funções adequadas a visões ortodoxas do Estado mínimo de livros de texto. A outra, sem demasiada consciência aparente de que se propunha algo pouco compatível com a democratização, a proteção dos novos ocupantes da cúpula do aparelho estatal – presidentes e tecnocratas políticos – da política e dos políticos, presumíveis adversários das políticas com as quais, a partir do Estado, este seria alijado para que os mercados e a sociedade civil nos salvassem.

O que devia, então, permanecer do Estado? Que eu saiba, em nenhuma parte houve um programa (uma “estratégia”, já que o seminário trata delas) razoavelmente claro. Houve, sim, legiões de consultores e créditos internacionais para as múltiplas “racionalizações” do aparelho estatal que os tecnocratas políticos (tecnopols) iniciaram com entusiasmo e simultânea segurança em relação à racionalidade de seus conhecimentos. Carecemos de avaliações abrangentes dessas atividades; parece-me,

porém, que se pode dizer que em boa parte de nossos países o que permaneceu foi uma nova aglomeração de burocracias estatais: algumas delas funcionam melhor do que antes, outras funcionam pior, outras não funcionam e outras mais, não obstante a descoberta tardia de que deveriam funcionar, foram eliminadas ou desmanteladas.¹⁰ Além disso, o saldo em termos da efetividade do sistema legal e da credibilidade do Estado e de governos não me parece que tenha sido melhor.

Tomei a liberdade de fazer essas generalizações porque, por detrás das amplas perguntas que para este seminário me foram feitas sobre o papel que a política poderia desempenhar a fim de facilitar, apoiar e promover uma estratégia de desenvolvimento com equidade, há esta pergunta que me parece central para discutir esta questão: quais seriam os papéis e limites permissíveis e desejáveis para o Estado (e para a própria política) dentro de tal estratégia? Na visão que acima delineei, esses limites são muito estreitos: interferir o menos possível na economia, privatizar ou terceirizar quase tudo, deixar os tecnocratas políticos governar sem interferências, “flexibilizar” as relações de trabalho, obedecer sem maiores reflexões ao dogma de descentralizar ou delegar as políticas de educação, saúde e habitação o mais longe possível do Estado central e, no lado já não tanto dos mercados, mas da sociedade civil, simultaneamente, confiar às ONGs e seu “terceiro setor” boa parte das responsabilidades de política social e de coesão social em geral das quais o Estado estava sendo separado.

Supunha-se, nos últimos tempos, que o papel dos políticos e, acrescento, de vários líderes sociais, intelectuais e profissionais “responsáveis e sérios” era reconhecer a racionalidade desses processos e decisões e, portanto, cada um no seu respectivo meio aventar o risco, sempre latente em vários de nossos países, de irrupções “demagógicas” que, argumentava-se, somente expressariam nostalgias tresnoitadas e irracionalidades provincianas. Claro está que o fantasma de eleições nacionais das quais resultaram presidentes incapazes de entender do que se tratava jamais deixou de rondar. Mas as surpresas desagradáveis foram poucas, graças ao quase unânime bombardeio que os meios de comunicação e os doutos gurus que neles transitavam deflagraram sobre

¹⁰ Existe uma farta literatura monográfica sobre estes temas que é impossível resumir aqui. Discussões úteis de diversos aspectos (e sob diferentes pontos de vista) destes temas podem ser encontradas em Bresser Pereira e Spink (1999); Centro de Estudos Sociais (2006); CLAD (1998); Cunill Grau e Ospina Bozzi (2003); Evans (1995); Huber (1995); Kliksberg (2005); Oszlak (2001); e Schneider e Heredia (2003).

a pressa com que em alguns casos foram adotadas políticas praticamente irreversíveis, a influência de alguns organismos internacionais de crédito que seguiam mais ou menos ao pé da letra o famoso “Consenso de Washington” e, certamente, os múltiplos mecanismos de sedução exercidos sobre esses presidentes e os elementos que os rodeavam. Isso reforçou a tendência – que admito estar recordando com grande fastio – a qualificar de irracionais e retrógrados todos os que ousamos criticar essa visão, certamente com pouquíssima ressonância.

Nesse período, com maior ou menor intensidade e duração segundo os países e com exceções parciais, a economia (na realidade a versão particular da economia que não poucos economistas e seus apoios sociais sustentavam) reinou absoluta. Por sua vez, a principal política social, além da que seria voluntariamente implementada a partir da benemérita sociedade civil, era a que resultaria do famoso “derrame” dos benefícios que o crescimento econômico iria produzir. Um pouco mais tarde, quando os prometidos derrames não foram capazes de conter um descontentamento crescente, foi necessário recorrer às “ambulâncias e bombeiros” de um variado menu de políticas sociais mais ou menos bem focalizadas que corroeram os aspectos universalistas não muito numerosos herdados do período anterior. Claro está que já se faziam então notar a desigualdade crescente e os poucos avanços contra a pobreza para os quais algumas vozes quase no deserto (entre as quais certamente a da CEPAL) chamaram a atenção. Além disso, a parte do aparelho estatal que devia ocupar-se das novas ou ressuscitadas políticas sociais foi a mais desmantelada e desmoralizada de todas.

Houve certamente variações em nossa região, tanto na intensidade com que os fatos acima expostos se propagaram quanto no timing desses processos. Mas permanece como fato indubitável que, por trás deles, uma grande vitória ideológica alicerçou os múltiplos apoios granjeados por essa visão, pelo menos nas primeiras etapas de sua aplicação. Refiro-me, primeiro, ao predomínio que se conseguiu de uma concepção muito negativa e, portanto, estreita do que podem e devem fazer o Estado e a política e, depois, ao esforço no sentido de construir capacidades estatais que se limitou às poucas burocracias e normas jurídicas diretamente implicadas nas citadas políticas, enquanto muitas outras eram derrubadas ou suprimidas. Estabelecido esse limite normativo, as políticas que implementaram essa visão encontraram terreno livre, à exceção dos tropeções causados por episódios flagrantes de corrupção e por protestos e dissensões que não conseguiram articular uma visão alternativa.

Por sua vez, a política é um debate permanente em torno dos limites adequados do Estado e da própria política. As forças historicamente progressistas lutaram por muitas coisas, uma das quais foi a expansão desses limites. Recordemos que nos países centrais o contrato de trabalho configurou durante bom tempo uma relação regida pelo direito privado; recordemos também que os sindicatos foram proibidos – e reprimidos – como associações ilícitas. Argumentava-se, nas lutas travadas a seguir, que a desigualdade real presente no pano de fundo da igualdade formal do contrato de trabalho era uma questão preeminente de equidade e, portanto, passível de converter-se em política e, por meio desta, ajudar na expansão da autoridade do Estado para regular essas relações, mediante leis e instituições para tanto criadas. Ademais, essas lutas propunham – e acabaram conseguindo – o reconhecimento de que a categoria do trabalhador não era individual, mas, antes, coletiva e por isso merecia representação em sindicatos, partidos e negociações coletivas. Essas lutas foram bem-sucedidas porque conseguiram inserir-se como direitos, passando a integrar a legalidade de um Estado que, ao mesmo tempo, cresceu burocraticamente, por meio de instituições destinadas à implementação e custódia desses direitos (e das obrigações deles resultantes). Essa politização de uma questão arduamente defendida por alguns como sendo de natureza puramente privada voltou a ocorrer em outra esfera: as relações de família e de gênero. O que há para muitos de mais sagrado no âmbito privado do que a família e o que esta encerra de mais legítimo do que a autoridade patriarcal nela exercida? De novo, lutas árduas suscitaram (e em boa medida conseguiram, embora em um nível ainda insuficiente entre nós), mediante a mobilização da questão nas famílias, ruas e parlamentos, a inserção de direitos no sistema legal que implicaram uma grande expansão dos âmbitos da sociedade que o Estado e a política podem legitimamente alcançar. Esse tipo de processo implicou que, pelo menos nos países centrais, tanto o regime democrático quanto o Estado se alargassem e fortalecessem, com isso permitindo novas realizações.

Os exemplos citados e outros mostram quem está em jogo em questões sociais importantes e em que relações de força, bem como até onde se estendem os limites que em cada período são considerados aceitáveis para o Estado.¹¹ Esses aspectos são matéria permanente de questões decisivas sobre interesses e identidade que pressionam em

¹¹ Por exemplo, em vários de nossos países, a história da adoção e expansão de concepções dos direitos humanos também pode ser examinada deste ângulo.

várias direções.¹² Além disso, essas pressões não são homogêneas: os que brigam pela expansão do Estado em uma área de policy podem ser os mesmos que pleiteiam a sua restrição em outras. Isso significa que não há nem haverá nesse fato um ponto de equilíbrio: a história dos países, principalmente quando fortalecida com as liberdades que a democracia consagra, é e será uma discussão permanente sobre os limites apropriados do Estado e da própria política. Hoje, após um período de estreitamento e de crescente evidência das suas conseqüências negativas, enfrentamos não só o desafio de não cair em um movimento de pêndulo na direção oposta e igualmente nefasta, mas o de encontrar caminhos que confluem em Estados dotados das capacidades necessárias para a consecução de um desenvolvimento com equidade e o fortalecimento da democracia. Esses caminhos e o seu traçado, de modo geral e em cada uma das grandes questões desse tipo de desenvolvimento, sempre serão contestados. Essa oposição é boa, além de ser, sobretudo na democracia, um componente inevitável do que trata a política. Mas, após as oscilações de que viemos, talvez seja possível que se formulem essas contestações dentro de uma faixa não muito ampla; nesse caso os consensos que às vezes se afirma buscar seriam na realidade dissensões democraticamente reguladas.

Por isso acredito que a questão dos limites adequados do Estado com vistas a sustentar e ampliar a democracia, viabilizar um desenvolvimento com equidade e aumentar a coesão social é uma discussão eminentemente política que se precisa recuperar na América Latina.¹³ Recordemos que em vários de nossos países viemos do pior possível: ditaduras durante as quais a própria discussão foi brutalmente reprimida, já que, no entender dos peritos da segurança nacional e dos “técnicos” da economia, os ruídos confusos e subversivos que vinham da sociedade não eram necessários. Mais tarde, durante o período recente que acima discuto, foi um pouco melhor para nós: não se reprimiu a discussão, mas ela foi sufocada por uma visão estreita que conseguiu durante bom tempo apresentar-se como a única racional. Hoje se trata de reabri-la, com vistas não só a um desenvolvimento equitativo, mas também à sustentação e expansão das democracias que possuímos.

¹² De fato, historicamente se tratou não só de expansões, mas também de encolhimentos que se procurou inserir legalmente. Além da sua pertinência em uma ou outra situação, as mudanças na legislação trabalhista que em vários de nossos países foram formalizadas sob a rubrica da “flexibilização trabalhista” são ilustrativas deste ponto.

¹³ Restrições de espaço me impedem de aprofundar este tema, cuja problemática coincide com a dos outros aspectos referidos nesta frase. Uma elaboração valiosa do tema da coesão social numa perspectiva latino-americana é o livro recente da CEPAL (2006).

V. Algumas considerações práticas

Começo fazendo uma salvaguarda: existem diferenças significativas entre os nossos países; há Estados que funcionam razoavelmente bem em várias das quatro dimensões que acima propus (por exemplo, Chile e Costa Rica); outros o fazem em algumas delas, mas estão longe de fazê-lo em outras (Brasil, México e Uruguai, ainda que em diferentes dimensões e de novo exemplificando); outros mais nunca foram especialmente competentes, porém experimentaram sérias regressões (Argentina), e há ainda países que têm uma estatalidade muito incompleta em todas as dimensões.¹⁴ Estas são diferenças importantes, pontos de partida do que chamo de estatalidade dos nossos países que toda estratégia de desenvolvimento não deveria ignorar.

Passo agora a algumas sugestões. Elas estão longe de ser uma “estratégia” de construção estatal; limitam-se a algumas áreas problemáticas que, a meu ver, deveriam ser privilegiadas de um ponto de partida que, não obstante as salvaguardas assinaladas, reveste baixa estatalidade. A idéia é começar a adequar o Estado para convergir em vias de apoio a um desenvolvimento eqüitativo que o compatibilizem, ao mesmo tempo, com o fortalecimento e a expansão da democracia de não menor necessidade.

Guio-me, no que se segue, pelas dimensões do Estado que especifiquei na seção número 3 deste texto.

A. *Aumentar a eficácia do Estado como burocracia: construir ou reforçar a espinha dorsal do aparelho estatal.*

Há aqui um aspecto fundamental, um sine qua non de todo avanço. Quase todos os nossos países necessitam desesperadamente de um bom serviço público, isto é, de uma burocracia estatal regida por critérios universalistas de incorporação, promoção e avaliação. Esta é a espinha dorsal do Estado, que sem ela se desagrega em um aglomerado de instituições ineficientes e incoordenáveis. Um serviço público implica salários dignos, carreiras pautadas por critérios objetivos, oportunidades

¹⁴ O tom cauteloso destas afirmações reflete que, não obstante algumas contribuições recentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco Mundial e do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, há enorme carência de dados suficientemente minuciosos, comparáveis e confiáveis, sobre muitos dos países da região.

de capacitação periódica e proteção contra a corrupção, o clientelismo e o nepotismo. Esses pressupostos não são de fácil consecução. Custam dinheiro e implicam horizontes de tempo que muitos dirigentes políticos ignoram ou rechaçam. Para não poucos deles é preferível, a todo o tempo, nomear funcionários por razões clientelistas, nepotistas ou simplesmente desonestas. Quando esses atos são praticados, é muito difícil descontinuá-los, dado que as burocracias se hipertrofiaram com várias camadas geológicas de funcionários pouco capacitados ou motivados, a não ser para proteger com ardor os respectivos cargos.¹⁵

Reverter essas situações exige visão e coragem. Os interesses já instalados na burocracia estatal e os dos políticos desejosos de dar continuidade a tais práticas asseguram a persistência de conflitos dentro de um processo em que os bons resultados são alcançados no longo ou, quando muito, médio prazo. Do lado dos governantes, as habituais respostas são conhecidas. Não mudar nada, usufruindo também eles as vantagens pessoais ou táticas da situação, adotar reformas cuja implementação estão pouco inclinados ou dispostos a empreender, ou nomear todos os “assessores” e criar todas as burocracias paralelas possíveis. Apesar de às vezes esta última prática abrir a porta a pessoas qualificadas, uma consequência paralela é a introdução de outro canal clientelista de acesso ao aparelho estatal, com o qual em não poucas repartições as dotações de pessoal se assemelham mais a sorvedouros do que a respostas a necessidades funcionais.

Sem a espinha dorsal de um bom serviço público, embora esse possa existir nos serviços centrais e em algumas áreas estratégicas da política econômica, social e previdenciária, mesmo quando ele é grande, há pouco Estado, e o pouco que há não é compatível com a democracia e o desenvolvimento. De forma quase natural, esse aparelho estatal desvertebrado é um criadouro de mini e macro corrupção e clientelismo. Dadas a pobreza e a desigualdade existentes em nossos países, é um fato triste que a extirpação do clientelismo seja uma proposta a prazo bastante longo. Mas se o clientelismo for combatido de forma consistente, sua redução paulatina é possível. Para isso, a extensão de um verdadeiro

¹⁵ Para um panorama útil de diversos aspectos do serviço público e das tentativas de reforma empreendidas na América Latina e no Caribe, ver Oszlak (2001). Cabe assinalar que esse autor menciona numerosas e profundas deficiências da informação disponível e conclui comentando a “grave brecha” existente entre as intenções proclamadas e os resultados.

serviço público é um aspecto importante, não só pela maneira mais objetiva com que seus funcionários costumam relacionar-se com o público, mas também porque eles põem limites aos políticos clientelistas e corruptos que medram nas burocracias patrimonialistas. Esta não é a panacéia contra o clientelismo, a corrupção, o nepotismo e males semelhantes, mas, juntamente com uma opinião publica vivamente preocupada com esses temas (e o ingrediente de liderança ao qual me refiro abaixo), ela muito pode ajudar no controle de vícios que tantos danos causam ao desenvolvimento e à democracia e tanto afetam todas e cada uma das dimensões do Estado.

B. Aumentar a efetividade da legalidade estatal: estender homogeneamente pelo menos a vigência de direitos civis básicos sem descuidar da expansão de direitos sociais.

Cada país da região tem suas peculiaridades, mas em quase todos existe uma ampla parcela da população que se encontra abaixo de um nível mínimo de bem-estar e desenvolvimento humano, em termos não só de bens materiais e acesso a direitos sociais, mas também de direitos civis básicos; por estes, quero dizer direitos individuais elementares – não poucos dos quais são hoje também definidos como direitos humanos –, como proteção contra várias formas de violência, tratamento respeitoso independentemente da condição social, inviolabilidade do domicílio, acesso equitativo à justiça, não discriminação, e outros semelhantes. Na ausência de tais direitos, os integrantes dessa população não são pobres só materialmente: também o são legalmente, inclusive denega-se a eles de fato direitos que formalmente lhes são outorgados. Salvo exceções não muito freqüentes, o Estado latino-americano sempre manteve uma postura distante e alheia, quando não hostil, perante boa parte da sua população; foi prática habitual (que mesmo com regimes democráticos continua a repetir-se em alguns casos) a dupla discriminação implícita na denegação de muitos de seus direitos, juntamente com a concessão a outros de privilégios e isenção de obrigações. Trata-se, então, da possibilidade de ir além da consecução – importante – de um regime democrático e avançar no sentido de níveis – para chamá-los de algum modo – decentes de cidadania civil; esta é uma meta urgente e bastante factível que não deveria ser adiada ou esquecida durante os necessários esforços para estender os direitos sociais. Uma forma de avançar nessa direção começa

pela extensão homogênea da legalidade estatal, pelo menos no que respeita aos direitos civis, para que abranja não só o conjunto do território, mas também todas as categorias sociais.¹⁶

Por sua vez, a necessidade de ampliar e homogeneizar a legalidade democrática do Estado apresenta um paradoxo ante a emergência recente e, de modo geral, o reconhecimento crescente dos direitos coletivos de diversas minorias, sobretudo os povos indígenas. Em todos os países, inclusive os centrais, o contato entre a legalidade estatal e a cultura, identidade e legalidade desses povos dá lugar a sérios problemas que às vezes não admitem soluções plenamente satisfatórias para ninguém. Todavia, como uma demonstração alentadora de que o élan democrático da América Latina nas últimas décadas não foi meramente formal, vários países fizeram recentemente importantes avanços (pelo menos em contraste com o desconhecimento e a desumanidade com que esses temas foram tratados no passado) no reconhecimento da identidade e dos direitos desses povos. Isso implica uma dupla e complexa tarefa, mas não impossível: por um lado, ampliar a legalidade estatal até eliminar as regiões às vezes amplas em que prevalecem de fato legalidades “mafiosas” e, pelo outro, fazê-lo de tal maneira que se estabeleça uma convivência respeitosa com a legalidade dos povos indígenas.

As questões que discuto nesta seção, apesar do seu aparente distanciamento de uma estratégia de desenvolvimento equitativo, são, entretanto, de grande importância para ela. Uma economia dinâmica supõe produtores, consumidores e trabalhadores que decidem e planejam suas vidas com o resguardo de direitos que conhecem e sabem que podem exercer. E uma economia que quer ser, além de dinâmica, socialmente equitativa não concede seus bens a clientes, mas os gera e compartilha com cidadãos/cidadãs. Os poderes que emanam dos direitos políticos implícitos no regime democrático, juntamente com os direitos civis cuja decidida expansão recomendo, são recursos que podem tornar possível para nós a conquista, finalmente, de uma gama ampla e largamente compartilhada de direitos sociais, meta central, a meu ver, não só da democracia, mas também de uma estratégia de desenvolvimento com equidade.

¹⁶ Para a discussão do tema dos direitos civis em nossa região, devo remeter-me a O'Donnell (1999 e 2003).

C. *Aumentar a credibilidade do Estado e governo como verdadeiros agentes gerais do bem público. Para isso, inserir os aprimoramentos do Estado e, certamente, as propostas de desenvolvimento em projetos democráticos que, com boas políticas (reflexivas, abertas e transparentes) e bons exemplos de probidade republicana na cúpula do Estado e governo, ofereçam um futuro verossímil de justiça e coesão social.*

A implementação de praticamente todas as políticas de equidade é complexa e sua aplicação deve prosseguir durante um longo período; nada é mais corrosivo para a consecução das metas cabíveis do que a crença generalizada de que seus formuladores ou os que as aplicam perseguem metas inconfessáveis.

Nada pode substituir um componente tão fundamental, mas também tão inacessível quanto o das boas lideranças políticas. A necessária mescla de inteligência, sagacidade e vocação para o bem comum, temperada com fortes doses de ambição, torna raros os melhores exemplos desse nobre ofício. Não podemos “produzir” esses personagens, mas podemos preocupar-nos de que haja condições contextuais que permitam não só que eles existam, mas que decidam consagrar seus talentos às ingratas tarefas da política (mais ingratas ainda porque os políticos e as instituições representativas da democracia são os que menos confiança despertam na América Latina).¹⁷ Mudar essa realidade implica, entre outras coisas, cuidar de que a carreira política siga um *cursus honorum* dentro do qual, por exemplo, os cargos de representação no nível local sejam devidamente valorizados (e remunerados) e os do legislativo sejam apreciados por si mesmos e contem com o apoio de pessoal capacitado para que o Congresso possa efetivamente legislar.

E em todo caso, a partir de diferentes posições na sociedade, deveríamos fomentar uma consciência generalizada de cobrança aos políticos (sobretudo os ocupantes de postos de governo) de um alto grau de responsabilidade, autenticidade e transparência nas suas ações; deveríamos lembrá-los, de vez em quando, de que a autoridade e o poder do Estado são nossos e nós só os emprestamos a eles para que gestionem o bem público. Os políticos que reconhecem esse fato costumam ser, não por acaso, os mesmos que sabem que precisam de um bom serviço público no Estado.

¹⁷ Tal como as valiosas pesquisas do Latinobarómetro têm mostrado repetidas vezes.

D. *Filtrar mais adequadamente as diversas dimensões da globalização e mostrar que existe vontade de fazer essa boa filtragem.*

Não resta dúvida de que a globalização impõe restrições, até mesmo aos Estados mais fortes. Há, porém, uma grande distância entre essa constatação e a passividade governamental: é a distância que medeia entre o controle de algumas das consequências negativas da globalização, de um lado, e a adaptação passiva a ela e mesmo a celebração de todas as suas consequências, do outro. Um especialista nesse tema assim comenta:

"A globalização econômica de modo algum se traduz necessariamente em uma diminuição do poder do Estado; na realidade, ela está transformando as condições em que o poder do Estado é exercido... Há muitas boas razões para duvidar das bases teóricas e empíricas dos argumentos de que os estados-nação estão sendo eclipsados pelos padrões contemporâneos da globalização" (Held, 1999).

Com interesse direto para nossos países, esse autor acrescenta:

"Certamente, toda avaliação dos impactos acumulativos da globalização deve reconhecer seus efeitos altamente diferenciados, já que certos tipos de impacto – de decisão, instituição, distribuição ou estrutura – não são experimentados uniformemente por todos os Estados... o impacto da globalização é mediado significativamente por estratégias específicas dos governos, bem como da sociedade, para desafiar, administrar ou aliviar os imperativos da globalização" (Held, 1999).¹⁸

Além disso, há evidência de que, contrariamente a dogmas que foram populares em nossa região, os Estados centrais não diminuíram suas atividades diante da globalização, mas, ao contrário, expandiram algumas e, em relação a outras, reacomodaram suas instituições (e as respectivas capacidades) a fim de regular e redirecionar a globalização no sentido do bem público da população.¹⁹ Há também evidência de que o esforço envidado pelos países que recentemente ingressaram na União Européia, seguindo as pautas por ela impostas, resultou em considerável aumento das responsabilidades e da capacidade técnica de seus respectivos Estados.²⁰

¹⁸ Ver Agnew (1999), Diniz (2004) e Evans (1997), que apresentam conclusões semelhantes.

¹⁹ Ver Weiss (2005), para um estudo que argumenta e em parte demonstra este fato com relação aos países da União Européia.

²⁰ Laszlo Bruszt, pesquisa em curso no Instituto Universitário Europeu, Florença. Este autor comenta o contraste entre estas influências e as que eram exercidas simultaneamente na América Latina, a partir das convicções neoliberais do governo dos Estados Unidos e das respectivas IFIs.

Embora eu não possa estender-me na consideração desse tema, penso que é importante frisar que o discurso a respeito de que só nos cabe aceitar passivamente todos os ventos trazidos pela globalização produziu conseqüências muito negativas (a Argentina da década passada é provavelmente o maior exemplo). Entre outros efeitos, pesa muito a contribuição que essa aceitação deu para o desmantelamento do aparelho estatal, inclusive a omissão da criação no seu interior das capacidades necessárias para processar e “digerir” a globalização. Esse não é um argumento em favor de um Estado fechado e hostil ao mundo exterior, mas, isso sim, de um Estado que seja um filtro inteligente e capacitado da globalização. Para esse efeito será fundamental apoiar e, quando fizer falta, criar, paralela e conjuntamente com um serviço público, as capacidades para que esses Estados e, atrás deles, seus países possam encarar mais adequadamente – não só na área econômica – as oportunidades, os desafios e as restrições da globalização.

VI. Arrecadar e gastar

Esses Estados em construção, reivindicados em suas quatro dimensões por estratégias de desenvolvimento que apontam para a equidade e pelos imperativos de ampliação das cidadanias subentendidas na democracia, são entidades que devem arrecadar e gastar mais e melhor. Várias contribuições mostram a insuficiência e iniquidade dos sistemas fiscais que hoje sustentam nossos Estados e a conseqüente necessidade de mudar essa situação a fim de alcançar metas de desenvolvimento razoáveis.²¹ A concretização dessa mudança não é uma tarefa pequena na presença de sociedades muito desiguais em que os setores e classes dominantes podem exercer um forte poder de veto – quando não de subtração – contra as reformas fiscais necessárias.

Apesar disso, é necessário avançar nessa direção. Para tanto, farão falta certamente, além de bons critérios técnicos e jurídicos, burocracias que se assemelhem cada vez mais a verdadeiros serviços públicos, como parte de Estados e governos que se tornem mais confiáveis nas suas proclamações de serviço ao bem público; sabemos que essa credibilidade é condição essencial para a melhoria da capacidade fiscal dos Estados. Também farão falta lideranças políticas e sociais que proponham e

²¹ Ver especialmente Machinea (2007).

adotem, com coragem e visão de futuro, as políticas e os acordos cabíveis. Em muitos países da região, a ineficácia de diversas, a falta de efetividade do sistema legal (incluindo as sérias carências do poder judiciário) e a pouca credibilidade do Estado e governo marcam um ponto de partida difícil em que quase nenhum setor social vê boas razões para aceitar o aumento de suas contribuições para o Estado. Sem um Estado mais em forma e verossímil, será sempre possível eludir, vetar ou sabotar as reformas fiscais que um desenvolvimento eqüitativo requer.

Esse Estado e seu governo também devem gastar melhor, não só eliminando os grandes vertedouros que são a corrupção e o clientelismo, como escolhendo com inteligência as políticas que devem receber prioridade; de novo aparece a necessidade simultânea e interativa de construir o Estado juntamente com a promoção do desenvolvimento eqüitativo. Além disso, esse dispêndio mais eficiente inclui a demonstração irrefutável de que se gasta melhor.²² Aqui surgem temas importantes, mas que costumam apresentar-se como questões alheias à problemática do desenvolvimento eqüitativo e da construção do Estado. Refiro-me à transparência das decisões governamentais, à efetiva prestação de contas, ao acesso fácil e disponível à informação na Internet e a outras propostas semelhantes. Estes são atos e processos que Estado e governo devem aos cidadãos e às cidadãs que na democracia são a origem e razão do poder por eles exercido. Todavia, ao mostrarem a estreita conexão existente entre expansão da democracia, desenvolvimento eqüitativo e boa estatalidade, tais atos e processos também são condição indispensável à qualidade das políticas de desenvolvimento e à eficácia, efetividade, credibilidade e adequação do Estado.

As alianças necessárias ao avanço nessa direção não estão estatisticamente estabelecidas: os privilegiados que pagam serviços privados de saúde, educação, transporte e segurança vêm pouca necessidade de pagar impostos a fim de sustentar serviços públicos nessas áreas; as classes médias, que vêm os privilegiados pouco pagarem e costumam não observar o que os pobres pagam sob a forma de taxas e impostos indiretos, já se sentem oprimidas por sua carga impositiva, enquanto os pobres, muitos deles integrantes de um

²² Talvez se pudesse pensar na possibilidade de uma adequada identificação das receitas fiscais adicionais obtidas como resultado de reformas adotadas, em controles especialmente cuidadosos de dotações e gastos desses fundos que teriam a participação, além de funcionários do Estado e auditores independentes, de diversas categorias de contribuintes.

imenso setor informal, contribuem com o seu quilo de carne via taxas e impostos indiretos, mas certamente não têm capacidade contributiva para financiar os cofres públicos de forma sólida e sustentada. Repito de maneira extremamente simplificada esse fato bem conhecido. Penso que vale a pena lembrá-lo porque a necessária consecução de uma melhor estatalidade está certamente estruturada sobre boas políticas em diversas áreas; mas também é preciso que, a partir do Estado e da política, se propaguem imagens plausíveis de uma sociedade melhor em que, entre outras coisas, vários setores sociais comecem a encontrar boas razões para pagar impostos mais eqüitativamente arrecadados e gastos. Esses são caminhos que – novamente invocando uma das perguntas do temário deste seminário – muito ajudariam na resposta sobre “como articular uma aliança de interesses em prol do desenvolvimento com eqüidade”.

Os Estados que temos em quase todos os nossos países, como já argumentei, não são fracos apenas para conduzir à democracia; também são fracos e assim continuarão se encararmos superficialmente o conseqüente desafio de conseguir uma fiscalidade que sustente um desenvolvimento eqüitativo juntamente com o fortalecimento das quatro dimensões do Estado; na área tributária, bem como em muitas outras também estreitamente vinculadas ao sucesso de políticas de desenvolvimento eqüitativo e coesão social, deparamos de imediato com os problemas derivados da nossa deficiente estatalidade.

VII. Algo à guisa de conclusão

Tenho afirmado insistentemente que uma estratégia de desenvolvimento com eqüidade também deve ser um grande esforço de construção das quatro dimensões do Estado. Esse esforço não deve ignorar as suas conseqüências sobre o desenvolvimento, assim como uma estratégia de desenvolvimento não deve ignorar que seu êxito tem como condição o fortalecimento do Estado nas suas quatro dimensões.²³ Essa

²³ A possibilidade de que assim seja aumentou consideravelmente, ao que me parece, graças à bem-vinda atenção que diversos economistas vêm dispensando aos fatores institucionais; mas embora esta seja uma aproximação muito promissora com outras ciências sociais, ainda falta bastante para a consecução de critérios e definições transportáveis de umas para outras disciplinas. Ver, para exames recentes desta questão (que espero mereça futura discussão) do ponto de vista sociológico, Portes (2007), e do ponto de vista da ciência política, Knight e Johnson (2007).

talvez seja a nova equação a que deveriam ajustar-se as futuras tentativas de empreender, de uma vez, um desenvolvimento equitativo e, com ele, sociedades coesas.

Felizmente, estamos saindo de um período em que alguns acreditavam saber quase tudo. Não havia então e tampouco há agora estratégias viáveis que possam ser propostas a partir tão-somente da economia ou da política (ou da sociedade). Os três grandes desafios da atualidade – desenvolvimento equitativo, democracia de cidadania ampliada e boa estabilidade – devem ser parte de um esforço complexo e certamente longo cujos atores reconheceriam o caráter interativo dos processos envolvidos. Para isso será útil considerar dois pontos que ressaltarei neste texto. O primeiro é que devemos resgatar o Estado e a política de encurralamento a que o relegou a visão até há pouco predominante. O segundo é que na democracia é inevitável – e bom – que o lugar e os limites do Estado e da política sejam matéria de permanente discussão.

Uma condição para o avanço nessa direção é a ampliação da agenda pública de nossos países. Monopolizada quase totalmente por questões de natureza econômica (também quase sempre definidas segundo a visão que acima critico) e por preocupações de segurança, a tendência dessa agenda tem sido de definições propícias a criminalizar a pobreza e, com isso, acentuar o hiato já profundo existente entre o setor popular e o resto da sociedade. Espero que a proposta das entidades organizadoras deste seminário de procurar, discutir e sugerir novas estratégias de desenvolvimento resulte em uma contribuição importante para a ampliação e oxigenação dessa agenda. De minha parte, apresentei um argumento agnóstico sobre estratégias – políticas ou econômicas – formuladas globalmente ou a priori; baseei esse argumento na necessária redefinição do lugar e dos limites do que é político e estatal, sobretudo no presente contexto democratizado de nossa região; essa redefinição, que de fato já se encontra em curso, mas pouco tem sido discutida como tal, introduz dinâmicas complexas que devemos aprender a aproveitar. Também baseei meu agnosticismo nas importantes diferenças existentes entre os países da América Latina, inclusive no que respeita à sua estatalidade. Finalmente, propus alguns critérios gerais que podem orientar futuros esforços nesses planos.²⁴

²⁴ Antecipo-me a reconhecer que estes critérios estão longe de ser fórmulas operacionais. De qualquer modo, espero haver sustentado que, ao menos pelo lado da política e da ciência política, seria arriscado o empenho nessas fórmulas, sem levar em conta as especificidades de cada caso e os diálogos interdisciplinares necessários ao reconhecimento e aproveitamento das interações em jogo; nos últimos tempos tem havido excessivas generalizações vazias e prescrições dogmáticas para que se volte a formulá-las.

O corolário destas reflexões é um convite coerente com a inspiração deste seminário para que se abra e promova a discussão, não como uma questão meramente teórica, mas partindo de uma posição que se enuncia como claramente comprometida com um propósito de desenvolvimento com equidade e de fortalecimento e expansão da democracia. Essa é uma posição que não só postula ambas as metas, mas que, ciente dos conflitos e concessões mútuas que ocorrerão ao longo do caminho, não vacila em fazer de sua discussão parte legítima da política que é praticada nas democracias.

Escrevi estas linhas apoiado na esperança de que o reconhecimento das interações que aqui delineei ajude a ir descobrindo as sinergias que elas possibilitam. Nesse espírito, concluo com a transcrição da parte final de um texto escrito por um grande sociólogo, Max Weber ([1923]1994:369):

“A política se assemelha a um trabalho penoso e lento de duras madeiras, feito com uma combinação de paixão e sensatez. É com certeza inteiramente correta, e toda a experiência histórica a tem confirmado, a afirmação de que o possível jamais teria sido realizado se, neste mundo, os indivíduos não tivessem tentado repetidamente o impossível”.

Bibliografia

- Annino, Antonio e Francois-Xavier Guerra (orgs.) (2003), *Inventando la Nación. Iberoamérica. Siglo XIX*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink (orgs.)(1999), *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Calderón, Fernando e Mario dos Santos (eds.)(1989), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización, descentralización del Estado e actores territoriales*, vol. 6, Buenos Aires, Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO).
- Centeno, Miguel Ángel (2002), *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Centro de Estudos Sociais e de Opinião Pública (2006), *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, México, D.F., Cámara dos Deputados, LVIII Legislatura.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, Alfaomega.
- ____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)/E), Santiago do Chile.
- ____ (2007), *Coesão social. Inclusão e sentido de pertencer na América Latina e no Caribe* (LC/G.2335), Santiago do Chile.
- CLAD (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento)

- (1998), *A New Public Management for Latin America*, Caracas.
- Cunill Grau, Nuria e Sonia Ospina Bozzi (eds.)(2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, Caracas, Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (eds.)(2006), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra/UNICAMP.
- Diniz, Eli (2004), "Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia", *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, C. Binetti e F. Carrillo (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)/União Européia.
- Dunkerley, James (org.)(2002), *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*, Londres, Instituto de Estudos Latino-Americanos.
- Faletto, Enzo (1989), "La especificidad del Estado latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Heredia, Blanca e Ben Ross Schneider (orgs.) (2003), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press.
- Held, David (1999), *Global Transformation. Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Huber, Evelynne (1995), "Assessments of State strength", *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, P. Smith (ed.), Boulder, Westview.
- Kliksberg, Bernardo (2005), "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", *Reforma y democracia*, junho.
- Knight, Jack e James Johnson (2007), "The priority of democracy: a pragmatist approach to political-economic institutions and the burden of justification", *American Political Science Review*, vol. 101, N° 1.
- López-Alves, Fernando (2000), *State Formation and Democracy in Latin America. 1810-1900*, Durham, Duke University Press.
- Machinea, José Luis (2007), "El financiamiento solidario de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina", *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones* (LC/W.120), Ana Sojo e Andras Uthoff (eds.), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Ocampo, José A. (2003), "Economía y democracia", Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Editorial Norma.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos

- problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo económico*, vol. 33, N° 130.
- _____. (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- _____. (1999), "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America", *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, J. Mendez, G. O'Donnell e P. S. Pinheiro (eds.) Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- _____. (2003), "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, G. O'Donnell, J. Vargas Cullel e O. Iazzetta (orgs.), Rosario, HomoSapiens.
- _____. (2004), "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión", *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/Aguilar.
- _____. (2006), "Un Estado de y para la democracia", Buenos Aires, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), inédito.
- Oszlak, Oscar (1982), *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- _____. (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", documento presentado no sexto Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), Buenos Aires.
- Portes, Alejandro (2007), "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual", *Desarrollo económico*, vol. 46, N° 184.
- Rodrik, Dani (2006), "Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?" *Journal of Economic Literature*, vol. 44, N° 4.
- Sábato, Hilda (2001), "Review essay on political citizenship in nineteenth-century Latin America", *American Historical Review* 106/4, N° 1.
- Weber, Max (1923), *Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Weiss, Linda (2005), "L'integrazione globale accresce il potere degli Stati", *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 35, N° 3.
- Whitehead, Laurence (1994), "State organization in Latin America since the 1930s", *Cambridge History of Latin America*. Volume VI, L. Bethell (org.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2004), "Notes on human development, human rights, and auditing the quality of democracy", *The Quality of Democracy: Theory And Applications*, G. O'Donnell, O. Iazzetta e J. Vargas Cullel (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Comentário

Marco Aurelio García

Gostaria em primeiro lugar de agradecer o convite da CEPAL, que me oferece a possibilidade de abordar questões de grande interesse e atualidade a partir do texto de Guillermo O'Donnell, um texto extremamente importante e sugestivo.

Sempre gosto de explicar de onde falo, de qual posição falo; e isso para que se entenda exatamente o alcance dos breves comentários que vou fazer a seguir.

Em primeiro lugar, falo de um cargo de governo, e, portanto, como ex-intelectual, dado que os que estão no governo têm grandes dificuldades para atuar ao mesmo tempo como intelectuais. Falo com um interesse muito particular nos temas de conjuntura, evidentemente, e também falo, por deformação pessoal e profissional, com certo interesse nos temas históricos subjacentes à problemática que Guillermo O'Donnell examina em seu texto.

Há um conceito-chave que aparece no texto de O'Donnell e que considero importante retomar, porque me parece valioso levar em conta o que ocorreu na região nos últimos anos do ponto de vista do debate intelectual e político. Trata-se especificamente da problematização das relações entre desenvolvimento e democracia, que apresenta uma questão mais de fundo, que é a relação entre economia e política.

O texto nos oferece respostas que são importantes e bastante consistentes e nos permitem uma revalorização da política, atividade que esteve em grande medida subestimada nos últimos anos, sobretudo quando se pensava na atividade política em contraposição à economia.

A desqualificação da política se deu paralelamente a uma desqualificação dos políticos e das instituições, um fenômeno bem generalizado. Se hoje em dia observarmos o campo cultural predominante na América Latina, veremos que está em grande medida dominado por esta desqualificação da política, dos políticos e das instituições políticas.

É evidente que durante muito tempo estas noções estiveram subordinadas à idéia de que a política era uma atividade errática, enquanto a economia era uma atividade científica que obedecia a certa racionalidade, contexto no qual evidentemente não se questionava o fato de que a economia se refletia nas idéias dominantes e era produto de uma nova relação de forças políticas que se havia estabelecido no âmbito internacional e, sobretudo, em nossos países.

Por outro lado, havia uma correlação muito clara entre as forças internacionais e as nacionais predominantes, o que deu origem a um fenômeno de grande relevância para o avanço das democracias em nossos sistemas políticos. Precisamente na medida em que a globalização aparecia fundamentalmente como um fenômeno econômico com efeitos políticos, a política em termos gerais se viu limitada pelas repercussões que isto havia tido para a própria idéia de Estados nacionais e, portanto, para os sistemas políticos nacionais, da mesma forma que para o conceito de soberania nacional. Os Estados e a soberania apareciam como idéias antigas, obsoletas, foras de moda, que não tinham mais lugar numa sociedade global que obedecia a uma racionalidade muito particular.

Isso supunha uma explicação fundamental que influiu em grande medida no funcionamento de nossos sistemas políticos. Se a noção de soberania nacional é questionada, também se produz um questionamento da soberania popular, porque, se a primeira não existe, como se explica que o povo possa se manifestar sobre a segunda?

Em consequência, os cidadãos e os eleitores – e é importante fazer uma distinção entre estes dois grupos – apareciam com uma margem muito estreita de capacidade de decisão, porque a globalização, a racionalidade econômica que se impunha era de tal ordem que, efetivamente, as margens de opção para os cidadãos e os eleitores eram muito limitadas.

Do ponto de vista da vida política concreta, isso deu origem a um movimento de convergência programática para o centro. Os perfis mais claros que numa sociedade democrática são normais, isto é, a existência de uma direita, um centro e uma esquerda, começam a desaparecer e se produz um movimento de convergência para o centro.

Neste contexto, o mais interessante é que, enquanto a direita não quer se assumir como tal em países como os nossos, em outros países o faz e diz “nós somos de direita, somos a direita”.

A direita desaparece em nossa região enquanto fenômeno político e não há mais partidos de direita, embora existam partidos direitistas, o que, na minha opinião, estabelece diferenças importantes, no caso brasileiro pelo menos.

No entanto, nos últimos anos, se registraram na região expressões do voto popular que em certa medida vão contra essa tendência. Atualmente, assistimos a uma tentativa de estigmatizar essas expressões do voto popular, de desqualificá-lo, e para isso se recorre a dois métodos.

O primeiro deles, que se relaciona concretamente com a noção de soberania nacional, é o nacionalismo primário, enquanto o segundo é o populismo. Isso recoloca um tema de discussão que os argentinos conhecem muito bem: o surgimento da noção de populismo, as críticas à noção de populismo.

Faço esta primeira observação a título de introdução e gostaria de dedicar uma breve reflexão ao que eu descreveria como um olhar brasileiro sobre a relação entre desenvolvimento e democracia. Quero me cingir ao caso brasileiro, mas obviamente não posso deixar de examinar também a evolução recente da América do Sul.

Hoje em dia eu diria que se colocam em certa medida duas grandes problemáticas na região. Não quero fazer uma tipologia, porque as tipologias se caracterizam por empobrecer as realidades que tratamos de explicar. Se quisesse simplificar a análise, diria que há uma problemática do Cone Sul que abrange o Chile, a Argentina, o Brasil e o Uruguai, que são países com certas similaridades porque saíram de um longo período no qual se poderia dizer que a crise do nacional-desenvolvimentismo “se resolveu”, em parte a partir de regimes militares, a maior parte dos quais era de orientação liberal em matéria de política econômica, salvo no caso brasileiro, que é atípico porque no Brasil houve uma ditadura que na realidade foi uma continuação do desenvolvimentismo. Estes países atravessaram posteriormente períodos de orientação democrática com muitas dificuldades e em grande medida dominados por políticas de corte liberal, demarcadas em alguns casos de forma dramática, como ocorreu na Argentina, e em outros casos menos dramaticamente, como no Brasil. Hoje enfrentamos uma problemática nova: refletir sobre os horizontes do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, identificar os desafios propostos pela evolução necessária do sistema democrático para impulsionar o desenvolvimento.

Nos países do Cone Sul, repito, ocorreram crises do desenvolvimentismo; ditaduras que em geral aplicaram políticas econômicas liberais, e transições posteriores que em sua maior parte estiveram dominadas por políticas de natureza liberal e aprofundaram processos que em alguns casos haviam sido iniciados no período ditatorial.

Tudo isto para voltar atualmente a uma tentativa de redefinição que, na minha opinião, não está ainda clara, mas que aponta para várias novas aberturas.

Sem intenção de oferecer soluções, mas nos mantendo na mesma linha traçada por Guillermo O'Donnell, podemos perguntar quais são os desafios que se apresentam para o futuro. Do ponto de vista econômico, obviamente há uma necessidade imperiosa de que nossas economias iniciem um período de crescimento acelerado para que superem não só o déficit de desenvolvimento do passado, mas também, e sobretudo, os déficits sociais acumulados, que são muito vultosos, tanto em termos de pobreza como de desigualdade.

A noção de crescimento acelerado em certa medida havia desaparecido, oculta pela noção de ajuste. Este crescimento não pode ser igual ao do passado, ao do período desenvolvimentista, mas deve estar vinculado a uma nova concepção do modelo de desenvolvimento, que difira da vigente nesse período e tenha um caráter inovador.

A primeira delas é o equilíbrio macroeconômico, tema que em termos gerais esteve ausente dos interesses do nacional-desenvolvimentismo e que em muitos casos foi desprezado pelo pensamento de esquerda.

Em segundo lugar, esse desenvolvimento deve ser equilibrado do ponto de vista social, isto é, deve ser efetivamente inclusivo. Na maioria dos experimentos nacional-desenvolvimentistas realizados nos países da região se produziu um notável crescimento; no caso brasileiro, este se deu sobretudo dos anos trinta aos setenta, um período de cinquenta anos durante o qual o crescimento anual teve uma média de 6,7%. No entanto, também se deu um atraso social muito marcado, que obriga atualmente a enfrentar os desafios do emprego e da luta contra a pobreza e, fundamentalmente, contra a desigualdade, que na minha opinião é o problema-chave da região.

Em terceiro lugar, haveria que considerar a vulnerabilidade externa, dado que os períodos que examinamos se caracterizaram também por uma extrema vulnerabilidade externa, que obviamente adotou um aspecto particular no período da globalização.

E chegamos por último ao tema que está mais presente no texto de Guillermo O'Donnell: a democracia. No nacional-desenvolvimentismo inicial, e muito mais no posterior, não se prestava maior atenção à democracia. No caso brasileiro, mais da metade dos cinquenta anos de nacional-desenvolvimentismo transcorreram sob um regime de exceção ou de democracia muito restringida.

Isto se relaciona com temas importantes, que estão colocados de forma inclusive muito mais explícita no texto de O'Donnell. Por um lado, se relaciona com a necessidade de uma reforma do Estado, que evidentemente tem uma série de exigências, entre as quais destaco muito em particular o caráter que deve ter a constituição de uma nova burocracia de caráter profissional.

Eu seria menos pessimista que Guillermo na avaliação, porque em termos gerais considero que nossa evolução foi mais positiva do que afirma. Considero que há um aspecto muito importante que se relaciona concretamente com o funcionamento da democracia em geral: o desenvolvimento de mecanismos de controle social do Estado, tema que não deveria ser analisado exclusivamente no contexto da democracia participativa como uma problemática global que em alguns casos foi muito discutida, mas também como problemática da implementação de políticas públicas concretas.

Há vários tipos de políticas públicas essenciais para a solução do problema da desigualdade e a constituição de uma cidadania, políticas que podem ser (e em alguns casos são) objeto de mecanismos de controle social: políticas educacionais e políticas de saúde, entre outras.

Sobretudo no âmbito macro, e especificamente com relação ao conceito de extensão da cidadania, se coloca o tema-chave da constituição de um espaço público. Eu diria que a noção de espaço público não está muito presente em nossa visão da democracia, porque, se assim fosse, isso permitiria em certa medida resolver alguns problemas que se apresentam muitas vezes em democracias que formalmente podem estar desenvolvidas, mas que na realidade, por sua formalidade, inclusive inibem a consagração de novos direitos.

A idéia, que Le Fort desenvolve amplamente, segundo a qual a sociedade é o âmbito no qual se estruturam novos direitos, o que exerce um efeito de transmissão na institucionalidade constituída e não encerra a democracia nem as instituições numa estrutura muito rígida, me parece um elemento de grande relevância.

No Brasil também ocorreram fenômenos que não estão tão estreitamente vinculados à reforma do Estado, mas à reforma dos hábitos políticos no país, o sistema político em termos amplos.

Na realidade, não se trata de um fenômeno exclusivamente brasileiro, ainda que hoje em dia seja motivo de um grande debate nesse país. Comprovamos que certas práticas políticas têm uma grande vigência em todos os países da região. O sistema político não tem per

se a possibilidade de mudar a realidade, mas creio sem dúvida alguma que teria uma possibilidade muito importante no momento em que houver uma emergência social extremamente forte na região. Portanto, é imprescindível modificar o modelo de desenvolvimento, modificar o sistema político.

Por último, em relação ao problema da inserção de nossos países no contexto mundial, poder-se-ia dizer que atualmente nos encontramos ante uma realidade em certo sentido paradoxal na América do Sul. Por um lado, podemos afirmar que a integração chegou a ser reconhecida como muito importante, mas nunca como agora houve tantos problemas mínimos, mas concretos, que a dificultam.

Indubitavelmente, há explicações dos resultados e das dificuldades e, apesar de tudo, o processo avança; mas eu diria que em certa medida a integração regional leva a tomar consciência dos limites do Estado e também dos perigos de uma integração assimétrica.

Por outro lado, as dificuldades que surgem são conseqüências diretas das diferenças quanto ao ritmo do processo de recomposição econômica e política na região. Se não houvesse integração simplesmente não se apresentariam problemas nesse âmbito.

Comentário

Ernesto Ottone

Antes de entrar no tema específico de minha intervenção, “O papel do Estado e do desenvolvimento”, gostaria de dar duas contribuições ao debate geral.

Na minha opinião, a desigualdade de renda na América Latina tem sua base e sua origem numa etapa muito longínqua de sua história e se relaciona com as características próprias do processo de colonização.

Além das diferenças existentes entre nossos países — ressalva sempre necessária tratando-se de nossa região — a propriedade dos principais ativos esteve extremamente concentrada: a propriedade da terra desde sempre e a propriedade das riquezas mineiras (ouro e prata na época colonial; estanho, cobre e outras) depois, tudo isto unido à concentração qualitativa dos ativos educacionais que se arrasta até o dia de hoje na maioria dos países da região.

Esta concentração histórica dos ativos produtivos foi acompanhada, na maioria das vezes, também pela concentração da influência social e política nas mesmas elites que concentram o poder econômico.

O contrato social que tornou possível a construção do Estado de bem-estar na Europa não teve lugar na América Latina. Somente em alguns países, fundamentalmente nos que registraram uma urbanização precoce, ocorreram tentativas parciais de proteção social que permitiram incluir setores médios e populares urbanos com alta capacidade de pressão. Um conjunto de discriminações, incluída a discriminação étnica e de gênero, mantinham a exclusão de amplos setores da população.

Em consequência, a desigualdade de renda que caracteriza a América Latina não é produto do desenvolvimento recente da região nem da globalização, mas conviveu com todos os modelos de desenvolvimento latino-americanos dos últimos 200 anos, e assim o demonstram também os argumentos apresentados por Guillermo Perry.

Gostaria, agora sim, de me concentrar num aspecto da análise vinculado à situação atual do desenvolvimento e ao papel do Estado.

A América Latina tem uma história muito lábil em matéria democrática. Basta assinalar a esse respeito que em 1930 a região contava com somente cinco governos democráticos, em 1948 com sete e em 1976 com apenas três (PNUD, 2004). Os profundos avanços neste terreno nas últimas décadas, em que praticamente na América Latina o conjunto dos países com maior ou menor solidez adotou o sistema democrático, constituem um patrimônio ao mesmo tempo precioso e precário.

Na fragilidade da construção democrática na região se refletem tanto problemas comuns aos sistemas democráticos de todo o mundo como os limites históricos de seu próprio desenvolvimento e sua pesada herança de descontinuidade democrática.

Se examinarmos com objetividade o panorama político latino-americano, veremos que o nó górdio do momento atual se encontra, na enorme maioria dos países, na escassa legitimidade dos sistemas políticos e na falta de solidez de sua estrutura institucional. Existe uma demanda cidadã que pede um melhor Estado, mais institucionalidade, mais sistemas de justiça e de segurança cidadã, mais gestão pública. A extrema debilidade da oferta pública ante esta demanda observável em muitos países produz um vácuo que pode frustrar o desenvolvimento e dar início a situações nas quais uma sociedade civil que busca articular-se com o Estado seja substituída por uma sociedade incivil que leve à paralisação do esforço de desenvolvimento ou a uma sociedade com um nível de conflito insustentável (Castells, 1999). Não estamos, fundamentalmente, atravessando uma crise econômico-social, mas uma crise de legitimidade política que se entrelaça e agrava pelos problemas econômicos e sociais presentes na região. A crise de legitimidade política dificulta ainda mais o processo de desenvolvimento num contexto democrático, isto é, o que supõe, para resumir e ser claros, os conceitos de Bobbio referentes à democracia (Bobbio, 1986).

“Podemos falar de democracia — diz Bobbio — onde as decisões coletivas são adotadas pelo princípio da maioria, mas em que participam nestas decisões direta ou indiretamente a maior parte dos cidadãos” (Ottone, 2005a); a seguir, agrega que isso supõe que os cidadãos estejam livremente colocados ante alternativas reais e que as minorias sejam respeitadas e possam se converter em maioria se assim decidirem os cidadãos.

Bobbio também nos fala da “democracia exigente” e nos mostra a necessidade de exigir da democracia um compromisso, sob o manto da liberdade, com uma maior igualdade nas condições materiais de

vida e uma certa vontade igualitária no sentido de utilizar o poder do Estado para moderar as desigualdades mais manifestas e injustas, mesmo que seja porque a existência numa sociedade qualquer de tal tipo de desigualdades pode tornar ilusório e vazio para quem delas padece o desfrute e o exercício das próprias liberdades. A democracia exigente supõe uma relação não contraditória, mas harmoniosa, entre liberdade e igualdade.

O Estado é, então, insubstituível em sua função de distribuição dos benefícios do crescimento a toda a população através de políticas públicas fortes, eficazes e eficientes, o único mecanismo que permite a quem se encontra numa posição desvantajosa no mercado ter acesso a bens públicos de qualidade.

Esta função insubstituível do Estado significa, nada mais e nada menos, que a justiça social e a construção gradual da equidade se relacionam mais com a política do que com o mercado. A política, a vontade dos atores políticos e dirigentes, é a chave para saber para onde serão canalizados os frutos do crescimento.

Isto, que parece óbvio, nem sempre o foi.

É um processo tremendamente exigente, que obriga a pôr fim aos corporativismos de todo tipo e transformar o Estado, para que este seja capaz de responder às necessidades e aspirações das grandes maiorias cidadãos e compensar ao máximo as dificuldades da globalização e aproveitar as oportunidades que oferece.

Essa transformação do Estado deve ser canalizada pelo menos em três dimensões:

- 1.- Como bem assinalou O'Donnell, se deve propiciar a satisfação dos quatro requisitos do Estado: eficácia das burocracias estatais, eficácia como sistema legal, credibilidade como realizador do bem público e provedor do sentido de pertencimento e adequação como filtro positivo de integração ao mundo.
- 2.- Um Estado social que responda às demandas de coesão social, integração, proteção, igualdade de oportunidades, iniciais e de trajetória, e torne possível um novo contrato social que permita o rompimento da transmissão intergeracional da desigualdade.
- 3.- Um Estado inovador, capaz de dar um contexto estratégico à competitividade e ao crescimento, que dê sustentabilidade à globalização.

Esta proposta reformadora não espera tudo da política, como postula o pensamento revolucionário, nem tudo do mercado, como o pensamento conservador ou neoliberal.

No contexto desta visão reformadora não é possível esperar do mercado nenhuma moral distributiva e, em consequência, a lógica desigualitária do capitalismo deve ser compensada mediante uma vontade política que tenda à igualdade de oportunidades e de compensação de trajetória, que estabeleça um “mínimo civilizatório” para todos onde “sejamos iguais entre todos, não em tudo, mas sim em algo” (Ottone, 2005b). A institucionalização da democracia deveria tender a girar em torno da idéia de amplos acordos, mas na prática isto contrasta com a falta de presença pública e de acesso à tomada de decisões de parte importante da população. Há amplos setores marginalizados do desenvolvimento produtivo, territorialmente segregados, sem possibilidade de ser representados pelos partidos políticos e que não têm acesso ao diálogo político.

A diversidade da América Latina é muito grande e suas assimetrias também o são. Considere-se somente que na região convivem mais de 700 etnias. Ao mesmo tempo, há marcas históricas, culturais e políticas que facilitam, como talvez em nenhuma outra parte, os processos de integração. A América Latina vive hoje uma situação que se caracteriza por governos legitimamente eleitos por votação, o que é muito pouco comum em seu frágil desenvolvimento democrático.

Muitos dos resultados das eleições refletem a aspiração de justiça social e reivindicações centenárias de povos e setores que até ontem não tinham acesso ao poder político. O importante para que estes processos suponham autênticos avanços em vez de frustrações é que possam levar adiante o binômio clássico da democracia: liberdade e aspiração à igualdade. Isto significa que pôr fim à “negação do outro” não implique por sua vez a negação do antigo discriminador e que a aspiração de justiça social não termine cerceando as liberdades e minimizando a democracia.

O panorama atual tem escassa relação com o que erroneamente se definiu como “o pensamento único”; o pensamento neoliberal. A visão neoliberal jamais foi única, ao menos na América Latina; de fato, no período dominado pelo pensamento liberal a CEPAL iniciou uma busca de renovação de seu pensamento, que se cristalizou na proposta de transformação produtiva com equidade, na qual explicitamente Fernando Fajnzylber reivindica o papel do Estado, quando assinala “Para a CEPAL a relação público-privada é fundamental para o consenso estratégico”,

a descreve como um componente crucial e a visualiza “em contraste com o pensamento neoliberal, que considera que, quanto menor o papel do Estado, melhor, e só o considera útil para tarefas que os privados não podem realizar” (CEPAL, 1990). Por sua vez, Fajnzylber define a democracia como um componente fundamental de nossa reflexão.

O que deveria nos preocupar hoje não é a diversidade política e os níveis de autonomia política. Bem-vindos sejam!

O que deveria nos preocupar é até que ponto “o regresso do público”, que tem versões muito diferentes, nenhuma das quais devemos categorizar com pressa pondo etiquetas à esquerda e à direita, se faz acompanhar de uma forte convicção compartilhada de que a democracia representativa é ao menos o melhor dos sistemas políticos conhecidos e não a forma política de uma globalização demonizada, interpretada de maneira simplista, não como um processo complexo, ambivalente, irreversível e carente de univocidade, mas como uma espécie de conspiração imperialista.

A ausência de univocidade se refere a que não há uma só forma de se relacionar com a globalização. Esta pode ser ativa e protagônica, e oferecer mais benefícios que males; ou pode ser passiva e produzir só males sem oferecer benefício algum.

Preocupa-me que, se primar a concepção demonizada ou passiva, ocorra um certo retorno ao “pensamento da queixa”, sobre o qual nos alertava José Aricó quando nos dizia que “a América Latina não podia ser porque alguém nos condena a não ser” e agregava “a teoria da dependência, a teoria do subdesenvolvimento vinha para nos explicar que o centro de nossos males provinha de outra parte. Não de nossa capacidade de governo nem de nossa capacidade de administração, não de nosso próprio desenvolvimento”. “Não digo”, acrescentava Aricó, “que a dependência e o subdesenvolvimento não existam, nem estou falando do uso ideológico e político desse tipo de categorização”. “Penso que os opostos simplismos do ‘pensamento neoliberal’ e ‘pensamento da queixa’ não fizeram bem à América Latina, a seu processo de desenvolvimento” e a gerar as condições para a ruptura da transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade” (Ottone, 2006).

Para que o Estado seja democrático deve incluir todas as identidades culturais até então adiadas, que devem gozar de plena cidadania e que, sem dúvida, enriquecerão a democracia desde que sejam identidades abertas, em diálogo com os outros, que aceitem o múltiplo pertencimento

identitário de todo homem contemporâneo e não o faça escravo de um só pertencimento, convertendo-se numa realidade fechada e estática de eternas repetições de valores estabelecidos de uma vez e para sempre.

Eu não sei se devemos insistir na busca de paradigmas. Creio que nossa experiência de reflexão nos leva à busca de opções de desenvolvimento que não impliquem rigidezes doutrinárias, mas que suponham um Estado ativo e uma democracia das regras que nos conduzam a sociedades mais igualitárias, como bem assinala J.C. Torre “para uma ordem desejável”. Isso exige um “melhor” crescimento. Que possa gerar empregos de melhor qualidade; políticas econômicas contracíclicas que evitem a volatilidade, de que sempre são perdedores os mais débeis nos ciclos negativos; um pacto fiscal que permita aumentar a baixa carga tributária da região de maneira progressiva, e o desenvolvimento de políticas públicas eficientes e sólidas frente aos grupos de pressão. Exige também uma sólida institucionalidade, capaz de reduzir o arbítrio dos homens e realçar a eficácia das regras, evitando assim a corrupção.

Isso exige, sobretudo, um fim às barreiras de acesso aos ativos que são determinantes na sociedade da informação; mas, em primeiro lugar, para que os avanços sejam autênticos e definitivos, tratar-se-ia sobretudo de igualar o acesso a uma educação de qualidade que permita superar as barreiras que impedem um desenvolvimento igualitário do capital humano, mediante a redistribuição das capacidades com base no mérito e destruindo a base desigual de origem que marcou a história da América Latina.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1999), *La era de la información*, 3 vols., México, D.F., Siglo XXI.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.90.II.G.6.
- Ottone, Ernesto (2006), Palavras por ocasião do lançamento do livro “Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina”, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 22 de novembro.
- (2005a), “Norberto Bobbio por Agustín Squella: un libro necesario”, *Estudios públicos*, N° 98, Santiago do Chile.
- (2005b), “La construcción de acuerdo y el consenso político como base para el desarrollo”, palestra apresentada no seminário sobre desenvolvimento e políticas econômicas: “Experiencia internacional y lecciones aprendidas”, República Dominicana, dezembro.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nova York.

Comentário

Bernardo Sorj

Muito obrigado pelo convite, que entendo, da mesma forma que Guillermo, como uma proposta de abertura de diálogo entre economistas, sociólogos e politicólogos.

Gostaria de começar dizendo que o diálogo supõe o reconhecimento das diferenças de ângulos e de sensibilidades de cada disciplina, embora aparentemente o objetivo pareça o mesmo. Por exemplo, quando escutei ontem e hoje os economistas falando de desigualdade, inclusão e exclusão, me deu a impressão de que se referiam a atores sociais. Mas não é assim; estão falando de conglomerados estatísticos, que são importantes para elaborar políticas sociais e, sem dúvida, têm relação com a realidade, mas não explicam a dinâmica social. Mencionou-se, por exemplo, a continuidade de mais de meio século com a heterogeneidade social, o que estaria relacionado com a heterogeneidade da base produtiva. Isto é, já existia na América Latina há 50 anos e existe hoje. Mas há alguma relação entre a América Latina de 50 anos atrás e a de hoje? Muito pouca. Há 50 anos tínhamos sindicatos, partidos políticos e ideologias políticas dominantes e hoje não existe nada disso; os laços sociais são mais complexos e em geral não se estabelecem diretamente a partir de classes sociais. Os níveis de desigualdade social são hoje os mesmos que há 50 anos. Mas as sociedades são outras; há 50 anos eram sociedades rurais, hoje são urbanas e os sistemas de informação e a cultura de massas nos transformaram radicalmente.

Neste sentido, devo destacar que a disposição ao diálogo entre economistas, sociólogos e políticos exige certa paciência quanto ao sentido dos conceitos e dos ângulos diferentes a partir dos quais esse diálogo é possível. Tomemos o exemplo dos conceitos de inclusão e exclusão, tal como os utilizam os economistas; são importantes para certas políticas sociais, mas não podem se confundir com uma realidade subjetiva ou simbólica de inclusão ou exclusão. Em minha longa experiência nas favelas do Rio de Janeiro nunca conheci um “excluído”. As pessoas se

sentem incluídas e porque se sentem incluídas reivindicam mais inclusão. A tradição sociológica sempre demonstrou que, para ter o sentimento de exclusão, primeiro tem que haver um sentimento de inclusão. O trabalhador rural da fazenda tradicional não se sentia excluído, mas “conhecia” e se “reconhecia” no lugar que ocupava no sistema hierárquico de dominação.

Na medida em que avançam os valores democráticos e os sentimentos de igualdade, o mal-estar aumenta. Nem sempre, inclusive em relação aos fatores econômicos. Na história latino-americana são as classes médias as que expressaram maiores problemas de integração social, apesar de que, se fosse pelos índices econômicos, estariam do lado dos incluídos. Ou seja, há que ter certo cuidado, pelo menos na passagem de categorias ou de agregados econômicos, e não confundi-las com realidades e sensibilidades sociais, políticas ou culturais.

E aí entrarei no tema de hoje que me toca comentar, o trabalho de Guillermo O'Donnell. Sou um admirador do trabalho de Guillermo e seu documento sem dúvida me parece extremamente criativo. Gostaria de elaborar uma certa complementação do meu ponto de vista, que é sociológico. Gostaria de explicitar os processos sociais que me parece que hoje estão em curso na América Latina, pois, para entender o Estado, temos que entender que sociedades são estas em que vivemos. E na sociedade latino-americana, da mesma forma que na economia e no Estado, se observam processos que têm dimensões globais, mas que adquirem em cada contexto nacional características locais.

Gostaria de apresentar três conceitos para caracterizar esses processos: de diferenciação social, desinstitucionalização e individualização.

Os processos de diferenciação representam a ruptura das fronteiras entre os subsistemas de poder ou os subsistemas sociais que, graças a éticas corporativas e fronteiras organizacionais, mantinham separações mais ou menos claras entre si. Esta dinâmica se apresenta em todas as sociedades modernas, mas adquire na América Latina características dramáticas, em particular pelo impacto da corrupção, impunidade e violência.

A violência é um fator que corrói muito a separação entre os subsistemas sociais, em particular o papel do governo como garantia da segurança física e da propriedade. A corrupção e a violência corroem o segundo pilar do Estado, que é o de garantir a aplicação da lei de forma igual a todos os cidadãos, desmoralizando as instituições democráticas e a confiança na lei.

Outro exemplo, tomando como referência a análise de hoje, é o setor informal. Aqui se falou muito do setor informal e sua criatividade, que sem dúvida existe e é fundamental para a sobrevivência de grande parte dos setores pobres. Mas também o setor informal na América Latina em geral é um dos fatores que mais aumenta a corrosão entre os subsistemas. O setor informal faz parte do mercado, mas, como mercado desregulado, dá lugar a estruturas mafiosas de controle do espaço e dos sistemas de distribuição. Não há mercado sem regulação e, se no setor informal não há impostos nem direitos sociais, há propina, corrupção de inspetores e policiais; o mercado é regulado da pior forma possível. Em suma, o setor informal na América Latina é um dos fatores de corrupção e de degeneração da capacidade de funcionamento do Estado.

O segundo componente, a desinstitucionalização, está igualmente presente nos países desenvolvidos, mas também adquire características particulares na América Latina. A desinstitucionalização é a erosão dos valores tradicionais da modernidade, como a família, o trabalho, a profissão, a pátria, a classe social, as utopias políticas. Esses processos, volto a insistir, são globais, mas nos afetam em particular porque na América Latina não chegamos a integrá-los plenamente e já estão se dissolvendo no ar. Por exemplo, os sistemas educativos são muito débeis, o que torna ainda mais frágil o funcionamento da socialização em torno de valores cívicos.

O terceiro elemento que queria agregar é o de individualização, que é fundamental para entender como se expressam os cidadãos, em particular os jovens, em relação à vida política. Penso hoje que na América Latina há uma tendência muito marcada ao que Hirschman chamava a estratégia de exit, de saída. Ou seja, poucos crêem no poder de voice e muitos de exit. O exit se expressa por estratégia de sobrevivência em termos de emigração em certos países e em geral em estratégias de sociabilidade autocentradas em torno do consumo e “estéticas” individuais.

É um mundo novo, sem dúvida com aspectos positivos na medida em que, através do consumo, se expressam processos de democratização, mas que também muitas vezes afastam os indivíduos da esfera pública e dos interesses do conjunto da comunidade. Eu nasci no Uruguai nos anos cinquenta, onde o pobre sabia o que podia consumir como pobre, a classe média sabia o que podia consumir como classe média e os ricos sabiam que podiam consumir como ricos. Havia um bairro em Montevideú, Pocitos, que era de classe média alta; durante minha infância nunca fui lá, pois ali só circulavam os “pitucos”, em relação aos quais tínhamos (res)

sentimentos de desprezo, mas com os quais não nos identificávamos. Ou seja, havia subculturas de consumo que de algum modo estavam baseadas na resignação e em distâncias absolutas.

Hoje a cultura de consumo permitiu que as expectativas de consumo dos mesmos objetos atravessem toda a sociedade; todo mundo quer consumir tudo, o que em princípio é uma universalização democrática, mas por outro lado gera uma frustração muito maior. E não só isso; também gera estratégias de sobrevivência altamente individualizadas. Cada pessoa quer aquela roupa, aquele Ipod e nesse sentido ninguém quer ser excluído. Logicamente, como o que cada um consegue comprar depende da renda, isso leva a estratégias paralelas como comprar produtos chineses, de contrabando, de imitação de modas, de forma que nas favelas o povo está com os “mesmos” jeans ou sapatos que os ricos usam.

Isto é, temos estratégias de imitação que permitem a participação nesse mundo de consumo que, volto a insistir, é democratizante, um avanço que certos autores em nome de uma sociologia crítica denunciam, creio que em geral expressando atitudes elitistas. Nós que fomos pobres na infância sabemos que não era nada bom aquele mundo que hoje é idealizado, onde se usavam alpargatas e que nos confinava espacialmente. Há uma profunda democratização graças ao consumo. Mas também esse mesmo consumo produz uma crescente frustração.

Estas são algumas indicações sobre a necessidade de introduzir uma sensibilidade sociológica que nos permita criar pontes entre categorias estatísticas abstratas e as dinâmicas sociais, que são bastante mais complexas.

Para finalizar, gostaria de me referir a alguns temas colocados por Guillermo. Concordo plenamente com ele em que a sociedade civil foi, não diria um começo falso, mas nos iludimos um pouco erroneamente sobre seu potencial. A sociedade civil demonstrou uma série de limitações. É um elemento importante no processo democrático, mas sua tendência reivindicatória e demandadora do Estado, ao se colocar numa posição externa ao Estado, tem também seus componentes negativos, dado que reforça uma cultura que afasta a sociedade do Estado, limita sua capacidade de transformação política e faz com que seu efeito se limite a algumas causas específicas.

Tenho também certas dúvidas sobre um tema que exigiria todo um debate separado: o tema das identidades étnicas. Na América Latina temos sempre uma nova moda e parece que a moda atual é a de identidades étnicas. Pelo menos na América do Sul, que conheço melhor, há somente

dois países onde as identidades étnicas têm um papel político e social relevante que, sem dúvida, exige um respeito e um cuidado especial: Bolívia e Equador.

No resto da América do Sul, penso que esta moda, sem deixar de lado a importância de lutar contra o preconceito e o racismo ainda muito presentes em nossas sociedades mestiças, é uma forma barata de fazer políticas aparentemente distributivas, mas sem distribuir muito, só distribuindo possibilidades de ascensão social às elites dos grupos étnicos, mas sem mudar em nada a qualidade de vida das pessoas. Ou seja, trata-se de reconhecimentos simbólicos que em geral não afetam em nada a distribuição real da riqueza na sociedade. A esse respeito, penso que temos que ter bastante cuidado.

Isto me leva ao tema final, que é o tema colocado por Guillermo sobre onde nos encontramos hoje. A este respeito, eu simplesmente faria um apelo para realizar um esforço no sentido de pensar as dinâmicas sociais como tramas complexas de economia, sociedade e política. Temo que na América Latina tenhamos abandonado o pensamento sociológico. A grande tradição clássica da CEPAL era uma tradição de economia política, sensível às dinâmicas sociais e às estruturas de poder. Devemos tratar de recuperá-la hoje com novos instrumentos e conceitos. Os economistas hoje estão muito mais especializados; naquela época havia muitos menos modelos; também havia muito menos especialização em minha área, onde a ciência política e a sociologia se confundiam. Isto exige como ponto de partida compreender melhor em que sociedades vivemos, que conflitos e formas de coesão social geram e que possibilidades se abrem ao discurso e aos atores políticos, que são a cadeia de transmissão entre a sociedade e o Estado.

Comentário

Juan Carlos Torre

Estes são meus comentários sobre a apresentação de Guillermo O'Donnell. Em sua contribuição a este seminário, Guillermo procura identificar algumas áreas problemáticas relativas ao funcionamento do Estado na América Latina e, a partir delas, fazer algumas recomendações. Não há nestas recomendações, esclarece em seguida, a pretensão de propor uma nova estratégia. Com este esclarecimento, nos situa num clima de época como o que ocorre hoje em nossas latitudes. Trata-se de um clima de época que é diametralmente oposto aos dogmas simplificadores e às utopias líricas tão recorrentes num passado não muito distante, e que se caracteriza pelo que poderíamos definir como uma etapa de expectativas moderadas.

Ocorre que, à medida que avançamos na reflexão que Guillermo O'Donnell nos propõe, fica difícil afastar a sensação de estar ante tarefas de grande envergadura, já que, na realidade, os problemas que menciona estão longe de ser simples; por isso, toda intervenção orientada a superá-los deve responder a exigências que muito seguramente não serão por certo nada moderadas.

Entrando na matéria, Guillermo nos diz que a análise dos países da região revela graves deficiências em áreas problemáticas do Estado. E destaca que a condição necessária que toda iniciativa de política pública orientada ao desenvolvimento econômico com equidade social deve cumprir é a eliminação desses formidáveis obstáculos. Este comentário representa uma oportuna e adequada operação conceitual, a reintrodução da questão do Estado na hora de refletir com uma visão de futuro os caminhos de mudança econômica e social da América Latina.

A contribuição de Guillermo O'Donnell não se limita a identificar as carências em matéria de "estatalidade" de nossos países, porque também formula um conjunto de sugestões tendentes a resolver essas carências. A

seguir, vou examiná-las, acrescentando em cada caso as precauções que ele mesmo formula como condição para torná-las efetivas, para que se vá delineando a magnitude do empreendimento político que propõe.

Guillermo O'Donnell sustenta que as tarefas que se apresentam são as seguintes: i) "aumentar a eficácia do Estado como burocracia", enquanto serviço civil competente e coordenado, o que exige visão e coragem para pôr fim ao nepotismo e ao clientelismo; ii) "aumentar a efetividade da legalidade estatal" nos países, o que é um objetivo complexo porque sua consecução deve se unir ao reconhecimento da diversidade étnico-cultural; iii) "aumentar a credibilidade do Estado e do governo como verdadeiros agentes do bem público", o que exige políticos com inteligência e vocação de serviço; iv) "filtrar mais adequadamente as diversas dimensões da globalização", o que pressupõe que o aparelho estatal conta com a capacidade para fazê-lo.

Por último, O'Donnell soma às anteriores sugestões a necessidade de arrecadar bem e de gastar melhor. Para isso, é imprescindível que haja políticos capazes de forjar alianças que garantam a consecução desse duplo objetivo.

Depois de repassar suas sugestões e de sublinhar as ressalvas com as quais as acompanha, podemos nos perguntar: quem é o sujeito das ações que Guillermo propõe? A resposta me parece estar em seu próprio argumento: é um político com visão, coragem, inteligência e vocação de serviço, qualidades que lhe permitam tomar iniciativas, forjar alianças, empreender a exigente tarefa de levantar os pilares de um Estado capaz de gerir boas políticas e integrar o país e, ao mesmo tempo, filtrar adequadamente os ventos da globalização.

Na linguagem convencional da vida política, o personagem que se perfila no centro da cena, com esses atributos e com essa agenda, costuma ser chamado "estadista" para distingui-lo do político, seja em sua versão de representante do eleitorado ou em sua versão de indivíduo que busca o poder. Enquanto este último toma decisões com o objetivo de conquistar votos ou para a satisfação das demandas de sua base política, o estadista o faz guiado pelo critério de produzir um bem público como "a estatalidade", em todas as dimensões que Guillermo considera.

Seguindo com o desenvolvimento de meu ponto de vista, poderia dizer que a produção da "estatalidade" não é matéria de deliberação democrática. Não o é, porque a deliberação democrática pressupõe a confrontação de alternativas igualmente valiosas. O que ocorre é que o nepotismo não é uma alternativa tão valiosa como uma burocracia

competente. Tampouco o é a indefensabilidade legal da população a respeito de um Estado de direito eficaz e expansivo. Produzir “estatalidade” não é, portanto, uma questão sobre a qual se possa argumentar. Ainda que haja margem para comparar distintas formas de fazê-lo, não o há quanto à sua razão de ser. Poder-se-ia dizer que “a estatalidade” é uma espécie de constitucionalidade (bill of rights); no mesmo sentido em que a liberdade de expressão não está sujeita a votação em uma ordem liberal, “a estatalidade” tampouco é um assunto sujeito a discussão quando se trata de afiançar a cidadania e promover o desenvolvimento, dos quais, como assinala bem Guillermo, é requisito indispensável.

Então, como incorporar na agenda dos políticos as recomendações que Guillermo oferece? Ainda que as apresente sem ambições de oferecer uma estratégia, evidentemente trata-se de recomendações que, como já disse, não são em absoluto menores quando pensamos em sua aplicação prática. Quais são, então, os incentivos para encará-las? Nesta matéria creio que se deve pensar em métodos para fomentar “a estatalidade” que difiram dos derivados de um argumento teórico ou normativo centrado no conceito de Estado. A esse respeito, e em mais de uma oportunidade, quem teve a ocasião de participar na gestão pública em democracia se descobriu tratando de convencer políticos eleitos com argumentos profissionais a favor de postulados tão sensatos como os de Guillermo O'Donnell. Mais de uma vez também fracassamos na tentativa, porque nossos interlocutores não só eram os estadistas aos quais acreditávamos nos dirigir; também eram políticos muito conscientes de que deviam seu cargo a vínculos partidários, redes de amizade e apoios eleitorais, que não estavam dispostos a sacrificar para adequar-se a uma boa teoria. Com muita frequência, nossos sonhos iluministas da reconstrução do Estado sucumbiram ante as miserabilidades da política democrática.

Retomo, então, a pergunta: o que fazer para filtrar sugestões que têm uma dimensão de certo modo épica na atenção de governantes, que costumam estar submetidos a demandas conjunturais de suas bases políticas? A pergunta é pertinente, porque creio que estamos diante de vários dilemas, dado que as exigências das atividades estatais costumam obrigar a um distanciamento ante os imperativos da política democrática, em tudo o que supõem de compromissos e adaptações ao universo existente de preferências e interesses.

Tenho uma resposta para essa pergunta, mas devo confessar que é mais fruto do atrativo das idéias formuladas por Guillermo do que o resultado de uma reflexão mais meditada. Diria, e esta é uma especulação

justificada, que meu ponto de partida é a pergunta que acabo de formular: que incentivos poderiam levar os políticos a encarar as tarefas estatais por motivações próprias? Se estas não respondem a argumentos, por mais persuasivos que sejam, cairão em ouvidos surdos. Pensando, portanto, nas motivações dos políticos, creio que a idéia de visão, de visão de uma ordem desejável, é muito importante. Independentemente do nome que lhe seja dado —modernização, desenvolvimento, integração da nação—, considero que uma aspiração semelhante pode oferecer uma solução ao dilema entre tarefas estatais e requisitos democráticos. E pode fazê-lo pelo fato de ser formulada num plano intertemporal.

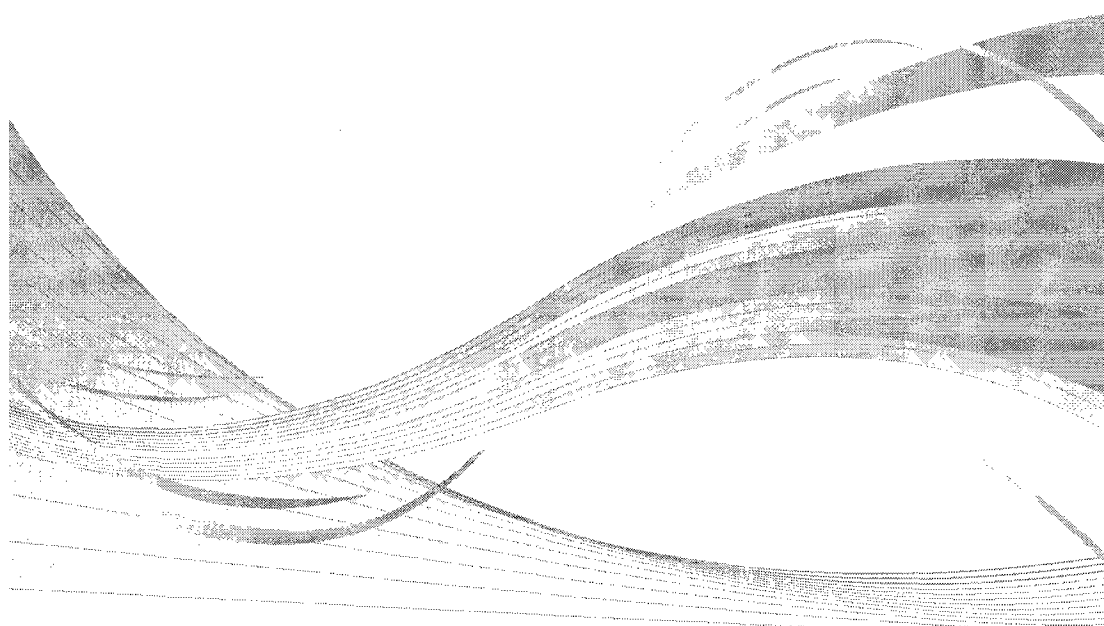
De fato, a visão de uma ordem desejável do futuro é indispensável para a reconstrução do Estado porque, como disse Guillermo O'Donnell, é um empreendimento grande. Para enfrentar um empreendimento dessa magnitude, é imprescindível ampliar o horizonte, porque isso permite esclarecer as razões para levá-lo a cabo: à luz dessa perspectiva mais ampla, o investimento nas tarefas estatais aparece como condição necessária para tornar mais próxima e efetiva essa ordem, concebida como o ponto de chegada. Enquanto os incentivos do político democrático se encontram no presente, os que podem mobilizar o estadista estão no futuro; o que o distingue é sua concepção da gestão pública como construção de um legado que lhe sobreviva no tempo.

Assim vejo a possibilidade de transcender os dilemas ante os quais nos coloca a contribuição de Guillermo. Agradeço que nos tenha convidado para esta reflexão, porque, através das entrelinhas de suas propostas, foram ficando mais claros os desafios que nos são apresentados hoje em dia para converter o Estado em sustentação e motor do desenvolvimento e da democracia na América Latina.

Anexos

Anexo I: Palestrantes e Painelistas

Anexo II: Convidados Especiais



Anexo I: Palestrantes e Painelistas

Tema 1: Etapas do pensamento sobre o desenvolvimento da América Latina

José Antonio Ocampo (Palestrante)

Professor at the School of International and Public Affairs and Fellow of
the Committee on Global Thought. Columbia University
jao2128@columbia.edu
ocampo.joseantonio@yahoo.com

Painelistas

Ricardo Bielschowsky

Oficial de Assuntos Econômicos
Escritório da CEPAL em Brasília
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
ricardo.bielschowsky@cepal.org

Pablo Gerchunoff

Profesor
Universidad Torcuato Di Tella
Buenos Aires, Argentina
pgerchunoff@utdt.edu

Oswaldo Sunkel

Presidente

CINDE

Santiago, Chile

osunkel@manquehue.net

Tema 2: Os dilemas da América Latina no processo de globalização***Ricardo Hausmann (Palestrante)***

Professor of Practice of Economic Development Harvard University

John F. Kennedy School of Government

Cambridge

ricardo_hausmann@harvard.edu

Painelistas***Gilberto Dupas***

Presidente

Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais

São Paulo, Brasil

ieeibr@uol.com.br

Nicolás Eyzaguirre

Consultor

CEPAL

Santiago, Chile

nicolas.eyzaguirre@cepal.org

Gert Rosenthal

Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala

Guatemala

grosenthal@minex.gob.gt

Tema 3: As tensões distributivas

Guillermo Perry (Palestrante)

Investigador Asociado
Fedesarrollo
gperry@fedesarrollo.org.co

Painelistas

José Antonio Alonso

Director
Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
Madrid, España
j.alonso@ccee.ucm.es

Oscar Altimir

Director
Unidad de la Revista de la CEPAL
CEPAL
Santiago, Chile
oscar.altimir@cepal.org

Nora Lustig

Directora
Instituto de Investigaciones sobre
Desarrollo Sustentable y Equidad Social
Universidad Iberoamericana Ciudad de México
México, D.F., México
nora.lustig@yahoo.com

Tema 4: Os desafios atuais da democracia e do desenvolvimento

Guillermo O'Donnell (Palestrante)

Profesor
Universidad Nacional de San Martín
University of Notre Dame
godonnel@nd.edu

Painelistas

Marco Aurélio Garcia

Assessor especial da Presidência da República
para assuntos internacionais
Brasília, Brasil
mgarcia@planalto.gov.br

Ernesto Ottone

Secretario Ejecutivo Adjunto
CEPAL
Santiago, Chile
ernesto.ottone@cepal.org

Bernardo Sorj

Professor titular de Sociologia
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil
besorj@attglobal.net

Juan Carlos Torre

Profesor
Universidad Torcuato Di Tella
Buenos Aires, Argentina
jtorre@utdt.edu

Anexo II: Convidados Especiais

Manuel Agosin

Profesor, Departamento de Economía
Universidad de Chile
Santiago, Chile
managosin@gmail.com

Mario Báez

Director
División de Planificación de Programas y Operaciones
CEPAL
Santiago, Chile
mario.baez@cepal.org

Reynaldo Bajraj

Consultor
CEPAL
Santiago, Chile
reynaldo.bajraj@cepal.org

Maria Jesús Colarte de Molas

Coordinadora General Gabinete Técnico
Secretaría Técnica de Planificación
Asunción, Paraguay
mjmolmas@stp.gov.py

Robert Devlin

Regional Advisor
Oficina de la CEPAL en Washington
Washington D.C., Estados Unidos
robert.devlin@cepal.org

Martine Dirven

Oficial a cargo
División de Desarrollo Productivo y Empresarial
CEPAL
Santiago, Chile
martine.dirven@cepal.org

Ricardo Ffrench-Davis

Profesor Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile
rffrench@fen.uchile.cl

Alvaro García

Consultor
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)
alvaro.garcia@cepal.org

Javier García-Larrache Olalquiaga

Asesor del Gabinete
Secretaría de Estado para Iberoamérica
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España
Madrid, España
javier.glarrache@maec.es

Rosa Miguelina Gómez de Martínez

Ministra de Planificación
Asunción, Paraguay
ministrastp@stp.gov.py

Gerardo González

Jubilado UNFPA
gerardo.gonzalez@mi.cl

René Hernández

Oficial de Asuntos Económicos
Oficina Secretario Ejecutivo
CEPAL
Santiago, Chile
rene.hernandez@cepal.org

Daniel Heymann

Economista
Oficina de la CEPAL en Buenos Aires
Buenos Aires, Argentina
daniel.heyman@cepal.org

Ricardo Infante B.

Consultor
infanter@mi.cl

Gabriela Ippólito

Profesor asociado
UNSAN
Buenos Aires, Argentina
ippolito.2@nd.edu

Dirk Jaspers-Faijer

Director
División de Población (CELADE)
CEPAL
Santiago, Chile
dirk.jaspers@cepal.org

Jorge Katz

Profesor
Universidad de Chile
Santiago, Chile
jorgekatz@terra.cl

Roberto Kozak

Asesor
SEGIB
SEGIB/CEPAL
roberto.kozak@cepal.org

Carlos Magariños

Experto en Desarrollo y Gestión del Cambio
Director General
Prospectiva 2020
Buenos Aires, Argentina
info@prospectiva2020.com

Manuel Marfán

Miembro del Directorio
Banco Central
Santiago, Chile
mmarfan@bcentral.cl

Carlos Martínez

Tercer Secretario
Embajada del Ecuador
Santiago, Chile
cmartínez@mmrree.gov.ec

César Medina

Embajador
Embajada República Dominicana
Santiago, Chile
huascarandujar@hotmail.com

Patricio Meller

Director de Proyectos
CIEPLAN
Santiago, Chile
pmeller@cieplan.cl

Julio Alfonso Montas

Asistente del Secretario de Estado
Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
Santo Domingo, República Dominicana
jcmontas@economia.gov.do

Juan Temístocles Montás

Secretario Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
Santo Domingo, Rep. Dominicana
temomontas@hotmail.com

Sergio Muñoz

Representante
Corporación Proyectamérica
smunoz@proyectamerica.cl

Teresa A. Narvaja

Directora de Comunicación
Secretaría Técnica de Planificación
Asunción, Paraguay
tnarvaja@stp.gov.py

Carlos Ominami

Senador
República de Chile
Santiago, Chile
ominami@chile21.cl

Andrés Palma

Director Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas
Director Magíster en Gerencia para el Desarrollo
FLACSO-Chile
Santiago, Chile
apalma@flacso.cl

Luiz Henrique Proença Soares

Presidente de IPEA
Brasil
luiz.proenca@ipea.gov.br

Juan Carlos Ramírez

Director
ILPES
Santiago, Chile
juancarlos.ramirez@cepal.org

Adrián Ramos

Oficial Regional
CEPAL
Buenos Aires, Argentina
adrian.ramos@cepal.org

Luis Retamozo

Asesor
Secretaría Técnica de Planificación
Asunción, Paraguay
lretamozo@stp.gov.py

Luis Reyes

Asesor Económico
Secretaría de Economía,
Planificación y Desarrollo
Santo Domingo, República Dominicana
rl.reyes@codetel.net.do

Oswaldo Rosales

Director
División de Comercio Internacional e Integración
CEPAL
Santiago, Chile
osvaldo.rosales@cepal.org

Joseluis Samaniego

Director
División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos
CEPAL
Santiago, Chile
joseluis.samaniego@cepal.org

Fernando Sánchez-Albavera

Director
División de Recursos Naturales e Infraestructura
CEPAL
Santiago, Chile
fernando.sanchez-albavera@cepal.org

Horacio Santamaría

Consultor
Ciudad de México, D.F., México
hsantama@prodigy.net.mx

Ruddy Santana

Asesor para el Director Ejecutivo para el
Fondo Monetario Internacional
Santo Domingo, República Dominicana
rsantana@imf.org

Juan Sourrouille

Consultor
Buenos Aires, Argentina
jvsourro@fibertel.com.ar

Daniel Titelman

Jefe
Unidad de Estudios de Desarrollo
CEPAL
Santiago, Chile
daniel.titelman@cepal.org

Víctor Tokman

Consultor
CEPAL
Santiago, Chile
victor.tokman@cepal.org

Miguel Urrutia

Profesor
Universidad de los Andes
Bogotá, Colombia
murrutia@uniandes.edu.co

Alberto Valdés

Investigador Asociado
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago
avaldese@puc.cl

Miguel Villa

Consultor CELADE
miguel.villa@cepal.org

Ignacio Walker

Presidente
CIEPLAN
Santiago, Chile
iwalker@cieplan.cl

Jurgen Weller

División de Desarrollo Económico
CEPAL
jurgen.weller@cepal.org

